

ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР НАД ПРИМЕНОМ ПРОПИСА У ОБЛАСТИ РАДА

Апстракт: У раду се анализирају основни елементи организације и функционисања инспекције рада, са освртом на проблеме са којима се суочава и њену модернизацију. Управно надзорна функција коју обавља посматра се кроз надзор над применом Закона о раду, других прописа о радним односима, општих аката и уговора о раду и кроз остваривање заштите права запослених. Пажња је посвећена и овлашћењима и обавезама инспектора.

Кључне речи: инспекција рада, инспекцијски надзор, управна заштита права из радног односа.

1. Увод

Инспекцијски надзор над применом Закона о раду, других прописа о радним односима, општих аката и уговора о раду представља облик остваривања управно-надзорне функције, која се може посматрати кроз обављање тог надзора над применом прописа у области рада и кроз остваривање заштите права запослених. Овај надзор, који врши Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, односно Инспекторат за рад у оквиру тог министарства, карактерише постојање посебних метода рада, те чињеница да су инспектори, државни службеници који обављају послове из делокруга Инспектората за рад, снабдевени посебним овлашћењима која им омогућавају обављање надзора, предузимање одговарајућих мера ради отклањања утврђених повреда и наметање одређених санкција. Имајући у виду значај и улогу инспекције рада потребно је и даље радити на успостављању и изградњи модерног система инспекције рада.

1 draganarado@sbb.rs

2. Појам и карактеристике инспекцијског надзора

Инспекцијски надзор представља однос који се успоставља између два субјекта од којих је један активан (онај који врши надзор), а други пасиван (онај над којим се врши надзор). Обавља се не само како би се дошло до сазнања о одређеним негативним појавама, већ и како би се те негативне појаве сузбиле, јер подразумева и “системско посматрање и оцењивање рада другог субјекта, на основу унапред утврђених мерила” и “могућност да активни субјект утиче на будући рад пасивног” (Лилић, 1995: 56).

Инспекцијски надзор је посебан, специфичан и специјализовани облик управног надзора. Чињеница да постоје други облици правног надзора указује на потребу њиховог диференцирања. Инспекцијски надзор не могу обављати недржавни субјекти, нити сви државни органи, већ само органи државне управе (инспекторати), јер представља интегрални део управне делатности (Богићевић, 1988: 155). Овај надзор карактерише и постојање посебних метода рада. Основни је непосредни увид у поступање и пословање правних и физичких лица. Омогућава инспекторима да се лично упознају са законитошћу поступања и пословања ових лица (Марковић, 1988: 146). Инспекцијски надзор карактерише и чињеница да су субјекти који обављају овај надзор снабдевени посебним овлашћењима. Та овлашћења су, пре свега, ауторитативног карактера. Обезбеђују несметано обављање инспекцијског надзора, предузимање одговарајућих мера ради отклањања утврђених недостатака и наметање одређених санкција (Богићевић, 1988: 157). Стога, овај надзор нема пандана у другим облицима правног надзора. Инспекцијски надзор над применом прописа у области рада не може супституисати ни судска заштита права из радног односа. Овим надзором, који се обавља и *ex officio*, независно од повреде права из радног односа, обезбеђује се доследна примена Закона о раду, других прописа о радним односима, општих аката и уговора о раду, а њиховом доследном применом остваривање права из радног односа. Суд штити права из радног односа по тужбама запослених и других овлашћених субјекта, уколико су повређена, а њиховом заштитом обезбеђује доследну примену ових аката. Уколико запослени, коме је повређено право из радног односа, не покрене радни спор из страха од одмазде послодавца, финансијских или других разлога, а инспекција рада не интервенише, створио би се простор за арбитражност у њиховој примени и довело у питање функционисање радно-правног система (Лукић, 1991: 237). “Радно законодавство без инспекције је пре етички есеј, него обавезујућа социјална дисциплина”. Од тога како и у ком обиму функционише овај надзор зависи и ефикасност управног и правног система у целини (Шундерић, 2001: 510).

Инспекцијски надзор у области радних односа и безбедности и здравља на раду уређиваће се посебним законом², који је у фази нацрта. Предложена решења концепцијски се ослањају на она која постоје у упоредном праву и међународне стандарде, а њихово усвајање означиће нову етапу у успостављању и изградњи модерног система инспекције рада кроз реформу, реорганизацију и интеграцију инспекције рада (Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, 2012). Док не буду усвојена начелна питања инспекцијског надзора уређује Закон о државној управи и Закон о општем управном поступку, а његове специфичности материјални прописи у области рада.

3. Организација и надлежност инспекције рада

Организациони облик у коме се обављају инспекцијски послови у области радних односа и безбедности и здравља на раду одређен је Законом о државној управи³ и Законом о министарствима⁴. Законом о државној управи одређен је јединствено за све инспекцијске послове – ове и с њима повезане стручне послове обављају инспекторати, док је Законом о министарствима ближе одређен: “Инспекторат за рад, као орган управе у саставу Министарства рада, запошљавања и социјалне политике, обавља инспекцијске послове и с њима повезане стручне послове у области радних односа и безбедности и здравља на раду”. Овај орган државне управе организационо је подељен на уже унутрашње јединице (одељења, одсеке и групе). У седишту министарства образовано је Одељење за другостепени управни поступак у области радних односа и безбедности и здравља на раду, Одсек за контролу ажурности и примену процедура и Одељење инспекције рада у Граду Београду. Изван седишта министарства, у окружним подручним јединицама у управним окрузима, образовано је дванаест одељења, дванаест одсека и једна група инспекције рада (Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, 2011).

Инспекторатом за рад руководи директор. Поред положаја и овлашћења руководиоца органа управе, директор има овлашћење да решава у управним стварима из делокруга органа управе на чијем се челу налази и одлучује о правима и дужностима запослених у њему. Директора и његове помоћнике поставља Влада на пет година, на предлог министра, у складу са законом који уређује положај државних службеника.⁵

2 Чл. 18. Закона о државној управи, *Сл. гласник РС*, 79/05, 101/07, 95/10.

3 Чл. 29. Закона о државној управи.

4 Чл. 17. Закона о министарствима, *Сл. гласник РС*, 72/2012.

5 Чл. 30. Закона о државној управи.

Послове из делокруга Инспектората за рад обављају инспектори, који имају статус државних службеника. Та чињеница указује да кандидати, који се желе запослити у овом органу државне управе, морају имати стручну спрему одређене врсте и степена и испуњавати друге услове за заснивање радног односа предвиђене Законом о државним службеницима⁶. Полазећи од принципа једнаког третмана жена и мушкараца, кандидатима су под једнаким условима доступна сва радна места, а приликом избора кандидата, који се заснива на стручној оспособљености, знањима и вештинама, мора се водити рачуна о томе да заступљеност полова, али и национални састав и број особа са инвалидитетом, одсликава у највећој могућој мери структуру становништва. Статус и услови рада обезбеђују инспекторима стабилност запослења и чине независним од сваке промене власти и сваког недопуштеног утицаја са стране. Инспектори су самостални у раду и поступају у складу са Уставом, законом и другим прописом, према правилима струке, непристрасно и политички неутрално. Нико не сме вршити утицај на њих да нешто чине или да чине супротно прописима.⁷ О свакој појави битнијег нарушавања самосталности и незаконитог утицаја на њихов рад морају обавестити функционера који руководи органом управе. Требало би им обезбедити пристојне плате, а сукоб њихових интереса спречити применом правила о спречавању сукоба интереса државних службеника⁸. У светлу реформе инспекције рада пажњу би требало посветити оспособљавању инспектора како би свако од њих самостално обавио надзор по свим питањима из области радних односа и безбедности и здравља на раду до одређеног степена сложености материје (“општи инспектор”), а ако током инспекцијског надзора уочи евентуалне сложеније проблеме у области која је предмет надзора, надзор ће извршити инспектор рада посебно стручан за ту област („специјалиста“). Пажњу би требало посветити и информационој опремљености инспекције рада у циљу ефикасне размене података и електронских докумената и уопште решавању проблема техничке природе, који су присутни већ годинама, а у знатној мери отежавају рад инспектора (Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, 2012).

Што се тиче надлежности, инспекција рада обавља надзор над применом Закона о раду и других прописа о радним односима, општим аката и уговора о раду којима се уређују права, обавезе и одговорности из радног односа.⁹ Тако, инспекција рада обавља надзор над применом: Закона о

6 Чл. 45. Закон о државним службеницима, *Сл. гласник РС*, 79/05, 81/05- испр., 64/07, 67/07 – испр., 116/2008, 104/2009.

7 Чл. 5. и 6. Закона о државним службеницима.

8 Чл. 25-31. Закона о државним службеницима.

9 Чл. 268. Закона о раду, *Сл. гласник РС*, 24/05, 61/05, 54/09, 32/13.

безбедности и здрављу на раду, Закона о спречавању злостављања на раду, Закона о равноправности полова, Закона о штрајку, Закона о волонтирању, Закона о привредним друштвима у делу који се односи на безбедност и здравље на раду, Закона о приватним предузетницима, Закона о заштити становништва од изложености дуванском диму у делу који се односи на забрану пушења у затвореном радном простору, прописа о мерама и нормативима о безбедности и здрављу на раду, прописа о техничким мерама које се односе на безбедност и здравље на раду, стандарда и опште признатих мера о безбедности и здрављу на раду. Такође, обавља надзор над применом: Општег колективног уговора, посебних колективних уговора и колективних уговора закључених на нивоу послодавца, правилника, итд. Дакле, обавља надзор над применом свих аката којима се уређују права, обавезе и одговорности из радног односа, осим уколико је другачије предвиђено. Тако, надзор над применом Закона о државним службеницима и других прописа којима се уређују права, обавезе и одговорности државних службеника обавља управна инспекција, због специфичности радно-правног положаја државних службеника. У номо-техничком погледу надлежност инспекције рада је изражена као право, али и дужност, инспекције рада да непосредно поступа у случајевима предвиђеним законом и другим прописом и када је, с обзиром на утврђено чињенично стање, потребно обавити овај надзор, и поводом захтева странке. Приликом одређивања надлежности настојало се да буде што шире одређена како би инспекција рада обављала надзор над применом што ширег дијапазона аката којима се уређују права, обавезе и одговорности из радног односа, полазећи од тога да одређивање надлежности представља правни основ за њен рад.

4. Карактер и садржина поступка инспекцијског надзора

Инспекција рада обавља надзор у складу са годишњим планом рада, који сачињава Одсек за контролу ажурности и примену процедура. У складу са планом рада и сходно утврђеним стратешким циљевима дефинисаних у складу са Стратегијом о придруживању Европској унији и Стратегијом за смањење сиромаштва¹⁰, утврђују се приоритетне активности

¹⁰ Стратешки циљеви су: смањење броја повреда на раду, професионалних обољења и болести у вези са радом, сузбијање рада на црно и повреда радно-правних института; промоција развоја националне културе превенције у области безбедности и здравља на раду и радних односа, са освртом на сектор малих и средњих предузећа и виокоризичне секторе; приоритетно решавање проблема вулнерабилних категорија запослених; изградња модерног система инспекције рада прилагођеног стандардима Европске уније, кроз реформу, реорганизацију и интеграцију инспекције рада. Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, 2012.

Инспектората за рад¹¹. Ефикасност планирања и остварени резултати сагледавају се праћењем спровођења плана рада. С тим у вези, Одсек за контролу ажурности и примену процедура сачињава редовни месечни, квартални, шестомесечни и годишњи извештај о раду Инспектората за рад (Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, 2012), а објављивањем извештаја обезбеђује транспарентност рада овог органа државне управе.

У вези са иницијативом за покретање поступка инспекцијског надзора могућа је примена два начела: начела официјелности и начела приватне максиме.

Што се тиче покретања поступка инспекцијског надзора по службеној дужности, Закон о општем управном поступку садржи општу одредбу према којој орган управе покреће поступак по службеној дужности у случајевима предвиђеним законом и другим прописима и када утврди или сазна да, с обзиром на утврђено чињенично стање, треба покренути поступак ради заштите јавног интереса. Приликом покретања поступка узима у обзир евентуалне представке грађана и организација и упозорења надлежних органа¹² и, с тим у вези, обавештава их о утврђеном чињеничном стању и предузетим мерама, уколико их је било. Другим речима, инспекција рада, поступајући по службеној дужности, обавља потпуни, циљани и контролни надзор, као и надзор поводом смртне, тешке и колективне повреде на раду. Потпуним надзором обухваћени су сви радноправни институти, почев од нормативне уређености радних односа општим актом и уговором о раду до примене одредаба Закона о раду, других прописа о радним односима, општинских аката и уговора о раду. Циљани надзор може бити делимични и појачани. Делимичним надзором обухваћен је, у целиности или делимично, одређени радноправни институт за кога се, на основу добијених информација, претпоставља да је повређен. Углавном је ненајављен послодавцу и ефикаснији у односу на потпуни надзор. Појачани надзор обавља се у одређеној делатности на локалном нивоу уз учешће већег броја инспектора у трајању од једног до два дана. Контролним надзором испитује се да ли је и у којој мери послодавац поступио по решењу инспектора (Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, 2011).

11 Приоритетне активности тичу се: сузбијања рада на црно; организовање кампања ради контроле примене изабраних радно-правних института; ефикасног рада по представкама, нарочито волнерабилних категорија запослених; успостављања сарадње са социјалним партнерима како би се предупредили потенцијални спорови. Министарство рада, запошљавање и социјалне политике, 2012.

12 Чл. 114. Закона о општем управном поступку, *Сл. лист СРЈ*, 33/97, 31/01. *Сл. гласник РС*, 30/10.

Инспекција рада поступа поводом захтева странке када се запослени обрати захтевом за одлагање извршења решења послодавца о отказу уговора о раду¹³, послодавац захтевом за утврђивање испуњености прописаних услова у области безбедности и здравља на раду пре почетка обављања делатности¹⁴, као и у другим случајевима предвиђеним законом. Захтев, поднет у писаној форми или усмено на записник, мора садржати све елементе потребне да би се по њему могло поступити.¹⁵ Инспекција рада поступа и по анонимним пријавама. По анонимним пријавама које се односе на рад на црно поступа увек, а по онима које се тичу других повреда Закона о раду, других прописа о радним односима, општих аката и уговора о раду, када сматра да је то потребно. Ово због претпоставке да лица, која раде на црно или су запослена, не желе да открију идентитет због страха од губитка посла или другог разлога, иако имају интерес да заснују радни однос или заштите права из радног односа. Таква пракса показала се корисном, јер се путем оваквих пријава шире сазнања инспекције рада о повредама прописа у области рада и омогућава њихово ефикасније сузбијање (Стојшић, 2008: 16). Инспектор не доноси формални акт о покретању поступка, већ се сматра да је поступак покренуо када предузме ма коју радњу у циљу његовог вођења. Уколико утврди да нема услова за покретање поступка, доноси закључак о одбацивању захтева против кога је допуштена посебна жалба.¹⁶

Инспектор обавља надзор у току радног времена послодавца. Код послодавца код којих је организован рад у сменама, циљани надзор може обавити и у поподневним часовима и ноћу, када се очекује највећи ефекат у односу на утврђивање стања примене Закона о раду, других прописа о радним односима, општих аката и уговора о раду. Долазак може најавити послодавцу или овлашћеном лицу, осим уколико сматра да то може штетно утицати на ефикасност надзора, јер би омогућило послодавцу да прикрије право стање. Инспектор има обавезу да: покаже легитимацију којом доказује својство инспектора одговорном и заинтересованом лицу, на његов захтев; поступа по основним начелима општег управног поступка; поступа професионално, љубазно и пристојно, уз поштовање личности и достојанства сваког лица; чува службену, трговачку или другу тајну коју сазна приликом обављања надзора, а према подацима које сазна том приликом и сваком захтеву, представци и упозорењу односи се као према службеној тајни, не само за време вршења функције, већ и по престанку

13 Чл. 271. Закона о раду.

14 Чл. 18. Закона о безбедности и заштити здравља на раду, *Службени гласник РС*, 101/05.

15 Чл. 57. Закона о општем управном поступку.

16 Чл. 115. Закона о општем управном поступку.

њеног вршења, под претњом примене санкција. Тако, послодавцу или овлашћеном лицу не сме открити да надзор обавља поводом захтева странке. То правило представља основ за успостављање поверења између инспектора и других лица, пре свега, запослених и оних која раде на црно; сачини записник о обављеном надзору, сходно одредбама члана 64-68 Закона о општем управном поступку (Марковић, 1998: 149).

Инспекцијским надзором инспектор испитује спровођење Закона о раду, других прописа о радним односима, општих аката и уговора о раду. Кључни проблеми са којима се суочава том приликом тичу се недовршености и неконзистентности прописа у области рада. Тако, пропуст Закона о раду да предвиди регистровање свих закључених уговора о раду (а не само закључених уговора о раду за обављање послова ван просторија послодавца и послова кућног помоћног особља) и рок од три дана у коме је послодавац дужан да поднесе пријаву на обавезно социјално осигурање предвиђен Законом о пензијском и инвалидском осигурању омогућава послодавцу да обезвреди утврђено стање накнадним достављањем уговора о раду закљученог, по правилу, дан, два пре обављања надзора, уз изјаву да је пријава на социјално осигурање у току и да ће бити извршена у року (Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, 2012). У обављању надзора инспектор има право, али и обавезу, да: прегледа опште и појединачне акте, евиденцију и другу документацију; саслуша и узима изјаве од одговорних и заинтересованих лица; прегледа пословне просторије, објекте, постројења, уређаје, средства и опрему за личну заштиту, предмете, робу; узима узорке ради анализе и експертизе; наређује мерења која обавља стручна организација када послодавац врши мерења у одређеним областима, а резултати извршеног мерења пружају основ за то; послодавцима, запосленима и њиховим представницима и синдикату даје обавештења и савете о мерама чијом се применом обезбеђује извршавање закона; предузима друге радње на које је овлашћен.¹⁷

Инспектор има двојака овлашћења, овлашћења мериторног и иницијативног карактера. Користећи овлашћења мериторног карактера, инспектор предузима, односно налаже предузимање одговарајућих мера, ради сузбијања и отклањања повреда Закона о раду, других прописа о радним односима, општих аката и уговора о раду. Другим речима, користећи ова овлашћења инспектор: доноси решење којим налаже отклањање утврђених повреда¹⁸; доноси решење о одлагању извршења решења о отказу уговора о раду¹⁹; изриче мандатну казну поводом учињених прекршаја које Закон о раду, с обзиром на висину запређене новчане казне, квалификује као

17 Чл. 63. Закона о безбедности и здрављу на раду.

18 Чл. 269. Закона о раду.

19 Чл. 271. Закона о раду.

лакше;²⁰ забрањује рад запосленог на радном месту док трају околности које угрожавају његову безбедност и здравље²¹. Користећи овлашћења иницијативног карактера, инспектор покреће поступак пред надлежним државним органом поводом утврђених повреда за чије отклањање није надлежан.

Када утврди повреду Закона о раду, других прописа о радним односима, општих аката и уговора о раду по било ком радно-правном институту²², инспектор налаже послодавцу да је отклони, иако тиме запослени може бити стављен у (не)повољнији положај од оног који је утврђен објективним правом. Решењем којим налаже њено отклањање не може мериторно одлучивати о радно-правном статусу запосленог. Он има овлашћење, али и обавезу, да наложи послодавцу да је отклони, а надлежни орган код послодавца, поступајући по решењу, мериторно одлучује о радно-правном положају запосленог (Ивошевић, 2006: 500). Решењем, које у писаној форми доставља послодавцу, одређује рок за њено отклањање, имајући у виду околности конкретног случаја. Тако, када примена мера, односно потреба за усаглашавањем са прописаним мерама заштите безбедности и здравља на раду, изискује већа инвестициона улагања, а живот и здравље запослених нису теже угрожени, може наложити послодавцу да сачини посебан програм о поступном отклањању недостатка у утврђеним роковима. Рок одређен решењем може продужити на молбу послодавца пре истека, уколико за то постоји оправдан разлог²³.

Када послодавац откаже запосленом уговор о раду, запослени, се може обратити инспекцији рада захтевом за одлагање извршења решења о отказу уговора о раду, уколико је против њега покренуо радни спор. Захтев, у писаној форми или усмено на записник, може поднети у року од 30 дана од дана покретања радног спора. Подношење захтева не значи аутоматски одлагање извршења решења о отказу уговора о раду. Инспектор доноси решење о одлагању његовог извршења, уколико утврди

20 Чл. 276. Закона о раду.

21 Чл. 66. Закона о безбедности и здрављу на раду.

22 Најчешће повреде тичу се института: зарада (уговори о раду не садрже елементе за утврђивање радног учинка, предвиђа се могућност стимулације или „дестимулације“, али се не утврђују елементи на основу којих се може утврдити њихов основ и висина, не доставља се обрачун зараде или накнаде зараде, не уплаћују се допринос за обавезно социјално осигурање); прековременог рада (не доноси се решење о увођењу прековременог рада, не исплаћује увећана зарада по том основу, не води се одговарајућа евиденција); рада на одређено време (злоупотребе узастопног заснивања овог атипичног облика радног односа); заснивања радног односа (незакључивање уговора о раду или другог уговора пре ступања запосленог на рад). Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, 2012.

23 Чл. 89. Закона о општем управном поступку.

да је право запосленог очигледно повређено. Ову објективну околност оцењује у сваком конкретном случају, на основу субјективног уверења и дискреционог права, у границама овлашћења утврђених законом и другим прописом. Како Закон о раду не садржи смернице о томе које чињенице чине повреду права запосленог очигледном, значење овог атрибута треба потражити у правној теорији, где превладава став да повреда мора бити грубља, односно битно утицати на законитост решења о отказу уговора о раду, и очигледна, односно видљива у смислу да се до закључка о повреди може доћи и без обимнијег доказивања, а извесно је да ће због те повреде суд поништити решење послодавца. Приликом одлучивања инспекција рада приоритет даје захтевима вулнерабилних категорија запослених. О захтевима ове категорије запослених одлучује у року од 2 дана од дана подношења захтева, иако је Законом о раду предвиђен рок од 15 дана за доношење решења о одлагању извршења решења о отказу уговора о раду (Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, 2012: 15). Доношењем решења инспекција рада обезбеђује континуитет у остваривању права из радног односа у случају незаконитог престанка радног односа и интервенише по коначној одлуци послодавца одлагањем њеног извршења до доношења правоснажне судске одлуке, када престаје њено и почиње правно дејство правоснажне судске одлуке. У том смислу, делује као привремена мера (Ивошевић, 2006: 499).

По својој правној природи, решење представља управни акт, акт приликом чијег се доношења примењује Закон о општем управном поступку. Донето ради отклањања утврђене повреде, мора се извршити како би се обезбедила доследна примена Закона о раду, других прописа о радним односима, општих аката и уговора о раду. Поступајући по њему, послодавац отклања утврђену незаконитост или неправилност и о томе обавештава инспектора, у писаној форми или усмено на записник, у предвиђеном року. У противном, чини прекршај. Плаћањем изречене новчане казне не ослобађа се обавезе да поступи по решењу. Уз констатацију о плаћеној новчаној казни, а непоступању по решењу, инспектор подноси нови захтев за покретање прекршајног поступка (Пљакић, 1998: 205).

Против решења је допуштена жалба. Може је изјавити и запослени и послодавац. Запослени, уколико је решењем одбијен захтев за одлагање извршења решења о отказу уговора о раду или захтев за заштиту права, а послодавац, уколико је решењем наложено отклањање утврђених повреда. Рок у коме је могу изјавити је преклузиван и износи 8 дана од дана достављања решења. Подноси је министру надлежном за рад, запошљавање и социјалну политику, који о њој одлучује у року од 15 дана ода дана пријема. Уколико министар не одлучи о жалби у том року, подносилац може покренути управни спор због другостепеног ћутања управе, осим ако је жалба поднета против решења о одлагању извршења

решења о отказу уговора о раду. Управни спор тада не може покренути, јер је контрола појединачног акта послодавца обезбеђена у радном спору. Жалба има суспензивно дејство, осим ако је поднета против решења о одлагању извршења решења о отказу уговора о раду.

Инспектор изриче мандатну казну поводом утврђених повреда којима је учињен прекршај из члана 276 Закона о раду, а поводом утврђених повреда којима је учињен прекршај из члана 273-275 овог закона, као и поводом утврђених повреда којима је учињено кривично дело или привредни преступ, покреће одговарајући поступак пред надлежним државним органом, независно од доношења решења којим налаже отклањање повреде. Иако број покренутих поступака и висина изречених казни није индикатор ефикасности рада инспекције рада, застарелост поступака услед дуготрајног вођења и ублажавања прописаних санкција у значајној мери утиче на ефикасност њеног рада. С тим у вези, а имајући у виду решења у упоредном праву, корисно би било установити орган за вођење прекршајног поступка при Инспекторату за рад (Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, 2010).

Дакле, у зависности од резултата надзора, инспектор предузима одговарајуће мере превентивног, корективног и репресивног карактера. Приликом избора мере мора водити рачуна о сврси инспекцијског надзора и ефектима који се постижу изабраном мером, а његова способност и вештина да процени ситуацију и делује на најефикаснији начин долази до изражаја. Превентивним мерама требало би дати предност у односу на корективне и репресивне. Послодавци имају позитиван однос према њима, а доследна примена Закона о раду, других прописа о радним односима, општих акта и уговора о раду може се ефикасно обезбедити тако што би се спречиле њихове повреде. Огледају се у разговорима, указивању, упозоравању, сарадњи, стручној и другој помоћи, саветовању, итд. Примењују се, преваходно, у поступку остваривања права запослених пред надлежним органом код послодавца, када за то постоји потреба. Долазе до изражаја и у поступку заштите права запослених. У том поступку инспектор има дискреционо право да одлучи о њиховој примени. Примениће их када утврђене повреде не могу изазвати теже последице по права запослених, или њихову безбедност и здравље, а послодавац показује спремност да их отклони у кратком року. Корективне и репресивне мере долазе до изражаја у поступку заштите права запослених. Корективне мере имплицирају доношење решења којим се налаже послодавцу отклањање утврђених повреда и одлаже извршења решења о отказу уговора о раду, а репресивне покретање поступка поводом утврђених повреда којима је учињен прекршај, кривично дело или привредни преступ (Јовановић, 2010: 352).

5. Одговорност инспектора

Инспектор за свој рад сноси личну одговорност, која може бити дисциплинска, материјална, кривична и прекршајна.²⁴ Одговорност за кривично дело и прекршај не искључује дисциплинску одговорност.

Инспектор подлеже дисциплинској одговорности због повреде радне дужности. Повреде радне дужности, предвиђене Законом о државним службеницима, могу бити лакше и теже. Инспектор чини тежу повреду дужности из радног односу уколико се непрофесионално односи према учесницима у поступку, односно: ода службену тајну; недолично, насилнички или увредљиво се понаша према странкама; омета странке у остваривању права и интереса пред државним органима. Посебно је одговоран уколико пропусти да врши законом дата овлашћења, односно: не предузме, не предложи или не одреди меру за коју је овлашћен; не предложи или не покрене поступак пред надлежним државним органом; прекорачи границе овлашћења.²⁵

Инспектор подлеже материјалној одговорности за штету коју на раду или у вези са радом намерно или из крајње непажње проузрокује државном органу. Постојање и висину штете, као и околности под којима је проузрокована, утврђује руководилац или лице које он овласти, с тим да висину штете може утврдити у паушалном износу, ако би утврђивање њене висине проузроковало несразмерне трошкове. Уколико се питање надокнаде штете не реши споразумно, држани орган може остварити право на надокнаду штете у парничном поступку. Инспектор се може ослободити одговорности, уколико је штету проузроковао извршењем налога претпостављеног, који је изјавио да извршење налога не може проузроковати штету. За штету коју инспектор на раду или у вези са радом проузрокује трећем лицу незаконитим или неправилним радом одговара Република Србија, с тим да се оштећени може непосредно обратити инспектору захтевом за надокнаду штете, ако је штету проузроковао намерно. Уколико Република Србија надокнади штету трећем лицу коју је инспектор проузроковао намерно или из крајње непажње, има права да од инспектора захтева накнаду исплаћеног износа.²⁶

Инспектор подлеже прекршајној и кривичној одговорности, ако се у његовим радњама стекну елементи бића прекршаја и кривичног дела. У радњама инспектора стичу се елементи бића кривичног дела: изнуђивања исказа (ако употреби силу, претњу или друго недопуштено средство, или недопуштен начин у намери да изнуди исказ или изјаву од учесника у

24 Чл. 107 – 124. Закона о државним службеницима.

25 Чл. 109. Закона о државним службеницима.

26 Чл. 121-124. Закона о државним службеницима.

поступку); злоупотребе службеног положаја (ако искоришћавањем службеног положаја или овлашћења, прекорачењем граница службеног овлашћења или невршењем службене дужности прибави себи или другом какву корист, другом нанесе штету или теже повреди права другог); повреде права на подношење правног средства (ако учесника у поступку спречи у остваривању право на подношење правног средства или поднеска); примање мита (ако захтева или прими поклон или другу корист, или обећање поклона или друге користи за себе или другог, да у оквиру свог службеног овлашћења изврши службену радњу коју не би смео извршити, или да не изврши службену радњу коју би морао извршити); итд.

6. Сарадња

Инспекција рада мора деловати у широј сарадњи и партнерству, уколико жели бити делотворна и свој утицај учини максималним.

Сарадња са странкама и другим учесницима у поступку омогућава инспектору да правилно и потпуно утврди чињенично стање. Тим пре што неке релевантне чињенице може утврдити једино увидом у документацију коју само послодавац може ставити на увид, јер не постоји други начин да се оне утврде или тај други начин није довољан. Успостављању сарадње највише доприноси инспектор, јер од његовог става и начина комуникације зависи понашање и спремност на сарадњу учесника у поступку који и сами доприносе њеном успостављању. С тим у вези, апострофирају се обавезе послодавца према инспектору. Поменућемо обавезу послодавца да омогући инспектору: улазак у објекте и просторије у свако доба када су запослени на раду; увид у доказе о стабилности објекта; увид у примењене мере безбедности и здравља на средствима за рад; увид у средства и опрему за личну заштиту на раду; увид у податке и евиденцију о производњи, коришћењу и складиштењу опасних материја. Непоступање по овим обавезама представља прекршај²⁷. Послодавац, или лице које он овласти, има право, али и обавезу, да учествује у поступку, даје изјаве и изјасни се о релевантним чињеницама. Инспектор позива представнике запослених да присуствују надзору и може тражити од њих изјашњења о релевантним чињеницама (Министарство за рад, запошљавања и социјалне политике, 2012).

Сарадња инспекције рада са другим органима управе омогућава остваривање основне функције државне управе – примену закона и других прописа. С тим у вези, органи државне управе имају обавезу да међусобно сарађују, једни другима пружају правну помоћ и достављају потребне

²⁷ Чл. 64. Закона о безбедности и здрављу на раду.

податке и обавештења.²⁸ Инспекција рада сарађује са: грађевинском инспекцијом у области безбедности и здравља на раду код послодаваца који се баве изградњом грађевинских објеката, тржишном инспекцијом у области рада контроле рада на црно, пореском полицијом у области контроле исплате зарада и других примања из радног односа, итд. (Стојшић, 2008: 17). Стога, било би корисно: образовати координационо тело како би се заједнички послови планирали и ефикасно спроводили и избегла непотребна учесталост надзора; побољшати информациони систем инспекцијских органа ради размене података и електронских докумената у планирању и спровођењу надзора (Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, 2012).

Посебан однос инспекција рада има са Министарством унутрашњих послова и службама овог органа на подручјима на којима делују њихове унутрашње јединице. На захтев овог министарства, инспекција рада пружа потребне информације и доставља тражене списе. Код послодавца за које постоји сумња да ће пружити вербални или физички отпор, ово министарство пружа инспекторима физичку заштиту и обезбеђује несметано обављање надзора, на њихов захтев (Стојшић, 2008: 18).

Сарадња инспекције рада са правосудним органима омогућава ефикасан рад сваког органа понаособ. На захтев ових органа, инспекција рада пружа потребне информације и доставља тражене списе. У поступку пред надлежним судом има својство странке, право да учествује у њему и користи предвиђена правна средства (Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, 2012:20)

Други органи и организације и трећа лица која учине вероватним свој правни интерес могу добити информације од инспекције рада о току и резултатима надзора (Стојшић, 2008: 18).

Инспекција рада обавештава јавност о свом раду преко средстава јавног информисања или на други прикладан начин (Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, 2012: 89).

7. Напомене за крај

Инспекцијском надзору у области радних односа и безбедности и здравља на раду, иако је оцењен као неделотворан од стране стручне јавности, придаје се велики значај. Од тога како и на који начин функционише зависи ефикасност правног система у целини. С тим у вези, треба радити на модернизацији система инспекције рада кроз реформу, реорганизацију и интеграцију инспекције рада, јер ће резултати такве модернизације битно утицати на друге преображаје у друштву.

²⁸ Чл. 64. Закона о државној управи.

Литература

Богићевић, Ч. (1998). Правни надзор инспекције рада. *Радно и социјално право*. 3-6. 155-166.

Драшковић, Д. (1998). Инспекција рада и њени акти и радње у вршењу инспекцијског надзора. *Радно и социјално право*. 3-6. 167-184.

Ивошевић, З. (2006). *Коментар Закона о раду*. Београд: Савремена администрација.

Јовановић, П. (2012). *Радно право, Шесто измењено и допуњено издање*. Нови Сад: Правни факултет Универзитета у Београду.

Лилић, С. (1995). *Управно право*. Београд: Савремена администрација.

Лукић, П. (1991). *Коментар Закона о радним односима Републике Србије, Прво издање*. Београд: ДД "Драган Срњић" ПЈ Правно економски центар Београд.

Министарство рада, запошљавања и социјалне политике. *Извештај о раду Инспектората за рад за 2012. годину* (2012).

Министарство рада, запошљавања и социјалне политике. *Извештај о раду Инспектората за рад за 2011. годину* (2011).

Марковић, Б. (1998). Инспекцијски надзор у теорији и пракси у југословенском правном систему. *Радно и социјално право*. 3-6. 134-154.

Пљакић, Љ. (1998). Правне последице инспекцијског надзора и контроле у области радних односа. *Радно и социјално право*. 3-6. 198-205.

Стојшић, Љ. (2008). Овлашћења и обавезе инспектора рада. *Правна пракса*. 6. 13-19.

Шундерић, Б. (2001). *Право Међународне организације рада*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Закон о државној управи. *Службени гласник РС*. Бр. 79 (2005), 101 (2007), 95 (2010).

Закон о државним службеницима. *Службени гласник РС*. Бр. 79 (2005), 81 (2005) - испр., 64 (2007), 67 (2007) – испр., 116 (2008), 104 (2009).

Закон о министарствима. *Службени гласник РС*. Бр. 72 (2012).

Закон о раду. *Службени гласник РС*. Бр. 24 (2005), 61 (2005), 54 (2009), 32 (2013).

Закон о безбедности и здрављу на раду. *Службени гласник РС*. Бр. 101 (2005).

Закон о општем управном поступку. *Службени лист СРЈ*. Бр. 33 (1997), 31 (2001). *Службени гласник, РС*. Бр. 39 (2010).

Dragana Radovanović, LL.D.

***Labour Inspection and Supervision over the
Application of Labour Regulations***

Summary

In this paper, the author analyses the basic elements of the organization and duties of the Labor Inspectorate, with specific reference to the issues that labour inspectors deal with and the issues pertaining to the prospective modernization of this administrative authority.

The administrative and supervisory authorities which have been vested in the Labor Inspectorate include the supervision of the application of Labor Law provisions and other labour regulations, general acts, employment contracts, as well as the protection of employees' rights. In particular, the author focuses on the duties and authorities of the Labor Inspector.

Key words: *labour inspection, inspector's supervision, administrative protection of employment rights*