

*Проф. др Мирослав Миљковић,
Правни факултет, Ниш*

Права и овлашћење послодавца на уређивање радних односа

Резиме

Послодавац може да уреди радне односе правилником о раду само уколико ниједан синдикат не испуњава услове репрезентативности или синдикати нису закључили споразум у удруживању или није постигнута сагласност за закључивање колективног уговора.

У преговорима за закључивање колективног уговора послодавац мора да уважава ставове и друге стране, јер је колективни уговор сагласност воље две стране, које су равноправне у преговорима и уређивању свих односа који из њега настају.

Послодавац у уређивању радних односа правилником о раду ипак одређена "ограничења" и од стране самог Закона о раду, чије су норме изнад аутономних норми.

***Кључне речи:** послодавац, синдикат, репрезентативност, колективни уговор, правилник о раду.*

1. Право послодавца да уреди радне односе општим актом

Према Закону о раду ("Службени гласник РС", бр. 70/2001) члан 1. став 2. права, обавезе и одговорности запослених по основу рада уређују се колективним уговором или правилником о раду. На основу ове одредбе може се стећи утисак да

су ова два општа акта (а они су то јер су тако одређени у члану 6. Закона о раду) алтернативна у погледу уређивања права, обавеза и одговорности запослених по основу рада, односно да се ти односи могу једнако да уређују било једним било другим актом. Ствар је слободног избора, односно послодавац, на основу овог решења, може да донесе правилник о раду, али исто тако може да закључи колективни уговор са репрезентативним синдикатом. На њему је, дакле, да се определи: да сам уреди права, обавезе и одговорности запослених или да то чини у споразуму са репрезентативним синдикатом.

Међутим, напред изнети закључак је привидан, јер је већ у члану 3. Закона о раду право послодавца на одређени начин ограничено. Наиме, "ако код послодавца ниједан синдикат не испуњава услове репрезентативности у складу са чл. 137. и 138. став 1. овог закона или синдикати нису закључили споразум о удруживању у складу са чланом 140. овог закона, односно ако учесници у колективном уговору не постигну сагласност за закључивање колективног уговора права, обавезе и одговорности уређују се правилником о раду". Према овоме да би послодавац могао самостално да уреди права, обавезе и одговорности запослених по основу рада, свакако држећи се законског минимума, за то постоје одређене сметње које, уколико су присутне, онемогућавају му да донесе правилник о раду.

Једна од сметњи је присуство репрезентативног синдиката у смислу члана 137. и 138. став 1. Закона о раду, односно упис синдиката у регистар и број чланова по основу приступница (члан 137.) и у који је истовремено учлањено најмање 15% запослених код послодавца (члан 138). Из законске стилизације извлачи се закључак да код послодавца може бити организовано више синдиката, али "ниједан синдикат не испуњава услове репрезентативности", односно нема најмање 15% запослених као своје чланове.

Друга сметња је да синдикати код послодавца нису закључили споразум о удруживању у складу са чланом 140. Закона о раду, према коме ако ниједан од синдиката не испуњава услове репрезентативности, онда они могу да закључе споразум о удруживању ради учествовања у закључивању колективног уговора. Одсуство репрезентативности замењује споразум о удруживању ради учествовања у закључивању колективног уговора. Послодавац није обавезан да подстиче синдикате да закључе споразум ради учествовања у закључивању колективног уговора. Он треба само да утврди да има више организованих синдиката код њега и да они између себе нису закључили споразум о удруживању ради учествовања у закључивању колективног уговора. После тога он може, сагласно закону, да донесе правилник о раду који ће уредити права, обавезе и одговорности запослених по основу рада.

Трећа сметња је да "учесници у колективном преговарању не постигну сагласност за закључивање колективног уговора". Закон о раду не каже који синдикат учествује у закључивању колективног уговора, а то је свакако репрезентативни синдикат (члан 137. и 138. закона), или је то одбор за преговоре ако у закључивању колективног уговора учествује више репрезентативних синдиката (члан

145), или је то тело образовано од синдиката који не испуњавају услов репрезентативности, а који су закључили споразум о удруживању ради учествовања у закључивању колективног уговора. И једна и друга страна, и послодавац и синдикат, једнако испуњавају услове да буду субјекти преговарања и закључивања колективног уговора, али преговорима није постигнута сагласност за закључивање колективног уговора. Преговори су вођени, али они нису постигли циљ: закључивање колективног уговора. Ако наступи ова сметња, послодавац је овлашћен да донесе правилник о раду. Лоша страна овог законског решења, са становишта интереса синдиката, је што послодавац, као преговарачка страна, може да злоупотреби свој економски положај и да од својих предлога (ставова) не одступи и на тај начин се не постигне сагласност за закључивање колективног уговора. После овога послодавац добија могућност да без синдиката донесе правилник о раду, што представља његово законито право.

Иако је у случају наступања ових сметњи послодавац слободан да сам донесе правилник о раду (о уређивању права, обавеза и одговорности), решења у правилнику о раду не могу да буду мимо решења датих у закону. Његова слобода уређивања права, обавеза и одговорности запослених правилником о раду је "ограничена" оним правима и условима рада које запосленима признаје закон. Норме Закона о раду у том смислу представљају "заштитне норме", којима се запосленима гарантују одређена права и услови рада. Ово "ограничавање" слободе послодавца на самостално уређивање права, обавеза и одговорности запослених, има опште дејство према свим послодавцима.

Са друге стране, правилник о раду који доноси послодавац, уз претпоставку да су испуњени сви законски услови, треба да буде у складу са општим и посебним колективним уговором. Доносећи правилник о раду послодавац мора да води рачуна и о нормама садржаним у општем или посебном колективном уговору, ако је у време закључивања тих уговора послодавац био члан удружења послодавца – учесника колективног уговора. Исто тако, он мора да води рачуна и о нормама општег и посебног колективног уговора и у случају да је накнадно постао члан удружења послодавца учесника колективног уговора. У одређеним случајевима за њега ће важити и одредбе општег или посебног колективног уговора који су одлуком надлежног министра проширене и на послодавце, који нису учесници у закључивању колективног уговора или му нису накнадно приступили.

2. Колективно преговарање и уређивање радних односа код послодавца

Ако не постоји сметња из члана 3. Закона о раду, онда се права, обавезе и одговорности запослених по основу рада уређују колективним уговором. Послодавац је равноправна страна у појединачном колективном уговору и он према другој страни, репрезентативном синдикату (или синдикатима) наступа са једнаком вољом. Појединачни колективни уговор је сагласност две воље, а што се огледа у

закључивању колективног уговора. Свака страна у колективном уговору слободна је у предлагању одговарајућих решења и тек уколико се друга страна сложи са предлогом, предлог може да добије одговарајућу форму и да кроз њу веже обе стране.

Формалноправно гледано и послодавац и репрезентативни синдикат(и) су једнаки у поступку преговарања и закључивања појединачног колективног уговора. Предлози било једне било друге стране у процесу преговарања имају једнаку вредност. Једна страна не може другој страни да наметне своју вољу у смислу решења која само њој одговарају. Нужно је да то прихвати и друга страна. Решење треба тражити у обостраном попуштању, компромису, у ономе што неће представљати повреду интереса било једне било друге стране и што представља одређени минимум за обе стране. Али ово је једна страна између послодавца и репрезентативног синдиката, свакако, уз претпоставку да свака страна на крајње толерантан начин улази у процес преговарања и преузимање обавеза у будућем колективном уговору.

Односи између послодавца и репрезентативног синдиката, у поступку преговарања и закључивања колективног уговора, нису тако идеални како на први поглед изгледају. Без обзира на правну једнакост учесника у закључивању колективног уговора, послодавац има више могућности да утиче на обим права, обавеза и одговорности запослених него што може да чини репрезентативни синдикат. Његов положај као власника капитала много је повољнији у односу на другу преговарачку страну. Он може да предложи такво решење да друга страна, и поред најбоље воље, не може да их прихвати а да то не штети њеним интересима или да то не представља ограничавање или сужавање права њених чланова. Својим тврдим и непопустљивим ставом послодавац може да доведе до неуспеха колективних уговора и до одсуства сагласности за закључивање колективних уговора. Природно, у таквој ситуацији он има могућност и право да донесе правилник о раду којим ће слободно, али у оквиру закона и закључених колективних уговора, да уреди права, обавезе и одговорности запослених по основу рада. Овакво понашање послодавца није искључено у пракси, управо у оној мери колико и репрезентативни синдикат својим неумереним захтевима може да доведе до неуспеха преговора и одсуства сагласности за закључивање колективног уговора. Само што при оваквом стању односа репрезентативни синдикат губи могућност да у име и за рачун својих чланова закључи колективни уговор, дотле послодавац стиче право да сам уреди радне односе запослених, односно да донесе правилник о раду.

Уређивање односа колективним уговором је начин да се подједнако, у оквиру закона, обезбеде права и послодавца и запослених. Због тога током колективног преговарања и послодавац и синдикат треба да настоје да дођу до заједничких решења, да се успостави веће јединство између његових интереса, јер ни једној ни другој страни не одговара искључивост. Наиме, није спорно да ако се не постигне споразум за закључивање колективног уговора, послодавац има право да донесе

правилник о раду, којим једнострано уређује права, обавезе и одговорности запослених.

Али послодавац својим искључивим ставом може да изазове другу страну на ступање у штрајк, па његов "успех" може да буде врло скуп и нерационалан. Свака крајност, било једне или друге стране, носи у себи одређену опасност и има своју цену.

Колективно преговарање и евентуално закључивање колективног уговора, доводи до одређеног ограничавања слободе послодавца да сам, путем правилника о раду, уреди права, обавезе и одговорности запослених по основу рада. Његова слобода ограничена је правом друге стране, синдиката, да настоји да запослени добију што повољније услове рада и већа права. Синдикат има право да одбије она решења која нуди послодавац а, која по његовом мишљењу ограничавају или сужавају права запослених, односно он може да тражи и више од онога што је законом утврђено као минимум. Са друге стране, и претња штрајком представа на одређени начин ограничавање послодавца у његовој слободи да потпуно самостално уреди радне односе запослених.

3. Утицај синдиката на уређивање радних односа

Сама чињеница да се права, обавезе и одговорности запослених по основу рада уређују, по правилу, колективним уговором, а изузетно правилником о раду, доводи синдикат у одређени положај према послодавцу.

Закон о раду – члан 130. – уређује да се синдикати оснивају ради заштите права и унапређивања професионалних и економских интереса њихових чланова. Имајући ово у виду синдикат(и) код послодавца има одређени утицај на уређивање права, обавеза и одговорности запослених по основу рада. Утицај синдиката може бити двојак. На један начин то је схватање да својим учешћем у уређивању права, обавеза и одговорности запослених синдикат на тај начин "ограничава" послодавца да једнострано уреди радне односе, којим чином може да ограничи права запослених или да их доведе у неповољан положај. Зато се "заштита права" запослених управо и остварује путем колективног преговарања и закључивања колективног уговора.

Други начин је када у преговорима за закључивање колективног уговора, уз претпоставку да синдикат има репрезентативност, он поставља захтеве за које унапред зна да их послодавац тешко може испунити, претећи му истовремено штрајком због неуспеха преговора. Ово би био не само притисак већ и условљавање, што послодавца ограничава у преговорима и даје му мали маневарски простор. Додуше, ако не дође до сагласности за закључивање колективног уговора, послодавац, према закону, може сам да донесе правилник о раду. Међутим, у рукама синдиката и даље остаје штрајк као средство којим он утиче на послодавца да евентуално прихвати његове захтеве.

Ако се уопштено посматра колективно преговарање и закључивање колективног уговора између послодавца и синдиката, онда се мора признати да са становишта послодавца то представља ограничавање његових права да, као власник капитала (без обзира на врсту власништва), самостално уреди радне односе код себе и на тај начин подеси понашање запослених у току рада сопственим интересима. Ако се пође од овога, онда је очито да послодавац није потпуно аутономан у уређивању радних односа, јер у поступку преговарања и закључивања колективног уговора он мора да узме у обзир предлоге друге стране и да их у одређеној мери и уважи. Његово право је у овом случају ограничено правом друге стране да учествује у преговарању и закључивању колективног уговора, као и да чини одређене предлоге. Овакав положај синдиката непосредно излази из Закона о раду.

Аутономно уређивање радних односа, у оној мери колико је то могуће према позитивном законодавству, представља својеврстан компромис, усаглашавање интереса у оквиру законских одређења. У томе свака страна на одређени начин "губи", али савремени (индустријски) односи између послодавца и запослених су такви да једна страна нема "власт" над другом страном, већ да се њихови односи успостављају и уређују путем колективних уговора, као аката у којима се две воље саглашавају о битним питањима њихових односа.

4. Закон о раду и обим уређивања права и обавеза запослених

Једно од питања везаних за предмет нашег рада је утицај закона на обим уређивања права и обавеза запослених на раду. Другим речима, да ли у нашим условима и колико Закон о раду може да ограничава послодавца, ако односе уређује правилником о раду, и послодавца и репрезентативни синдикат(е), ако се односи уређују колективним уговором, на обим права и обавеза запослених које они могу да остваре у радном односу.

Данас није спорна тежња државе у заштити општих друштвених интереса, па у заштити тих интереса она има потребу да уређује и односе између рада и капитала. Није проблем у праву државе да преко закона штити интересе запослених и да делимично ограничена послодавца у његовој апсолутној слободи у уређивању радних односа. Проблем је како држава то врши: са већим или мањим ограничавањем права послодавца, постављањем законског минимума испод кога се не може ићи или то чини изричитом забраном, односно тачно одређеним понашањем.

Одговор на претходно питање делом се налази у члану 7. Закона о раду. Према истоме, општи акт (а то је или колективни уговор или правилник о раду) не може да садржи одредбе, које запосленима дају мања права или утврђују неповољнији услови рада од права и услова рада који су утврђени законом, односно општим актом и уговором о раду, а могу да се утврде већа права и повољнији услови рада од права и услова утврђених законом, као и друга права која нису утврђена законом.

Према првом делу законске норме општи акт не може да садржи норме које запосленима дају мања права или утврђују неповољније услове рада од права и услова који су утврђени законом. У случају да општи акт ипак садржи такве одредбе, оне остају без правног дејства обзиром да закон забрањује да обим права, односно ниво услова рада буде испод законом утврђене границе. Уколико се то ипак деси, онда уместо одредбе колективног уговора или правилника о раду, која је несагласна са законом, непосредно се примењује законска норма. Очигледно је да Закон о раду не допушта да норме колективног уговора или правилника о раду буду неповољније за запослене и од самих норми Закона о раду. Тако на пример, прековремени рад не може да траје шест или пет часова дневно, већ према закону, члан 37. – најдуже четири часа. Или дневни одмор између два узастопна радна дана не може да траје 10 часова, већ најмање 12 часова непрекидно, како је то предвиђено у члану 50. Закона о раду.

Закон о раду дозвољава да се одредбе колективног уговора или правилника о раду разликују од његових одредаба. То је садржано у другом делу члана 7. Закона о раду. Али у примени ове одредбе треба бити обазрив. Наиме, у неким својим одредбама Закон о раду дозвољава да се у колективном уговору или правилнику о раду предвиди и више од онога што је уређено у закону. Тако, висина накнаде зараде за време прекида рада до којег је дошло без кривице запосленог износи 45% од зараде запосленог, али колективним уговором или правилником о раду може се утврдити да она износи 60% од зараде запосленог, јер је то повољније за запосленог (члан 87. Закона о раду). Или запослена жена за време последњих осам недеља трудноће не може да ради прековремено, односно ноћу, али та забрана може да се у колективном уговору или правилником о раду прошири, на пример, на десет недеља (члан 68. Закона о раду).

Насупрот овоме, нека решења у Закону о раду имају другачију конотацију. У одређеним случајевима закон је изричит, односно његова норма не може да се мења. Тако, на пример, породилско одсуство (члан 69. став 3. Закона о раду) запослена жена може да отпочне "најраније 45 дана" пре дана могућег порођаја, па колективни уговор или правилник о раду почетак истог не могу да одреде на 50 или 60 дана. Или други део годишњег одмора мора да се искористи "најкасније до 30 јуна наредне године", па ова законска повољност не може да се користи, на пример, до краја наредне године. Ови случајеви говоре да обим права и услови рада не могу прелазити законска решења, односно морају остати онаква каква су дата у закону.

Послодавац и репрезентативни синдикат(и) могу да утврде права запослених која нису утврђена Законом о раду. Према члану 90. став 3. Закона о раду "општим актом или уговором о раду може да се утврди право и на друга примања". Тако, може да се утврди право запосленог на накнаду за одвојени живот, право на материјалну помоћ за случај смрти у породици или право на одмор и опоравак.

Све ово показује да и поред права на аутономно уређивање радних односа од стране послодавца, то његово право није апсолутно, већ трпи одређена ограничења утврђена Законом о раду.

Miroslav Miljković, Ph. D.
Professor, Faculty of Law, Niš

The Employers' Authority to Regulate Labor Relationships

Summary

An employer may regulate labor relationships by the regulation on labor only if none of trade unions is enough representative or if they have not concluded agreement on association or if there is no the concord on making collective agreement. The employer has to respect positions and arguments of counter party in the collective agreement negotiations, because that agreement is bilateral one, with two parties, who are equal in negotiating and regulating their relations. There are some "limitations" in the Labor Act for employer in regulating labor relationship, because the statutory provisions are "higher" than autonomous regulation.

Key words: *employer; trade union; collective agreement; regulation on labor.*