

UNIJA POSLODAVACA CRNE GORE

N/R Generalnoj sekretarki, G-đi Suzani Radulović

Poštovana G-đo Radulović,

U vezi sa molbom koju ste ispred Unije poslodavaca Crne Gore naveli u podnesku br. 653/16, od 05.04.2016. godine, za dostavljanje mišljenja u vezi sa aktuelnim izmjenama Zakona o radu, koje se odnose na usklađivanje sa Zakonom o upravnom postupku, a u cilju davanja doprinosa da se ovaj problem riješi blagovremeno, dajem sljedeće pojašnjenje:

Radno pravo, kao samostalna grana prava i naučna disciplina od svog nastanka do danas ima višestruke veze sa drugima granama prava, među kojima je i upravno pravo. Veza sa upravnim pravom dolazi do izražaja kroz određene institute koji se proučavaju u okviru radnog prava, kao što su: inspekcija rada i radni odnosi državnih službenika i namještenika (koji su uređeni Zakonom o državnim službenicima i namještenicima). Osim toga, povezanost ove dvije grane prava dolazi do izražaja posebno kroz primjenu upravnog postupka prilikom ostvarivanja prava iz socijalnog osiguranja (prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, zdravstvenog osiguranja i osiguranja za slučaj nezaposlenosti), jer se ostvarivanje ovih prava vrši po pravilima upravnog postupka.

Iz dopisa koje ste mi dostavili, da se zaključiti da je problem nastao zbog toga što se pogrešno poistovjećuju radni odnos i upravna stvar.

Radni odnos, kao specifičan društveni odnos, je lična, radno-pravna funkcionalna veza između poslodavca i zaposlenog, koji se zasniva stupanjem na rad na osnovu prethodno potpisanog ugovora o radu između zaposlenog i poslodavca. Dakle, osnovna karakteristika radnog odnosa jeste da je to odnos *intuitu personae*, u kojem zaposleni ima svoja prava, obaveze i odgovornosti, koji su uređeni kako opštim aktima (kao što su: zakon, kolektivni ugovor i opšti akti poslodavca), tako i ugovorom o radu. Treba napomenuti da i sam Zakon o radu (*"Službeni list Crne Gore"*, br. 49/2008, 59/2011, 66/2012 i 31/14)

u članu 1 navodi da su njegov predmet uređivanja (između ostalog) prava i obaveze zaposlenih, **način i postupak njihovog ostvarivanja**.

Sa druge strane, upravna stvar u smislu člana 2 Zakona o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore, broj 56/2014"), podrazumijeva konkretnu situaciju u kojoj **javnopravni organ u ostvarivanju ili zaštiti javnog interesa** upravnim aktom odlučuje ili drugom upravnom aktivnošću utvrđuje ili na drugi način utiče na prava, obaveze ili interese fizičkog lica, pravnog lica ili druge stranke. Dakle, iz ove definicije se može zaključiti da u upravnim stvarima odlučuje javno-pravni organ, što znači da on u ovim situacijama primjenjuje javno-pravna ovlaštenja u cilju ostvarivanja ili zaštite javnog interesa, za razliku od radnog odnosa - koji je odnos *intuitu personae*.

Radni odnos i upravni postupak se razlikuju i po subjektima. Kao što sam već navela, subjekti radnog odnosa su zaposleni i poslodavac, dok su u upravnom postupku subjekti javnopravni organ, sa jedne strane i fizičko ili pravno lice na čiji zahtjev se pokreće upravni postupak, sa druge strane.

Važno je napomenuti još jednu činjenicu: zaštita prava iz radnog odnosa na zaposlene na koje se odnosi Zakon o radu (NAPOMENA: za državne službenike i namještenike, ovo pitanje je uređeno posebnim zakonom, kako sam već napomenula) vrši se po pravilima parničnog postupka, dakle ne po pravilima upravnog postupka.

Zbog svega navedenog, smatram da bi izmjene Zakona o radu, koje su u skupštinskoj proceduri, imale negativne posljedice - kako za zaposlene, tako i za poslodavce u Crnoj Gori. Naime, na ovaj način bi dostignića u ovoj oblasti, koja smo kroz socijalni dijalog postigli u zadnjih deset godina, značajno bila dovedena u pitanje. Ovdje prije svega mislim na predlog da se brišu odredbe da je odluka poslodavca kojom se odlučuje o pravima i obavezama zaposlenih konačna (član 119, stav 4, član 126, stav 2 i član 143c, stav 3 Zakona o radu). U ovakvoj situaciji bi se ostavio prostor za uvođenje dvostepenosti u odlučivanju kod poslodavca, što bi značilo vraćanje na koncept uređivanja radnih odnosa koji je bio karakterističan za period socijalizma. Osim toga, brisanje roka u kojem zaposleni koji je nezadovoljan odlukom poslodavca

može pokrenuti postupak pred nadležnim sudom, imalo bi posljedice i po poslodavca i po zaposlenog – zbog pravne nesigurnosti.

Mišljenja sam da se iz navedenih predloga može zaključiti da se pogrešno poistovjećuju odluka poslodavca i upravni akt. Pretpostavljam da je ovo poistovjećivanje izvršeno zbog toga što poslodavac odluku kojom odlučuje o pravima i obavezama zaposlenih donosi u formi rješenja. Međutim, ovo rješenje poslodavca nije upravni akt, jer-kao što sam prethodno navela, upravni akt donosi javno-pravni organ postupajući u upravnim stvarima. Dakle, poslodavac (pa i onaj iz javnog sektora) kada odlučuje o pravima zaposlenih ne primjenjuje javno-pravna ovlašćenja na način da obezbjeđuje ili štiti javni interes, jer u radnom odnosu postoje samo pojedinačni interesi: zaposlenog i poslodavca.

Na kraju, s obzirom na to da sam učestvovala u izradi Zakona o radu, napominjem da smo se u članu 143c, stav 4 pozivali na odredbe Zakona o opštem upravnom postupku, ali samo u pogledu dostave akata koji se odnose na prestanak radnog odnosa. Ipak, ukoliko navedena odredba nije u skladu sa novim Zakonom o upravnom postupku, ovo pitanje možemo urediti novim Zakonom o radu, na kojem radna grupa intezivno radi.

S poštovanjem,

Doc. dr Vesna Simović Zvicer

