

ZAŠTITA RADNIKA U POSTUPKU OTKAZIVANJA RADNOG ODNOSA

Gotovo polovina od ukupnog broja predstavlki i pritužbi građana podnesenih za nekoliko poslednjih godina državnim i političkim organima, odnosi se na sporove iz radnih odnosa. Među ovima najveći broj tiče se otkaza. Analiza brojnih slučajeva iz prakse, ukazuje na to da se najviše nepravilnosti sreće kod otkaza koje daju privredne organizacije. S obzirom da se radi o pojavi koja nosi obeležja ozbiljnog društvenog problema, već samim tim što zadire u egzistencijalna prava čoveka, mišljenja smo da je potrebno učiniti ozbiljne napore u iznalaženju i otklanjanju uzroka ovakvom stanju. Ne negirajući značaj društveno-ekonomske podloge pitanja, naša pažnja biće usmerena na preispitivanje instituta otkaza onakvog kako je on postavljen u našem pozitivnom zakonodavstvu o radu i to kroz sistem zaštite u postupku otkazivanja. Iz razloga, gore već rečenog, akcenat će biti stavljen na zaštitu radnika, dok će o zaštiti službenika u postupku otkazivanja, biti reči samo uzgredno i u najnužnijoj meri. Ako još dodamo da će čitav problem biti posmatran sa pozicija prava na samoupravljanje i prava na rad, mislimo da će u dovoljnoj meri biti ocrtan sadržaj i obim zadatka koji predstoji.

§ 1. *Kako zakonodavac normira institut otkaza*

Prema članu 36 Ustava i članu 6 Zakona o radnim odnosima, radni odnos, protiv volje radnika, može prestati samo pod uslovima i na način koji su određeni saveznim zakonom. Ovaj princip, kao osnovni, važi za sva lica u radnom odnosu nezavisno od toga da li rade u privrednoj organizaciji, državnoj upravi, društvenoj ili zadružnoj organizaciji ili kod privatnog poslodavca¹. Dalja razrada pomenutog principa sadržana je u Zakonu o radnim odnosima, Zakonu o javnim službenicima, pravilima odnosno pravilnicima o radnim odnosima privrednih i društvenih organizacija i kolektivnim ugovorima.

Polazeći od zajedničkih principa i načela Zakon o radnim odnosima i Zakon o javnim službenicima unekoliko različito regulišu prestanak radnog odnosa pa prema tome i po osnovu otkaza. Ove razlike su naročito vidne u domenu zaštite radnika odnosno službenika u postupku otkazivanja.

Radni odnos u privrednim organizacijama, a po Zakonu o radnim odnosima (drugi deo)², može prestati po sledećim osnovima: po sporazumu, po otkazu, istekom vremena na koje je zasnovan, po odluci disciplinskog organa,

¹ Odredbe prvog dela Zakona o radnim odnosima, prema čl. 15 u čijem okviru se nalazi načelo iz čl. 6, imaju se primenjivati na sva lica u radnom odnosu nezavisno od toga gde rade.

² Vidi čl. 296 — 320 Zakona o radnim odnosima.

zbog samovoljnog napuštanja posla, po sili zakona i usled likvidacije privredne organizacije³.

Isto onako kao što se radni odnos po pravilu zasniva na neodređeno vreme, tako on i prestaje po pravilu otkazom.

U teoriji radnog prava otkaz se definiše kao jednostrana izjava volje jednog od subjekata radnog odnosa, uperena na to da dovede do prestanka radnog odnosa, čije dejstvo nije uslovljeno saglasnošću druge strane⁴. Valja odmah istaći da je ovakva definicija otkaza mogla nastati i biti prihvaćena u teoriji i sudskoj praksi u tzv. individualističkom periodu XIX veka baziranom na principu autonomije volje. Početkom državne intervencije u domen radnih odnosa ovaj princip trpi sve veća ograničavanja. Danas je ovako definisan otkaz, imajući u vidu najveći broj pozitivnih zakonodavstava o radu, stvar istorijske prošlosti⁵. Nekad je on bio branjen slobodom poslodavca i potrebom očuvanja njegovog autoriteta. Životna praksa je ubedljivo demantovala ovakva shvatanja. Već odavno postavlja se samo pitanje mere u ograničavanju volje poslodavca. U tom domenu poznata su dva rešenja: apsolutno i relativno ograničavanje volje. Po prvom, radni odnos se može otkazati samo ako su ispunjene taksativno predviđene zakonske pretpostavke tj. od zakonodavca određeni osnovi i uslovi. Po drugom, zakonodavac ne postavlja uopšte ili ne u celini materijalno pravna ograničenja, već se zadovoljava procesualnim odredbama koje predviđaju da otkaz, kad već do njega dođe, ima biti učinjen po određenom postupku i od određenih organa.

U našem pravu i posebno u Zakonu o radnim odnosima srećemo obe vrste ograničenja i apsolutna i relativna. Njima zakonodavac teži da postavi objektivne granice raskidanja radnog odnosa, da pruži punu zaštitu i garanciju radnicima u postupku otkazivanja radnog odnosa, da što stabilnije i čvršće postavi položaj radnika, da obezbedi postojanost u radnom odnosu. Sve ovo ima za cilj da zaštiti radnike od eventualne samovolje i asocijalnih postupaka s jedne strane, a s druge da im osigura nesmetano uživanje ustavom garantovanog prava na rad⁶. Kada se čitav institut ovako posmatra, onda se van svake sumnje vidi da su motivi kojima se rukovodi naš zakonodavac daleko važniji od razloga na koje se poziva formalno-pravna logika tvrdeći da je otkaz po svojoj suštini nespojiv sa bilo kakvim ograničenjima.

Kao sredstva za ostvarenje postavljenog cilja naš zakonodavac predviđa apsolutnu zabranu davanja otkaza radnicima sve dok na njihovoj strani postoje zakonom propisane okolnosti⁷ i obrazložen, odnosno *motivisan otkaz* na zahtev radnika kad ga daje privredna organizacija.

Apsolutno je zabranjeno dati otkaz radniku: za vreme bolesti, oporavka ili godišnjeg odmora; trudnoj ženi i majci sa detetom do 8 meseci života; za vreme dok se radnik nalazi na vojnoj vežbi ili na dosluženju vojnog roka do 3 meseca; za vreme dok radniku traje mandat člana upravnog odbora ili radničkog saveta; za vreme dok mu traje mandat odbornika ili narodnog posla-nika u veću proizvođača; za vreme dok se radnik nalazi na stručnom usavrša-

³ Čl. 296 Zakona o radnim odnosima.

⁴ Dr A. Baltić, Osnovi radnog prava Jugoslavije, Beograd 1963, str. 285; Dr B. Perić, Prestanak radnog odnosa otkazom, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, 1954, II, str. 99; Dr N. Tintić, Osnovi radnog prava, Zagreb 1955, str. 185.

⁵ Dr R. Živković, Problem pravne prirode ugovora o radu, str. 100—108.

⁶ Dr A. Baltić, op. cit., str. 283—286 i 306—312.

⁷ Vidi čl. 305 Zakona o radnim odnosima.

vanju ili specijalizaciji; za vreme udaljenja s posla i trajanja disciplinskog postupka i za vreme rada na omladinskoj radnoj akciji.

U zakonu taksativno nabrojani slučajevi, u kojima se privrednoj organizaciji apsolutno zabranjuje davanje otkaza radnicima na čijoj strani postoje određene okolnosti, čine izuzetak od pravila po kome „radni odnos zasnovan na neodređeno vreme može otkazati kako radnik tako i privredna organizacija⁸“. I pored predviđenog pravila da radni odnos zasnovan na neodređeno vreme (otkaz kao način prestanka radnog odnosa samo tada dolazi u obzir) može otkazati kako radnik tako i privredna organizacija, zakonodavac u želji da postigne gore rečeni cilj ni ovde ne ostavlja apsolutnu slobodu subjektima radnog odnosa. Umesto apsolutnih ograničenja kao u prvom slučaju ovde su ta ograničenja relativna. Ta ograničenja su različita u zavisnosti od toga da li otkaz daje radnik ili privredna organizacija. Što se tiče radnika on može dati otkaz kad god zaželi bez ikakvih smetnji, jedino čega se on mora pridržavati jeste pismena forma otkaza⁹ i dužnost poštovanja otkaznih rokova¹⁰. Kad otkaz daje privredna organizacija zahtevi zakonodavca su znatno veći. Najvažniji među njima predstavlja usvojeno načelo po kome je privredna organizacija dužna na zahtev radnika dati pismeno obrazloženje otkaza¹¹. Obaveza obrazlaganja otkaza kad ga daje radnik ne postoji.

Motivisan otkaz dozvoljava radniku da brani svoje pravo na zaposlenje. Samo iz obrazloženog otkaza može se utvrditi motiv na kome je zasnovan i za slučaj da se radi o samovolji rukovodilaca ili organa preduzeća, odnosno nesocijalnim postupcima, motivisan otkaz je najbolja podloga na kojoj radnik može tražiti zaštitu. U uslovima radničkog samoupravljanja od najvećeg je značaja osećaj stabilnosti i obezbeđenosti koji omogućuju radniku slobodu akcije i misli što je preduslov za njegovu aktivnu i svesnu ulogu kao proizvođača i upravljača istovremeno. Stoga, kako kaže profesor dr A. Baltić, „svi ovi razlozi su pretežniji od razloga koji govore u prilog nemotivisanog otkaza, tj. da on više odgovara privrednopravnoj individualizaciji preduzeća i njegovom slobodnom ekonomskom delovanju u novom privrednom sistemu. Samo takva sloboda može da ide protiv zaštite radnog čoveka i njegovih osnovnih prava iz radnog odnosa, a naročito prava na rad i prava upravljanja koja mu ustav garantuje¹²“. Baš iz ciljeva koje sebi zakonodavac postavlja i u vezi sa kojima predviđa motivisan otkaz proizilazi da garantovano pravo na rad ostaje bez realne podloge ako se radnik onemogućuje da ga brani. Otkaz bez obrazloženja koje bi se moglo napadati nije ništa drugo nego neograničeno pravo jednostranog otpuštanja radnika što je, van svake sumnje, u suprotnosti sa društvenim položajem radničke klase u našem društvu kao i socijalističkim sistemom u celini.

Sledeću meru usmerenu na objektivizaciju davanja otkaza, kad su ovi inače dozvoljeni, čine odredbe o postupku i nadležnim organima. Privredne organizacije su dužne držati se pomenutih odredaba jer će svaki otkaz dat suprotno njima biti od nadležnog suda proglašen nezakonitim i kao takav poništen.

Odluku o otkazu mogu doneti samo *kolektivni organi* privredne organizacije. U zavisnosti od slučaja u pitanju, to može biti: komisija za zasnivanje i otkazivanje radnih odnosa, upravni odbor, radnički savet ili ceo radni kolek-

⁸ Vidi čl. 298 Zakona o radnim odnosima.

⁹ Čl. 303 Zakona o radnim odnosima.

¹⁰ Čl. 311–315 Zakona o radnim odnosima.

¹¹ Čl. 303 Zakona o radnim odnosima.

¹² Dr A. Baltić, op. cit., str. 286.

tiv kod organizacija koje nemaju birane organe radničkog upravljanja. Pravilima, odnosno pravilnikom o radnim odnosima nadležnost komisije radničkog saveta za zasnivanje i otkazivanje radnih odnosa može biti prenetna na organizacionu jedinicu (unutar preduzeća)¹³.

Postupak pri otkazu se razlikuje u zavisnosti od toga da li se namerava dati otkaz jednom radniku ili grupi radnika i od toga koliki ukupni radni staž, odnosno neprekidni radni staž u toj privrednoj organizaciji ima radnik u pitanju i najzad od toga da li se radi o radniku koji zauzima rukovodeće mesto ili ne. Od ovih okolnosti zavisi koji će od više postojećih kolektivnih organa upravljanja biti nadležan da donese odluku o otkazu. Od istih okolnosti zavisi i nadležnost podnošenja predloga za otkaz.

Prema čl. 299 Zakona o radnim odnosima predlog o otkazu kolektivnom organu podnosi direktor privredne organizacije ili drugo u pravilima, odnosno pravilniku o radnim odnosima ovlašćeno lice. Ako se kolektivni organ saglasi sa podnetim predlogom, na osnovu njegove odluke direktor mora doneti formalno rešenje o otkazu.

Kad privredna organizacija namerava istovremeno dati otkaz većem broju radnika, što zakon predviđa (čl. 300 ZRO) za slučaj smanjenja obima poslovanja odnosno troškova, prethodno radnički savet, odnosno radni kolektiv, donosi odluku o tome kolikom broju radnika će biti otkazan radni odnos. Šta se smatra većim brojem radnika određuje se pravilima, odnosno pravilnikom o radnim odnosima. U okviru broja radnika kojima prema odluci radničkog saveta treba dati otkaz, direktor, odnosno drugo ovlašćeno lice podnosi konkretan predlog određujući radnike samo po kvalifikaciji a ne poimenično.

O otkazu radnicima na rukovodećim radnim mestima odlučuje upravni odbor privredne organizacije¹⁴.

Zakonodavac posebnu pažnju posvećuje starijim radnicima propisujući da odluku o otkazu radniku sa ukupno 20 godina radnog staža ili sa 15 i više godina neprekidnog radnog staža u istoj privrednoj organizaciji može doneti samo radnički savet. Direktor je ovde izuzet i kao predlagач jer predlaganje zakonodavac stavlja u dužnost upravnom odboru. U neprekidni radni staž računaju se i vreme koje je radnik proveo u drugoj privrednoj organizaciji pod uslovom da je u organizaciju koja mu daje otkaz bio preuzet.

Protiv rešenja o otkazu radnik ima pravo prigovora neposredno višem organu upravljanja od onog koji je doneo odluku o otkazu. Prigovor se podnosi u roku od 3 dana. Zakon obavezuje privrednu organizaciju da rešenje po prigovoru donese na prvoj sednici upravnog odbora, odnosno radničkog saveta, a najkasnije u roku od 30 dana.

Otkazni rokovi su sledeća karakteristika ustanove otkaza. Radni odnos ne prestaje trenutkom donošenja rešenja o otkazu. Od tog momenta do prestanka radnog odnosa zakon predviđa protek određenog vremena.

Intencija je zakonodavca da još u toku trajanja otkaznog roka omogući radniku da nađe novo zaposlenje, a privrednoj organizaciji drugog radnika. S toga je privredna organizacija dužna (čl. 312) dozvoliti radniku ako on to zahteva, u toku trajanja otkaznog roka izlazak za vreme redovnog radnog vre-

¹³ M. Laković; — S. Bujdić — Dr T. Popović, Priručnik za primenu zakona o radnim odnosima, Beograd 1962, str. 228—229; Dr A. Baltić, op. cit., str. 287.

¹⁴ Kao radnik u smislu Zakona o radnim odnosima (čl. 16) smatra se svako lice u radnom odnosu, bez obzira na svojstvo, položaj, posao ili funkciju koju vrši, uključujući i članove zanatskih proizvođačko-uslužnih zadruga.

mena radi traženja novog zaposlenja s tim što odsustvovanje sa posla po ovom osnovu ne može iznositi više od 12 časova nedeljno. Za vreme odsustvovanja s posla radi traženja novog zaposlenja radniku pripada naknada umesto ličnog dohotka. Odsustvovanje s posla zakon uslovljava traženjem novog zaposlenja dok se u druge svrhe ne može koristiti¹⁵.

Otkazni rokovi mogu biti zakonski i ugovorni. Zakonski otkazni rokovi se kreću od 1 do 5 meseci, a ugovorni od 15 dana do 6 meseci. Dužina zakonskih otkaznih rokova zavisi od dužine ukupnog radnog staža i neprekidnog radnog staža u istoj privrednoj organizaciji. Prema čl. 306 Zak. o radnim odnosima otkazni rok za radnika u privrednu organizaciju iznosi najmanje, i to kad radnik ima: do 5 godina radnog staža 1 mesec, preko 5 do 10 godina radnog staža ukupno 2 meseca, preko 5 do 10 godina neprekidnog radnog staža u istoj privrednoj organizaciji ili preko 10 do 15 godina ukupnog radnog staža 3 meseca, preko 10 do 15 godina neprekidnog staža u istoj privrednoj organizaciji ili preko 15 do 20 godina ukupnog radnog staža 4 meseca, preko 15 godina neprekidnog radnog staža u istoj privrednoj organizaciji ili preko 20 godina ukupnog radnog staža 5 mesec.

Pravilo je da otkaz uručen do 15 u mesecu dejstvuje od tog dana, a otkaz uručen posle 15 dana u mesecu dejstvuje od prvog dana narednog meseca. Izuzetak je napravljen kad se radi o radniku pozvanom na vojnu vežbu, odnosno na dosluženje vojnog roka do 3 meseca. Danom prijema poziva za vojnu vežbu ili dosluženje vojnog roka do 3 meseca zaustavlja se tok otkaznog roka i nastavlja po povratku sa vojne vežbe, odnosno dosluženja roka. U ovakvom slučaju radni odnos ne može prestati pre isteka 14 dana od povratka radnika.

Prestanak radnog odnosa i razrešenje od dužnosti poklapa se po pravilu istekom poslednjeg dana otkaznog roka. Međutim, to ne mora tako biti u svakom slučaju. Iz opravdanih razloga, rok za razrešenje od dužnosti (posla) može se produžiti najviše za mesec dana. Opravdanim razlozima smatra se predavanje blagajne, inventara ili kad radnik radi na dovršenju posla koji se bez štete ili većih tehničkih teškoća ne bi mogao predati drugom radniku. Ako do razrešenja od dužnosti ne bi došlo ni posle mesec dana od isteka poslednjeg dana otkaznog roka radnik može napustiti posao bez štetnih posledica po sebe. Za razliku razrešenja od posla koje sledi posle isteka otkaznog roka zakon predviđa mogućnost da radnik bude razrešen od dužnosti i pre isteka toga roka, samo dok u prvom slučaju dan razrešenja uvek određuje privredna organizacija, u ovom drugom to može biti učinjeno po zahtevu kako radnika tako i organizacije¹⁶. Kod razrešenja radnika od dužnosti pre isteka otkaznog roka moment prestanka radnog odnosa i neka druga prava zavise od toga da li do razrešenja dolazi na zahtev radnika ili po odluci upravnog odbora privredne organizacije.

Kad do razrešenja dolazi na zahtev radnika (koji da bi bio pravno valjan mora biti učinjen u pismenoj formi) radni odnos prestaje danom razrešenja do kog dana radniku pripada i lični dohodak bez obzira što otkazni rok još nije istekao u celini, međutim ako do razrešenja radnika od dužnosti dolazi pre isteka zakonom predviđenog otkaznog roka ali na zahtev privredne organizacije a po odluci njenog upravnog odbora, radni odnos ne prestaje danom.

¹⁵ Objašnjenje Sekretarijata za rad SIV-a, 05 br. 492/1961, Socijalna politika, br. 11/1961, str. 1066.

¹⁶ Vidi čl. 313 Zakona o radnim odnosima.

razrešenja već istekom poslednjeg dana otkaznog roka, a do istog dana radnik ima pravo na lični dohodak.

Kao što se vidi, radni odnos radniku može prestati pre isteka zakonom predviđenog otkaznog roka, samo na pismeni zahtev samog radnika, izvan toga on prestaje zadnjeg dana otkaznog roka ako se taj dan poklapa sa danom razrešenja od dužnosti (posla) ili danom razrešenja od dužnosti ako se to čini po isteku otkaznog roka. U dva zadnja slučaja radnik ima pravo na lični dohodak do dana razrešenja od dužnosti kad mu i radni odnos prestaje.

Otpremnina je pravo koje pripada radnicima sa ukupnim radnim stažom od 20 godina ili sa neprekidnim radnim stažom u istoj privrednoj organizaciji od 15 i više godina¹⁷.

Ovom merom (kao i tamo gde je mogućnost otkazivanja starijim radnicima uslovio odlukom radničkog saveta, a ne i odlukom nekog nižeg kolektivnog organa) naš zakonodavac još jednom izražava posebnu brigu za ove radnike. *Otpremnina* je ravna četvoromesečnom iznosu ličnog dohotka¹⁸. Pravo na otpremninu radnik može ostvariti kod privredne organizacije kod koje se zatekao i u slučaju kada su uslovi za isplatu stečeni ranije dok je bio u radnom odnosu kod druge privredne organizacije, pod uslovom, da to pravo nije već ostvareno¹⁹. Pravo na ponovnu otpremninu, radnik stiče ako je u novom zaposlenju proveo najmanje pet godina neprekidno u istoj privrednoj organizaciji. Na kraju još treba dodati da radnici koji su ispunili uslove za starosnu penziju nemaju pravo na otpremninu kad im se daje otkaz.

§ 2. Sporovi povodom otkaza koje daju privredne organizacije²⁰

„Radi ostvarivanja svojih zakonitih prava iz radnog odnosa, kaže se u čl. 25 Zakona o radnim odnosima, radnik ima pravo podnositi zahteve, priговore odnosno žalbe organizaciji u kojoj radi i organima koji su određeni zakonom i propisima donetim na osnovu zakona“. Citirana odredba je opšteg karaktera i odnosi se na sva lica u radnom odnosu bez obzira na mesto rada i posao odnosno funkciju koju radnik odnosno službenik obavlja. Naš zadatak je daleko uži, i kako je to već rečeno ograničava se na zaštitu radnika u postupku otkazivanja. Međutim, baš zato, što je odredba člana 25 Zakona o radnim odnosima opšta i što se primenjuje na sva lica u radnom odnosu, u njenim okvirima valja ispitivati i zaštitu radnika u postupku otkazivanja radnog odnosa. Vršeći analzu institucije otkaza, onakve kako je ona sada postavljena u Zakonu o radnim odnosima, mi smo već videli, da naš zakonodavac štiti radnika na taj način što: obavezuje privrednu organizaciju, da kad god to radnik zahteva, odluku o otkazu pismeno obrazloži (čl. 303), što propisuje naro-

¹⁷ Vidi čl. 307 i 302 a u vezi sa čl. 207 Zakona o radnim odnosima.

¹⁸ Vidi čl. 307 Zakona o radnim odnosima.

¹⁹ Vidi Presudu Saveznog vrhovnog suda, Rev. 1727 od 2.XI 1962, Zbirka sudskih odluka saveznih sudova, knjiga sedma, sveska treća, Beograd 1962, str. 86 do 88.

²⁰ O sporovima povodom otkaza koje daju privredne organizacije i zaštiti radnika u postupku otkazivanja radnog odnosa u našoj teoriji radnog prava uopšte vidi: Dr A. Baltić, op. cit., str. 306–312; Dr B. Perić, op. cit., 107–144; Dr N. Tintić, Stalnost zaposlenja i pravne posledice nezakonitog otkazivanja radniku (I i II), Naša Zakonitost br. 1–2 i 3–4/1959, str. 37–50 i 123–131; Dr R. Kyovsky, Osnove delovnega prava in socialnega zavarovanja, Ljubljana 1962, str. 138–143; A. Frimerman, Zaštita radnika u postupku otkazivanja radnog odnosa, Socijalna politika, br. 2/1963, str. 128–136.

čiti postupak za otkazivanje (čl. 298 do 315), određuje organe i njihovu nadležnost u postupku otkazivanja (čl. 299 do 315), određuje otkazne rokove (čl. 306), određuje momenat prestanka radnog odnosa i razrešenja od dužnosti (posla) (čl. 311 do 315), uvodi pravo na otpremninu koje pripada radnicima pod zakonom određenim uslovima za slučaj da im se otkaže radni odnos (čl. 307 i 302 a u vezi sa čl. 207) i najzad kao izuzetak apsolutno zabranjuje davanje otkaza radnicima dok na njihovoj strani postoje zakonom predviđene okolnosti (čl. 305). Uz sva ta ograničenja zakonodavac ne isključuje mogućnost da „zakonito pravo“, kakvo je van svake sumnje i pravo na rad jer je garantovano i Ustavom i zakonom, bude povređeno. U takvom slučaju radnik se ne ostavlja bez pomoći, naprotiv motivisan otkaz je baš zato i uveden da se radnik u slučaju povrede zakonskog prava može obratiti za zaštitu.

Unutar privredne organizacije zaštita radnika u postupku otkazivanja radnog odnosa ostvaruje se putem prigovora koji radnik podnosi na rešenje direktora odnosno ovlašćenog lica o otkazu. Prigovor se podnosi u roku od tri dana neposredno višem organu upravljanja od onog koji je doneo odluku o otkazu. Tako, ako je odluku o otkazu donela komisija radničkog saveta za zasnivanje i otkazivanje radnih odnosa, prigovor se podnosi u zakonom predviđenom roku upravnom odboru, a kad je odluku doneo upravni odbor, radničkom savetu privredne organizacije (čl. 304). Međutim, kako smo videli, odluku o otkazu radnicima na rukovodećim mestima (čl. 301) može doneti samo upravni odbor privredne organizacije. U tom slučaju radniku ostaje samo mogućnost podnošenja prigovora radničkom savetu. Isto onako kako isključuje komisiju radničkog saveta za zasnivanje i otkazivanje radnih odnosa, kad treba doneti odluku o otkazu radniku na rukovodećem radnom mestu, tako zakonodavac isključuje i komisiju i upravni odbor kad treba doneti odluku o otkazu radniku sa 20 godina radnog staža ili sa 15 i više godina neprekidnog radnog staža u istoj privrednoj organizaciji. Odluku o otkazu takvim radnicima može doneti samo radnički savet (čl. 302), dakle, najviši organ upravljanja u privrednoj organizaciji, prema tome ovi radnici nemaju mogućnosti da putem prigovora na rešenje o otkazu potraže zaštitu unutar same privredne organizacije.

Organ privredne organizacije kome je radnik podneo prigovor protiv rešenja o otkazu mora doneti po njemu svoju odluku na prvoj sednici a najkasnije u roku od mesec dana (čl. 25 st. 3).

Iz gornjeg izlazi da se radnici po pravilu (izuzimajući one za koje odluku o otkazu donosi radnički savet), u postupku otkazivanja mogu, putem prigovora na rešenje o otkazu, obratiti za zaštitu organima upravljanja unutar same privredne organizacije. Ako po prigovoru na rešenje o otkazu nepravilnosti ili razlog sa koga je radnik i podneo prigovor bude uklonjena radnik je dubo zaštitu u samoj organizaciji, pa shodno tome, otpada svaka potreba za obraćanje i traženje zaštite od organa izvan organizacije. Međutim, ako na prigovor radnika ne bude odgovoreno u roku od mesec dana, ili bude ali na način koji radnika ne zadovoljava šta onda? Tu i nastaje problem jer kod radnika koji su našli zaštitu već u organizaciji problema i nema. Mi od takvih i nismo pošli, već naprotiv, od onih koji su iscrpili mogućnosti u traženju zaštite unutar privredne organizacije i ostali nezadovoljni pa se sad obraćaju državnim i političkim organima izvan privredne organizacije. Zakon generalno predviđa (čl. 25) da se radnik po čijem prigovoru ne bi bilo postupljeno uopšte ili ne bi bilo postupljeno u roku od 30 dana, odnosno ako bi radnik i dalje ostao nezadovoljan odlukom donetom po prigovoru, da se za ostvarivanje svojih prava

može obratiti organima koji su određeni zakonom i propisima donetim na osnovu zakona. Kad je reč o zaštiti radnika u postupku otkazivanja radnog odnosa, praksa nam pokazuje da broj onih koji ostaju nezadovoljni konačnom odlukom privredne organizacije nije mali. Do 1959. u postupku otkazivanja radnici su se radi zaštite mogli obraćati osim organima unutar privredne organizacije, još i opštinskom arbitražnom veću za otkaze koje je imalo zadatak da ispituje opravdanost i celishodnost otkaza, inspekciji rada i redovnom sudu. Odredbe zakona koje su se odnosile na opštinsko veće za otkaze brisane su 1959²¹, tako da je još ostala mogućnost da se radnici u traženju zaštite u postupku otkazivanja, osim organima u privrednoj organizaciji o kojima je već bilo reči, mogu obraćati inspekciji rada i sudu (radni spor). Ukinjanje opštinskih veća za otkaze stvorilo je problem koji se živo raspravlja u našoj teoriji, a sastoji se u pitanju, na koga je prešla nadležnost ukinutih veća za otkaze, i u vezi s tim kad se radnik može obratiti sudu u traženju zaštite u postupku otkazivanja radnog odnosa. To nas navodi da u redovima koji slede pobliže analiziramo sistem zaštite radnika u postupku otkazivanja izvan privredne organizacije. Ovo se čini u želji da se putem te analize dođe do zaključka na čijoj bi podlozi bilo moguće usvojiti takva rešenja koja bi sa svoje strane mogla doprineti smanjenju nepravilnosti do kojih u praksi dolazi u postupku otkazivanja radnog odnosa a samim tim i adekvatnijoj zaštiti radnika u realizaciji Ustavom i Zakonom garantovanog parava na rad.

Prvo nekoliko reči o inspekciji rada, da bismo potom mogli preći na sudsku zaštitu radnika u postupku otkazivanja.

Prema čl. 122 Zakona o radnim odnosima, ako su zakonita prava radnika povređena postupkom privredne organizacije, radnik se radi zaštite svojih prava može obratiti nadležnom organu *inspekcije rada*. Na traženje radnika nadležni organ inspekcije rada, intervenisaće kod organizacije da se nepravilnost otkloni i povređeno pravo ponovo uspostavi. Međutim, organ inspekcije rada ne može donositi meritorne odluke o pravima radnika, stoga, ako privredna organizacija ne postupi po zahtevu inspekcije rada, ovaj organ može doneti privremeno rešenje kojim obustavlja izvršenje odluke privredne organizacije do konačnog rešenja spora, a radnika uputiti na nadležne organe radi ostvarivanja povređenog prava. Ovim se ujedno iscrpljuje nadležnost inspekcije rada u slučaju kad joj se obrati radnik povodom povrede njegovih zakonitih prava.

Osim organa inspekcije rada kao organa preko koga država vrši nadzor nad izvršenjem *svih propisa o radnim odnosima*, u čl. 121 Zakona o radnim odnosima pominju se i drugi zakonom ovlašćeni organi.

Pošto smo ispitali nadležnost inspekcije rada i utvrdili da ona ne može meritorno odlučivati o povređenom pravu radnika, pa prema tome ni onda kad se radi o otkazu, ostaje nam da pogledamo nadležnost drugih državnih organa koji prema zakonskim propisima imaju određenu nadležnost u oblasti radnih odnosa.

U druge državne organe sa kompetencijama iz domena radnih odnosa spadaju još neki upravni organi osim inspekcije rada, organi vlasti i sud. U okviru državne uprave možemo pomenuti: organe službe za zapošljavanje radnika, organe uprave nadležne za poslove rada i radnih odnosa. Opštinske, sreske i druge skupštine, a naročito njihova veća radnih zajednica, u okviru op-

²¹ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o radnim odnosima, Sl. list FNRJ, br. 1/1959.

šte politike koju vode na svome području vode i politiku u vezi sa radnim odnosima. Uz ove organe postoje i specijalni organi sa kompetencijama da učestvuju u rešavanju radnih sporova kao što su sresko arbitražno veće nadležno za rešavanje sporova koji bi nastali između privredne organizacije, opštinskog sindikalnog veća i veća proizvođača opštinske skupštine povodom donošenja pravilnika o radnim odnosima i posebno arbitražno veće za sporove do kojih može doći povodom kolektivnih ugovora između sindikalnih organa i komore.

Bez posebnih razmatranja, već na prvi pogled se vidi, da u nadležnost nijednog od ovih organa ne spada rešavanje o povređenom pravu radnika, a pošto „država vrši nadzor nad izvršavanjem propisa o radnim odnosima i uslovima rada preko organa inspekcije rada i drugih zakonom ovlašćenih organa²²“, ostaje nam još samo da ispitamo nadležnost suda.

Prema već utvrđenoj i usvojenoj klasifikaciji u teoriji radnog prava i sudskoj praksi otkazi se pred sudom mogu napadati ili sa razloga nezakonitosti ili sa razloga nepravilnosti odnosno necelishodnosti. Mada je ovo kako smo rekli najčešća klasifikacija ipak se, mada vrlo retko, sreću i autori koji neopravdane odnosno necelishodne otkaze dele²³. Mi ćemo se držati podele po kojoj se neopravdani odnosno necelishodni otkazi jedinstveno tretiraju, a kako će se kasnije videti za to postoje brojni razlozi.

Nezakoniti otkaz se definiše u radno-pravnoj teoriji kao otkaz dat protivno izričitim zakonskim odredbama²⁴.

Kao što je napred bilo istaknuto, ograničenja koja se nameću poslodavcu u postupku otkazivanja radnog odnosa, mogu biti apsolutna i relativna. U prvom slučaju zakonodavac taksativno predviđa uslove koji se moraju steći da bi poslodavac mogao otkazati radni odnos, u drugom slučaju zakonodavac u celini ili delimično ostavlja poslodavcu određivanje tih uslova, a ograničava ga na taj način što izvesne kategorije radnika apsolutno štiti od otkazivanja pod određenim uslovima, a izvan toga ostavlja slobodu poslodavcu obavezujući ga na određeni postupak.

Danas se u pozitivnim zakonodavstvima nailazi na ona koja usvajaju jedno od gornjih rešenja i na takva koja usvajaju drugo. Za prvo rešenje (tj. gde se zakonom izričito propisuju osnovi i uzroci sa kojih se dozvoljava poslodavcu da otkáže radni odnos) primera radi navodimo Sovjetski Savez. „Po sovjetskom zakonodavstvu uprava ima pravo da otpusti radnika ili službenika samo iz razloga navedenih u zakonu (čl. 37, 47 KZoT i u nekim posebnim uredbama). Bez postojanja osnova navedenih u zakonu, uprava ne može otpustiti radnika, ni u slučaju kada je bio uposlen na određeno, ni u slučaju kada je bio uposlen na određeno vreme“²⁵. Od zemalja koje usvajaju drugo rešenje primera radi navodimo Francusku.²⁶

Naša zemlja, takođe, spada u red onih zemalja u čijem se zakonodavstvu ne nailazi na odredbe u kojima bi bili sadržani svi osnovi i uslovi pod kojima se dozvoljava privrednoj organizaciji da radniku otkáže radni odnos. Međutim, kako smo već videli po našem zakonodavstvu ne postoji ni neograničena sloboda

²² Vidi čl. 121 Zakona o radnim odnosima.

²³ A. Frimerman, op. cit., str. 129—131.

²⁴ Dr A. Baltić, op. cit., str. 306; A. Frimerman, op. cit., str. 129—130 i dr.

²⁵ Sovjetsko radno pravo (prevedeno), Beograd 1948, str. 288; Denisov A. I., Aleksandrov — Bondarenko — Gincburg — Moskalenko — Pašerstnik, Trudovoe pravo, Moskva 1959, str. 457.

²⁶ A. Roust — P. Durand, Droit du travail, Paris 1963, str. 478—481.

otkazivanja radnog odnosa od strane privredne organizacije, naprotiv Zakon o radnim odnosima predviđa kako apsolutna tako i relativna ograničenja. Već je bilo reči i o motivima kojima se naš zakonodavac rukovodio, pa se ovom prilikom nećemo u to upuštati.

Naša teorija i sudska praksa, a na osnovu zakonskih odredaba, nezakonitim otkazom smatra otkaz: dat u slučajevima u kojima zakon zabranjuje davanje otkaza (čl. 305), ako otkaz nije dat od strane nadležnog organa privredne organizacije (čl. 299—302), ako otkaz nije dat u propisanoj formi ili nije obrazložen na zahtev radnika (čl. 303), ako su povređene odredbe o otkaznim rokovima (čl. 306), ako je rešenje doneto od neovlašćenog lica (čl. 299—302 ZoRO), ako po prigovoru radnika na otkaz nije rešavao nadležni viši organ upravljanja ili nije rešavao u određenom roku (čl. 304) ili ako su bile povređene druge izričite odredbe u postupku otkazivanja.²⁷ Kao što se vidi svi ovi slučajevi su sadržani u pojmu nezakonitog otkaza onakvom kako je on napred određen. Dovde vlada opšta saglasnost u našoj teoriji i sudskoj praksi. Stoga ako bi sud našao da u postupku otkazivanja postoji povreda neke od gore nabrojanih odredaba imao bi otkaz proglasiti nezakonitim i kao takav poništiti a povređeno pravo radnika ponovo uspostaviti tj. narediti privrednoj organizaciji da ponovo primi radnika na posao, odnosno da ga reintegrira. Za slučaj da do reintegracije radnika ne dođe, sud osuđuje privrednu organizaciju da radniku nadoknadi štetu nastalu nezakonitim otkazivanjem radnog odnosa. U pogledu prava radnika u slučaju poništenja otkaza naša sudska praksa je nejednaka.²⁸ Jedni sudovi se zadovoljavaju samo utvrđivanjem da radni odnos nije prestao ne dosuđujući naknadu umesto ličnog dohotka, jer ovaj radniku pripada samo za stvarno izvršeni rad, a izvan toga samo onda kad to zakon izričito propisuje (čl. 40—41 i 206 ZoRO), drugi dosuđuju istovremeno i naknadu umesto ličnog dohotka, a treći utvrđuju da li je radnik bio sprečen da radi bez svoje krivice pa zavisno od toga rešavaju pitanje naknade umesto ličnog dohotka.

Van svake sumnje je otkaz nezakonit ako postoji povreda bilo koje gore citirane zakonske odredbe. Međutim, u zadnje vreme, sve češće se postavlja pitanje, da li je otkaz nezakonit i onda kad nije povređena ni jedna odredba direktno, dakle, kad je otkaz dat od nadležnog organa, nadležno lice je donelo rešenje o otkazu, poštovane su odredbe o otkaznim rokovima, poštovane su i sve druge odredbe u postupku otkazivanja, otkaz je dat u pismenoj formi i obrazložen ali činjenice u obrazloženju nisu istinite? Dakle, ovde se još uvek ne radi o ispitivanju opravdanosti i celishodnosti razloga sa kojih se radni odnos otkazuje (o tome će, biti reči niže) već samo o tome da li su činjenice navedene u rešenju o otkazu istinite ili nisu.

U praksi sudova ovo je pitanje sporno. Mnogi sudovi, bar na području SR Srbije, polazeći od stava da parnični sud ceni samo zakonitost (to će reći da li su povređene procesualne odredbe — organi i postupak — ili izričito materijalne odredbe — o apsolutnoj zabrani otkazivanja, o otkaznim rokovima itd.) a ne i celishodnost otkaza, ne upušta se ni u ispitivanje istinitosti činjenica navedenih u obrazloženju otkaza. Stoga, kaže se u jednoj presudi Vrhovnog suda AP Vojvodine, da parnični sud nije nadležan da ispituje da li je postojao

²⁷ Tako i dr A. Baltić, op. cit., str. 306.

²⁸ O kolebanju sudske prakse u ovom pitanju vidi kod dr A. Baltića, op. cit., str. 307.

razlog za otkazivanje „viška radne snage“.²⁹ Ovaj sud svoje pravno shvatanje temelji na čl. 302, 305—308 i 311 Zakona o radnim odnosima.

Izloženo svatanje se u poslednje vreme sve više kritikuje i gubi pristalice kako u pravnoj teoriji, tako i u sudskoj praksi.³⁰ U kritici prvog shvatanja polazi se (a mislimo da se odatle i mora poći) od odredaba člana 3 stav 2 Zakona o radnim odnosima, gde se imperativno, od strane zakonodavca, naređuje privrednoj organizaciji da na zahtev radnika mora dati pismeno obrazloženje otkaza.

U poslednje vreme veliki je broj otkaza čija obrazloženja sadrže proizvoljne tj. neistinite činjenice. Kao najčešći proizvodnji razlog sreće se „ukidanje radnog mesta“ i „višak radne snage“. Vrlo često, umesto radnika kome je radni odnos otkazan, sa gornjih „razloga“, odmah se uzima drugi radnik. Praksa je dosad izdvojila dve vrste rešenja. U jednim su njihova obrazloženja proizvoljna i neistinita, a u drugima, osim toga što sadrže u svemu karakteristike prvih, lažnim činjenicama se kleveče i vređa sama ličnost radnika. Nailazi se, i to ne retko, na obrazloženja gde se navodi da je radnik počinio teške povrede radne discipline, da ima negativan stav prema radu i kolektivu uopšte, da je izvršio krađe itd., mada protiv radnika kome se radni odnos otkazuje prethodno nije vođen disciplinski niti bilo koji drugi postupak u kome bi ovakve teške optužbe bile dokazane. U suštini, najčešće se iza rešenja sa neistinitim obrazloženjem kriju samovolja pojedinaca, netrpeljivost ili nezdravi odnosi u kolektivu. Kada se radnik, radi zaštite svojih zakonom garantovanih prava, obrati sudu i kad tužbom pobija zakonitost otkaza sa razloga neistinitosti činjenica navedenih u obrazloženju, on često ostaje bez potrebne zaštite. To rezultira otuda, što sudovi, kako je to već istaknuto, smatraju da bi ispitivanje istinitosti razloga navedenih u obrazloženju dovelo i do ispitivanja njihove opravdanosti odnosno necelishodnosti, a što prelazi okvire njihove nadležnosti. Nesumnjivo da bi se zastupnici ovakvog shvatanja našli pred teškim problemom na pitanju u čemu je onda razlog postojanja imperativne zapovesti zakonodavca sadržane u čl. 303 st. 2 po kojoj privredna organizacija na zahtev radnika mora dati pismeno obrazloženje otkaza. Zakonska odredba kojom se privredna organizacija obavezuje na pismeno obrazloženje otkaza, kad to radnik zahteva, može biti shvaćena samo tako da obrazloženje o otkazu mora biti ispitano kad god postoji sumnja u njegovu istinitost. U suprotnom, ako bi otkaz mogao biti obrazložen makar kakvim, pa i neistinitim činjenicama, onda to ne bi bilo ništa drugo nego izigravanje, kako radnika na koga se takvo obrazloženje odnosi, tako i samog Zakona o radnim odnosima. Tada, a to je apsolutno neprihvatljivo, radnik bi ostao bez mogućnosti da traži zaštitu pred sudom zakonom zaštićenog prava koje je povređeno nepravilnim postupcima privredne organizacije. Istovremeno zabrani li se radniku dokazivanje neistinitosti obrazloženja, može se postaviti pitanje čemu služi naredba zakona o obaveznom obrazloženju. Mišljenja smo da bi se stav suda koji ne bi dozvolio dokazivanje neistinitosti razloga navedenih u obrazloženju kosio i sa osnovnim principima našeg radnog prava.

Prema čl. 342 Zakona o radnim odnosima, radnik koji je nezadovoljan konačnom odlukom višeg organa privredne organizacije, ima pravo da se radi zaštite svoga prava, za koje smatra da je povređeno, obrati tužbom nadležnom

²⁹ Presuda Vrhovnog suda APV, objavljena u Biltenu sudske prakse Vrhovnog suda APV za 1962, str. 31.

³⁰ O kritici shvatanja po kome parnični sud nije nadležan ni za ispitivanje istinitosti razloga navedenih u rešenju o otkazu vidi: Dr A. Baltić, op. cit., str. 306—312; A. Frimerman, op. cit., str. 133—134; Presuda Vrh. suda SR Hrvatske Rev. 795/62.

redovnom sudu (radni spor). Nesumnjivo je povređeno pravo radnika, garantovano ne samo Zakonom već i Ustavom, ako privredna organizacija dati otkaz obrazlaže izmišljenim i neistinitim činjenicama. Stav po kome bi sud ispitivao samo formalnu stranu zakona, ne upuštajući se u ocenu istinitosti razloga navedenih u obrazloženju (sasvim je drugo pitanje opravdanosti i celishodnosti), mogao bi se okarakterisati samo kao usko-formalistički stav.

Pored toga što radniku nije svejedno da li mu se daje otkaz zbog „ukidanja radnog mesta“ i „viška radne snage“ da bi već sutra u istu privrednu organizaciju i na isto radno mesto bio primljen drugi radnik, naročito se teško vredi pravo radnika i opšti moralni principi socijalističkog društvenog uređenja kad se u obrazloženju izmišljaju i imputiraju neistinite činjenice koje klevetaju ličnost radnika kao što su teške povrede radne discipline po kojima nije vođen disciplinski postupak, krađa i dr. Osim toga valja podvući, mada je to nedvosmisleno rečeno i u samom Zakonu o radnim odnosima, (čl. 254, 257 i 298–315), da se otkaz ne može dati zbog krivice, pa ni zbog povrede radne discipline ma kako ona bila teška, niti pak, zbog nepravilnog odnosa prema radu, jer se te činjenice i okolnosti utvrđuju u disciplinskom postupku i za njih izriče odgovarajuća disciplinska kazna, pa i kazna otpuštanja iz privredne organizacije ako se utvrdi krivica koja tu kaznu povlači. Pri tome zakon u okviru utvrđenog načelnog kriterija ostavlja samim privrednim organizacijama da u svom pravilniku o radnim odnosima koje se i pod kojim okolnostima povrede radne discipline imaju kazniti otpuštanjem iz privredne organizacije.³¹ U svim ovim slučajevima, prihvatanje usko-formalističkog gledišta dovelo bi do stanja u kome bi se neodgovornim pojedincima u privrednim organizacijama omogućilo da izmišljaju razloge za otkaz, čak i klevetajući ličnost radnika na jednoj strani, a na drugoj bi radniku bila oduzeta mogućnost da te neistine pred sudom pobija. Ne treba ni podsećati na brojne negativnosti do kojih bi ovakvo shvatanje moglo dovesti, kako sa stanovišta radnika čije se pravo na ovakav način vredi, tako i sa stanovišta unutrašnjih odnosa u našim kolektivima uopšte.

Otuda se izvlači zaključak da iz razloga pune zaštite radnika, razlozi u obrazloženju otkaza u svakom slučaju moraju biti istiniti. Otkaz sa neistinitim obrazloženjem bio bi direktno suprotan članu 303 st. 2 Zakona o radnim odnosima.³² Iz ovakvog zaključka proizišlo bi, logično i sledeće posledice i pod nezakonitim otkazom treba razumeti, kako rešenja o otkazu kojima su povređene procesualne odredbe zakona (organi i postupak) ili izričito predviđene materijalne odredbe (o apsolutnoj zabrani otkazivanja, o otkaznim rokovima itd.), tako i rešenja koja su formalno u skladu sa zakonom ali su neistiniti razlozi sa kojih se otkaz daje; 2) sudovi su ne samo ovlašćeni već i dužni da po tužbi radnika ispituju istinitost činjenica navedenih u obrazloženju rešenja kojim se radniku daje otkaz; 3) otkaz zasnovan na obrazloženju čija bi neistinitost na sudu bila utvrđena imao bi se proglasiti nezakonitim i kao takav poništiti a povređeno pravo radnika ponovo uspostaviti.

Drugi razlog sa koga se otkaz može napadati pred sudom jeste neopravdanost odnosno necelishodnost. Odmah se može konstatovati da za definisanje *neopravdanih* odnosno *necelishodnih* otkaza teorija nema onako čvrsto uporište kao što je to slučaj kod nezakonitih otkaza. Kod nezakonitih otkaza, kako je to

³¹ O tome M. Laković, Prestanak radnog odnosa — o otkazu —, (referat podnet na Institutu za uporedno pravo u Beogradu 1960), str. 6.

³² Takvo shvatanje zauzima i R. Stanković, sudija Vrhovnog suda SR Srbije, vidi osvrt u Politici od 23.II 1963. „O nezakonitom otkazu“.

napred već istaknuto, radi se uvek o objektivnoj povredi prava, tako da se svaki otkaz dat protivno zakonskim odredbama ima smatrati nezakonitim. U pravima onih zemalja gde zakonodavac izričito normira osnove i uslove pod kojima se može dati otkaz i ne postavlja se pitanje neopravdanih odnosno necelishodnih otkaza jer je svaki odnos dat saglasno u zakonu određenim osnovima i uslovima istovremeno i opravdan odnosno celishodan i zakonit, a obrnuto, svaki otkaz dat izvan predviđenih osnova i uslova istovremeno nepravilan odnosno necelishodan i nezakonit. Pitanje neopravdanih odnosno necelishodnih otkaza postavlja se samo tamo gde zakonom nisu predviđeni osnovi i uslovi pod kojima se može otkazati radni odnos. Takav je slučaj i sa našom zemljom, jer iako je istina da je pravo otkazivanja od strane privredne organizacije u znatnoj meri ograničeno, a u izvesnim slučajevima i apsolutno isključeno (o čemu je napred već bilo reči), ono „je ipak još toliko široko, kako kaže prof. Baltić, da dovodi u pitanje stabilnost i postojanost radnog odnosa radnika, da stvara mogućnost i za takve otkaze od strane privrednih organizacija, koji su, sa gledišta prava na rad i socijalnog položaja radnika, neopravdani i necelishodni“.³³ U pomanjkanju zakonskih odredaba o tome pod kojim uslovima privredna organizacija može otkazati radniku radni odnos teorija je pozvana zajedno sa sudskom praksom da utvrdi pojam neopravdanog odnosno necelishodnog otkaza. I pored toga što se ovde nalazimo u prisustvu jednog opšteg problema koji okupira već dug niz godina pažnju velikog broja teoretičara radnog prava, možemo konstatovati da se u dosadašnjim pokušajima nije uspelo naći neki čvrst kriterijum po kome bi bilo moguće pouzdano utvrditi u svakom slučaju da li se radi o neopravdanom odnosno necelishodnom otkazu ili ne. Možda je još za sada najpouzdaniji kriterijum po kome bi se nepravednim odnosno necelishodnim imao smatrati svaki onaj otkaz „koji se ne bi mogao pravdati stvarnim i ozbiljnim ekonomskim, organizacionim i funkcionalnim zahtevima i potrebama preduzeća“.³⁴ Svaki odnos dat suprotno ovim razlozima bio bi smatran nepravilnim i necelishodnim, a za onog ko ga daje imalo bi se smatrati ne da postupa po pravu, već naprotiv suprotno njemu, tj. da vrši zloupotrebu prava. U svakom slučaju, problem je težak i složen, jer ovde bi sud imao da ispituje socijalnu i ekonomsku stranu otkaza.

Bez obzira na sve teškoće na koje se nailazi u tretiranju ovog pitanja, problem imperativno zahteva rešenje, jer se ovde radi o sukobu interesa radnika i privredne organizacije. U sporu povodom otkaza primarni interes radnika je da sačuva svoje zaposlenje, ili bar ako to nije moguće, da otkaz bude uslovljen objektivnim i pravilnim a ne nepravilnim razlozima. Privredna organizacija, sa svoje strane nastoji „da održi svoje pravo jednostranog otkazivanja radnog odnosa, braneći to pravo ekonomskim potrebama i zahtevima preduzeća“³⁵. Pitanje se postavlja kako pomiriti ovaj sukob interesa, kako uskladiti Ustavom i Zakonom garantovano pravo na rad sa institucijom otkaza kao jednostranog akta uperenog na raskidanje radnog odnosa?

Na postavljeno pitanje delimično je već odgovoreno. U nekim zemljama pribegava se izričitom zakonskom propisivanju uslova pod kojima se radni odnos zasnovan na neodređeno vreme može otkazati, a u drugim se poziva upomoć teorija zloupotrebe prava ili neopravdanog odnosno abizivnog otkazivanja. Nećemo se upuštati u polemiku sa brojnim teorijama koje postoje u

³³ Dr A. Baltić, op. cit., str. 307.

⁴³ Dr A. Baltić, op. cit., str. 309.

³⁵ Dr A. Baltić, op. cit., str. 307.

vezi sa ovim pitanjem na strani jer bi to prešlo obim zadatka koji smo sebi postavili, već ćemo direktno preći na probleme koji se u vezi sa nepravilnim i necelishodnim otkazima postavljaju u našoj praksi i teoriji sa aspekta zaštite radnika u postupku otkazivanja.

U samom početku bilo je rečeno da je ukidanje opštinskih arbitražnih veća za otkaze (čl. 4 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o radnim odnosima)³⁶, koja su bila nadležna da cene pravilnost i celishodnost otkaza datih radnicima od strane privredne organizacije, postavilo pitanje na koji organ je prešla njihova nadležnost. U ostvarivanju svojih zakonitih prava radnik se može obraćati organima upravljanja u privrednoj organizaciji, inspekciji rada i redovnom sudu (čl. 25, 339, 121, 341, 342). Uz to u odredbama Zakona o radnim odnosima osim organa upravljanja u privrednoj organizaciji pominju se i organi koji su određeni zakonom i propisima na osnovu zakona kao i nadležni organi (čl. 25 i 122). U nameri da utvrdimo na koga je prešla nadležnost ukinutih opštinskih veća za otkaze ispitali smo nadležnost pomenutih organa (vidi gore) izuzev suda i utvrdili da oni nisu nadležni za ocenjivanje da li je jedan otkaz nepravilan odnosno necelishodan. Ostaje još da vidimo nadležnost suda.

O tome da li su redovni sudovi, posle ukidanja arbitražnih veća za otkaze, postali nadležni da pruže zaštitu radniku u sporu povodom otkaza koji se napada nepravdom i necelishodnosti, izdiferencirala su se dva dijametralno suprotna shvatanja³⁷.

Po prvom shvatanju, formulisanom neposredno po ukidanju arbitražnih veća za otkaze³⁸, sud uopšte ne bi bio nadležan da rešava o tužbi radnika protiv opravdanosti otkaza, tu je odluka višeg organa upravljanja u privrednoj organizaciji konačna.

U prilog ovakvom shvatanju navodi se sledeće:

1) zakon o upravljanju državnim privrednim preduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva od 1950, a potom i Ustavni zakon od 1953 iz temelja menjaju položaj privrednih organizacija;

2) zakon o radnim odnosima (čl. 14) utvrđuje načelo po kome privredne organizacije samostalno uređuju radne odnose. U čl. 126 stoji da „ostvarujući ustavno pravo na samoupravljanje, radnici neposredno i preko organa upravljanja odlučuju o svojim međusobnim odnosima koji proizilaze iz zajedničkog rada u privrednoj organizaciji“;

3) propisujući da se radnik u ostvarivanju svojih prava može obraćati organima upravljanja privredne organizacije, inspekciji rada, redovnom sudu (radni spor) i drugim nadležnim organima (čl. 339, 342 Zakona o radnim odnosima) zakonodavac, kažu ovi, nije mislio i na slučaj kad je radnik nezadovoljan odlukom višeg organa o otkazu. Pod zakonitim pravima iz radnog odnosa imaju se razumeti prava navedena u čl. 17–26, međutim tamo nema prava po kome bi se radnik mogao obratiti tužbom sudu u kojoj bi pobijao opravdanost odluke višeg organa upravljanja o otkazu;

4) pravo na rad ne znači pravo radnika da radi na određenom nego na bilo kojem radnom mestu;

³⁶ Službeni list FNRJ, br. 1/1959.

³⁷ O tome opširno vidi dr D. Radoman, Pravna priroda spora o otkazu radnog odnosa, Glasnik advokatske komore APV, br. 12/1960, str. 1–6 i T. Velimirović, Da li se odluka o otkazu višeg organa upravljanja privredne organizacije može pobijati kod redovnog suda, Pravni život, br. 5–6/1960, str. 23–30.

³⁸ T. Velimirović, op. cit., str. 25–30.

5) teško je pretpostaviti da kolektivni organ može postupati samovoljno;
6) konačna odluka privredne organizacije u pitanju opravdanosti ne znači nikakvu neravnopravnost za radnike u odnosu na javne službenike koji imaju mogućnost vođenja upravnog spora, jer odluku o otkazu radniku donosi kolektivni organ, a javnom službeniku pojedinac.

Po drugom shvatanju radnik može tužbom kod redovnog suda pobijati opravdanost otkaza,³⁹ evo i razloga tome:

1) načelna odredba čl. 25 Zakona o radnim odnosima, za radnike privrednih organizacija, posebno je razrađena u čl. 342. Po tim odredbama se predviđa pravo radnika da se u ostvarivanju svojih zakonitih prava koja bi bila povređena u postupku privredne organizacije radnik može obraćati inspekciji rada i redovnom sudu (radni spor). U ovim propisima zakonodavac nije pravio nikakvu razliku između pojedinih prava iz radnog odnosa koja radniku mogu biti povređena;

2) do ukidanja arbitražnih veća za otkaze radnik je mogao da im se obrati radi ispitivanja i ocene pravednosti i celishodnosti razloga sa kojih mu je dat otkaz. Ova veća bili su organi izvan privredne organizacije i nezavisni od nje. U takvim okolnostima sud i nije imao potrebe da ide dalje od ocenjivanja zakonitosti rešenja o otkazu;

3) ako bi se radnik ostavio bez sudske zaštite u sporu povodom otkaza, privredna organizacija bi postala sudija u sopstvenoj stvari jer je ona u ovom sporu stranka;

4) zastupnici prvog shvatanja, tvrde ovi drugi, nemaju oslonca ni u pripisima parničnog postupka;

5) posle ukidanja arbitražnih veća za otkaze radnicima bi ostalo manje pravnih sredstava za zaštitu ako bi se prihvatio prvi stav. Stoga, kažu ovi drugi, „ima se u tom pogledu polaziti sa pozicija da je težnja zakonodavca, bazirana na duhu i ciljevima poretka, da što je moguće više pojača zaštitu prava radnika u privrednim organizacijama⁴⁰“;

6) iz činjenice, da zakonom nisu propisani razlozi kada privredna organizacija može otkazati radni odnos, ne sme se poricati pravo suda da ispituje opravdanost rešenja o otkazu. U tom pogledu mora se voditi računa o načelima iz čl. 13. i 14. Zakona o radnim odnosima koja predviđaju obavezu privrednih organizacija da omogućće puno uživanje i ostvarivanje prava i zaštite koji po Ustavu i zakonima pripadaju radnicima.

Slično izloženom stanju u teoriji, ni u sudskoj praksi ne postoji jedinstvenost kod pitanja da li su sudovi nadležni da ispituju opravdanost i celishodnost razloga sa kojih se daje otkaz. Izgleda da je u prvo vreme preovlađivalo pravno shvatanje po kome redovni sudovi nisu bili nadležni da se upuštaju u ocenu opravdanosti otkaza⁴¹. U poslednje vreme to pravno shvatanje se sve više napušta i sudovi se sve češće upuštaju u raspravljanje razloga opravdanosti i celishodnosti otkaza⁴². Vrhovni sud SFRJ je pokrenuo ovo pitanje, i mada još nije zauzeo svoj stav, prema nekim indicijama, čini se da stoji na stanovištu

³⁹ Dr D. Radoman, op. cit., str. 1-6.

⁴⁰ Dr D. Radoman, op. cit., str. 5.

⁴¹ Vidi Presudu Vrhovnog suda SR Srbije od 27.II 1961; Presudu Vrhovnog suda SR Hrvatske Rev. 727/1960.

⁴² Dr R. Kyovsky, Osnove delovnega prava in socialnega zavarovanja, Ljubljana 1962, str. 139; Presuda Vrhovnog suda SR Hrvatske, Rev. 795/1962.

prema kome bi sudovi imali ispitivati i odlučivati kako o zakonitosti, tako i o opravdanosti odnosno celishodnosti otkaza.

Pošto je izložen spor u ovom pitanju, ostaje nam još da zauzmemo svoj stav. Do njega se može doći na dva načina: 1) polazeći od trenutnog stanja teksta Zakona o radnim odnosima i 2) nezavisno od njega, dakle posmatrajući sudsku zaštitu radnika povodom neopravdanih otkaza uopšte.

U tekstu Zakona o radnim odnosima, onakvom kako on danas izgleda ne nalazi se ni jedna odredba koja bi sadržala direktan odgovor na pitanje kojim se bavimo. Nigde ne stoji izričit propis koji bi rekao da radnik ne može napadati pred sudom dati mu otkaz sa razloga neopravdanosti odnosno necelishodnosti, istina zakon ne sadrži ni izričitu odredbu prema kojoj bi to bilo moguće. Uvek kada se nađemo u ovakvoj situaciji prinuđeni smo da odgovor tražimo u intencijama zakonodavca, ako se držimo teksta, a ako ga se ne držimo onda iznosimo rešenje koje bi po našem mišljenju trebalo usvojiti, nezavisno od teksta zakona. Kao što se vidi do spora je došlo ukidanjem arbitražnih veća za otkaze, koja su kao spoljni i od privredne organizacije nezavisni organi, imali ceniti opravdanost i celishodnost otkaza u slučaju spora između radnika i privredne organizacije. Ukidajući arbitražna veća zakonodavac nije izričito rekao na koga prelazi njegova nadležnost. On je isto tako ostavio privrednim organizacijama da određuju uslove pod kojima se radni odnos može otkazati (izvan zakonom predviđenih izuzetaka). Ovakvo stanje teksta Zakona o radnim odnosima stoji u pozadini spora po ovom pitanju koji u našoj teoriji i sudskoj praksi postoji evo već skoro četiri godine.

Što se nas tiče, mislimo da je i prema sadašnjem stanju teksta Zakona o radnim odnosima, prihvatljivije drugo gledište po kome bi sudovi mogli ispitivati opravdanost otkaza. Činjenica da to u zakonu nigde nije izričito rečeno kao i to da je određivanju uslova pod kojima se može radniku otkazati radni odnos i dalje prepušteno privrednim organizacijama ne može voditi suprotnom zaključku. Pozivanje na Zakon o upravljanju državnim privrednim preduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva od 1950. kao i na Ustavni zakon od 1953, mislimo da nema osnova. Pravo radnih kolektiva na samoupravljanje ne podrazumeva (ne bar za sada) prestanak svake nadležnosti šire društvene zajednice u oblasti radnih odnosa. U Zakonu o radnim odnosima ovo pravo je precizno omeđeno (čl. 14) obavezom po kojoj privredne organizacije moraju omogućiti „puno uživanje i ostvarivanje prava i zaštite koji po Ustavu i zakonima pripadaju radnicima u ovim organizacijama“. Samo uz poštovanje ove obaveze, a ne i mimo nje, privredne organizacije mogu samostalno uređivati radne odnose. Nadalje, zaključak o nenadležnosti suda, ne može se izvući ni otuda što se pravo na rad ne nalazi u glavi o osnovnim pravima iz radnog odnosa jer je zakonodavac donoseći odredbe o radnom sporu i propisujući sudsku zaštitu prava iz radnog odnosa, navodno mislio samo na ta prava. Ovakav zaključak ne vodi računa da se pravo na rad kao jedno od načela radnih odnosa na kojima se zasnivaju sva druga, pa i osnovna prava, i u stvarnosti i u zakonskom tekstu nalazi ispred osnovnih prava koja ne mogu ni nastati ni postojati pa im je tada i sudska zaštita nepotrebna) ako se ne poštuje pravo na rad. U čl. 121 Zakona o radnim odnosima se kaže da „država vrši nadzor nad izvršavanjem svih propisa o radnim odnosima“. Prema tome odluka privredne organizacije o otkazu ne može ostati konačna kako onda kad se ona napada po osnovu nezakonitosti tako ni onda kada se napada sa razloga neopravdanosti, jer ako bi ona ostala konačna u čemu bi se sastojao

nadzor države, a država to očito nije isto što i privredna organizacija. Ako se još i može reći da pravo na rad nije pravo iz radnog odnosa, mada je to obrnut put od onog kojim se mora tražiti odgovor na pitanje koje tretiramo, onda se ono sigurno ne može izvući iz konteksta „propisa o radnim odnosima“ koji u celini moraju biti podvrgnuti državnom nadzoru (čl. 121).

Do zaključka o sudskoj nenadležnosti u sporovima povodom neopravdanosti otkaza ne može se doći ni stoga što zakon ne propisuje izričito i u takvim sporovima njihovu nadležnost. Zakonodavac generalno propisuje da „Radnik koji je nezadovoljan konačnom odlukom višeg organa upravljanja privredne organizacije, ima pravo da se za ostvarivanje svoga prava za koje smatra da je povređeno obrati tužbom nadležnom redovnom sudu (radni spor)⁴³“. Kao što se vidi zakonodavac ovde ne deli ni prava koja mogu biti povređena niti osnove odnosno razloge sa kojih se radnik može pojaviti u radnom sporu pred redovnim sudom. Ako to nije učinjeno ni u jednom drugom slučaju pa sudovi ipak iz ove odredbe, koja je po svojoj prirodi generalna, izvode svoju nadležnost, postavlja se pitanje zašto bi trebalo, bilo u negativnom ili pozitivnom smislu, praviti izuzetak kad se radnik obrati sudu za zaštitu u slučaju neopravdanog otkaza. I najzad u samo ovako shvaćenom sistemu zaštite radnika u postupku otkazivanja, zakonodavčeva izričita naredba po kojoj je privredna organizacija obavezna po zahtevu radnika dati pismeno obrazloženje otkaza ima svog smisla, svoj *raison d'être*.

Iz svega rečenog, može se zaključiti da i sadašnje stanje teksta Zakona o radnim odnosima dozvoljava zauzimanje stava po kome su sudovi u zaštiti radnika u postupku otkazivanja dužni ispitati i meritorno odlučiti i onda kad im se radnik obrati tužbom kojom se napada opravdanost odnosno celishodnost otkaza.

§ 3. Zaključak

Polazeći od brojnih povreda prava radnika u postupku otkazivanja radnog odnosa, na koje se oni, koristeći svoja demokratska prava, sve češće žale, izvršili smo analizu institucije otkaza onakve kako je ona postavljena u našem pozitivnom zakonodavstvu o radu, pre svega Zakonu o radnim odnosima, sistem zaštite radnika u postupku otkazivanja koja mu se pruža u samoj privrednoj organizaciji i one izvan privredne organizacije. Osim stanja u zakonskom tekstu bilo je reći i o stanju u teoriji i sudskoj praksi koja se odnosi na zaštitu radnika u postupku otkazivanja. Sve nam to dozvoljava da dođemo do sledećih zaključaka:

1) Pod nezakonitim otkazom treba podrazumevati, osim onoga kod koga su povređene procesualne odredbe (organi i postupak) ili izričito materijalne odredbe (o apsolutnoj zabrani otkaza, otkaznim rokovima itd.) tako i rešenja koja su, gledano formalno-pravno doneta u skladu sa zakonom ali su neistiniti razlozi zbog kojih se otkaz daje. U tom smislu trebalo bi dopuniti čl. 342 Zakona o radnim odnosima.

2) Što se tiče neopravdanih odnosno necelishodnih otkaza, stojimo na staništu da se i oni mogu pred sudom napadati. Međutim s obzirom na sadašnje stanje sudske prakse i mišljenja izneta i branjena u teoriji najcelishodnije bi bilo u zakonu izričito predvideti nadležnost redovnog suda. Takva odredba bi doprinela pravnoj sigurnosti radnika, stvaranju jedinstvene sudske prakse o uslovima pod kojim se radni odnos može otkazati i već samim faktom što

bi sudovi bili nadležni da meritorno odlučuju broj neopravdanih otkaza bi se radikalno smanjio.

Dovodeći naše zaključke u vezu sa novim Ustavom valja očekivati da će čitav kompleks pitanja koja su ovde tretirana biti rešen na taj način, što bi zakonodavac predvideo sve uslove pod kojima bi se mogao radni odnos otkazati. Ovo bi nema sumnje bilo najprincipijelnije rešenje a u skladu sa čl. 36 Ustava prema kome „radni odnos može prestati protiv volje radnika *samo* pod uslovima i na način koji su određeni saveznom zakonom“. Određivanjem ovih načina i uslova otpala bi potreba za modifikacijama iznetim pod 1 i 2. Ovako postavljen sistem zaštite radnika u postupku otkazivanja nimalo ne umanjuje zaštitnu ulogu organa upravljanja u privrednoj organizaciji, već samo omogućuje radniku, za slučaj da ti organi bilo sa kog razloga prenebregnu svoje obaveze, da zatraži zaštitu suda u radnom sporu gde bi se pojavio kao stranka jednaka privrednoj organizaciji.

Dušan R. PARAVINA,

asistent Pravno-ekonomskog fakulteta u Nišu

R é s u m é

LA PROTECTION DES OUVRIERS DANS LA PROCEDURE DE RESILIATION DU RAPPORT DE TRAVAIL

Un grand nombre des pétitions que les citoyens présentent aux organes politiques de l'Etat se réfère aux litiges du rapport de travail et, en particulier, aux licenciements donnés par les organisations économiques. Dans la recherche des motifs de ce problème social, l'auteur en concentre son attention aux moyens juridiques de protection se trouvant à disposition de l'ouvrier dans la procédure de licenciement, sans en négliger le fondement économique-social de la question. Sur cette voie l'on en analyse l'état juridique positif des prescriptions sur le licenciement et la protection qui en est d'après cet état assurée à l'ouvrier dans une organisation économique et en dehors d'elle.

L'on y analyse ensuite l'institution du licenciement dans notre législation positive sur le travail, avec un accent sur le licenciement de la loi sur les rapports de travail. L'on y donne d'abord la notion du licenciement en tant qu'une institution du droit du travail et ensuite l'on y passe sur ses caractéristiques, telles que: les motifs du licenciement, la procédure et les organes, les dispositions sur la protection absolue des ouvriers contre le licenciement jusqu'à ce que de leur côté existent des circonstances établies par la loi en obstacle au licenciement, les termes de licenciement, la révocation des fonctions ou de l'occupation, le moment où l'on y considère que le rapport de travail est cessé en vertu du licenciement et enfin la prime de congédiement.

Sur la base d'une analyse du texte de la loi, l'on y rappelle à la protection qui est assurée à l'ouvrier dans la procédure de licenciement dans l'organisation elle-même pour qu'on en passe ensuite à l'examen des organes et de la protection en dehors de l'organisation économique où sont en particulier mentionnés les organes de l'inspection du travail et certains autres organes de l'administration et du pouvoir et les tribunaux ordinaires.

Devant le tribunal les licenciements peuvent être attaqués soit pour motifs d'illégitimité soit pour motifs d'injustification ou d'inopportunité. Chez les licenciements illégitimes l'auteur suggère que sous la notion d'illégitime soit compris même le licenciement qui du point de vue juridique formel serait conforme à la loi, mais motivés par des faits arbitraires ou inexacts. Quant aux licenciements injustifiés ou

inopportuns le problème en est beaucoup plus difficile. Depuis l'abolition des conseils d'arbitrage pour les licenciements en 1959, dans la compétence desquels rentrait l'examen de la justification des licenciements, cette question est contestable dans la théorie aussi bien que dans la jurisprudence. Selon les uns la compétence des conseils d'arbitrage y est passée aux organisations économiques et selon les autres aux tribunaux ordinaires. Selon l'avis de l'auteur et sur la base de l'état actuel du texte de la Loi sur les rapports de travail, acceptable en est le deuxième point de vue.

Néanmoins, vu l'état du différend dans la théorie, et l'attitude inégale des tribunaux sur cette question, l'auteur plaide que lors de la modification de la Loi sur les rapports de travail que l'on attend en connexion avec son adaptation aux principes de la nouvelle Constitution, l'on y introduise une disposition par laquelle on prévoirait expressément la compétence du tribunal ordinaire dans le litige concernant le licenciement soit lorsqu'il est attaqué pour motifs d'illégitimité que lorsqu'on l'attaque pour motifs d'injustification ou d'inopportunité. Une telle disposition devrait être introduite dans la loi même par rapport au principe adopté dans l'art. 36 de la Constitution selon lequel „le rapport de travail ne peut cesser contre la volonté de l'ouvrier que sous conditions et de manière déterminées par loi fédérale”.

