

UDK 349.22:[616.98:578.834

Александра М. Рајић

адвокат из Београда*

РАДНОПРАВНА ПИТАЊА У ДОБА (И ПОСЛЕ) ВАНРЕДНОГ СТАЊА

Сажетак:

Увођење ванредног стања у Србији и доношење прописа на дневном нивоу утицало је и на промене у радно-правној материји која је, као једна од „најживљих” области права, морала да се посебно прилагођава новим околностима. Та флексибилност норми радног права релативизовала је неке од најзначајнијих постулата радног права, а појачану правну несигурност узроковали су *ad hoc* прописи и тумачења надлежног министарства.

Кључне речи: ванредно стање, радно законодавство, рад од куће, прекид рада послодавца

I. Увод

Епидемија вируса корона, осим што је на неколико недеља зауставила цео свет, довела је и правне поретке готово свих земаља пред то тада незамисливе изазове. Чини се да смо оно на шта смо се спремали само у теорији, морали да учимо у пракси. Увођење ванредног стања, ограничење слободе кретања, забране окупљања уз талас свеобухватних економских промена довели су до низа питања на које је право морало дати хитан одговор.

Поред питања која се односе на тумачење уговорних обавеза у светлу ванредних околности, радно-правна тематика је постала актуелнија него икад пре. Ово првенствено из разлога што је са затварањем граница и глобалне економске кризе дошло и од значајних промена у дотадашњој организацији рада која се морала прилагодити насталој ситуацији, како у погледу остваривања безбедних услова рада,

* Заједничка адвокатска канцеларија Томић Синђелић Гроза, Београд

тако и у погледу очувања радних места у условима смањене привредне активности.

Закон о раду¹ није имао једнозначан одговор на сва питања која је живот поставио, а препоруке, упутства и закључци Владе постали су значајан извор права током ванредног стања. Послодавци, али и запослени су се готово свакодневно прилагођавали новим правилима и рестрикцијама, па је и сам појам радног времена, као један од основних тема радног права, постао релативна категорија, која се мењала из дана у дан.

Овај рад бави се најважнијим аспектима радног права за време ванредног стања, који су се јавили пракси, али и анализом института који ће у времену након вируса-корона имати значајну примену у правном животу.

II. Рад од куће и рад на даљину као одговор на захтеве безбедног рада у условима пандемије

Након проглашења епидемије вируса *COVID-19*, послодавци су се суочили са дилемом која им се до тада није постављала – на који начин одржати продуктивност, а у исто време обезбедити да услови рада буду такви да се ризици за појаву заразе вирусом корона на радном месту сведу на најмању могућу меру, уз знатно смањени обим пословања који је условљен општом кризом.

Први и можда најзначајнији акт из ове области донет за време ванредног стања је Уредба о организовању рада послодаваца за време ванредног стања.² Овом Уредбом су *обавезани* послодавци да омогуће запосленима да рад обављају ван просторија послодавца, и то у виду рада од куће или рада на даљину, на свим радним местима на којима је могућа таква организација рада.

Уколико оваква врста рада није била прописана општим актом послодавца или уговором о раду, послодавци су били упућени да *решењем* омогући обављање послова ван просторија послодавца.³ Управо овај начин био је и најчешћи у пракси, обзиром да послодавци, а ни запослени нису унапред били припремљени на рад од куће, осим у неким

¹ Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017-одлука УС, и 95/2018-аутентично тумачење.

² Уредба о организовању рада послодаваца за време ванредног стања – Уредба о организовању рада, *Службени гласник РС*, бр. 31/2020.

³ Уредба о организовању рада послодаваца за време ванредног стања, чл. 2 ст. 1.

делатностима које су по природи посла окренуте модерним технологијама и новим начинима организације рада, као што је, на пример „ај-ти” сектор.

Закон о раду прописује да уговор о раду за обављање послова ван просторија послодавца, као посебна врста уговора о раду, поред општих елемената садржи нарочито и трајање радног времена према нормативима рада, начин вршења надзора над радом и квалитетом обављања послова запосленог, средства за рад које је послодавац дужан да обезбеди, коришћење и употребу средстава за рад запосленог и накнаду трошкова за њихову употребу, накнаду трошкова рада и начин њиховог утврђивања, као и друга права и обавезе између послодавца и запосленог.⁴

Када упоредимо обавезне елементе прописане Законом о раду у погледу обављања послова ван просторија послодавца и елементе које решење о обављању рада ван просторија послодавца у складу са Уредбом о организовању рада треба да садржи, јасно је да је значајно сужена регулација овог питања. Наиме, како је Уредба о организовању рада, као и остали прописи донети током ванредног стања, имала за циљ да *ad hoc* уреди одређене односе, њом су заправо сужена права запослених у односу на она која би им припадала да су се на рад од куће и рад на даљину у целости примењивале одредбе Закона о раду. Приликом доношења Уредбе о организовању рада, пропуштена је прилика да се уреди питање средстава за рад које је послодавац дужан да обезбеди запосленима приликом рада од куће, као и питање надокнаде трошкова на које запослени имају право у погледу такве врсте рада. Тиме што је прописано да је послодавац приликом доношења решења о обављању рада ван просторија послодавца у обавези само да уреди питање трајања радног времена и начин вршења надзора над радом запослених, омогућено је послодавцима да низ осталих питања која су повезана са радом ван просторија послодавца, а која представљају срж радно-правног односа, оставе нерегулисаним. У пракси се ово питање свело на то да су послодавци, под притиском брзог деловања, запослене упућивали на рад од куће, при чему су запослени користили своја лична средства за рад (компјутере, „лап-топове”, штампаче и тсл.), у ситуацијама када послодавци нису били у могућности да ову опрему прибаве у кратком року.

Уредба о организовању рада, међутим, није решила ни друга значајна питања која је пракса поставила. Стога је Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања објавило Детаљно објашњење

⁴ Закон о раду, чл. 42 ст. 3.

права и обавеза радника и послодавца у току ванредног стања.⁵ Ово Објашњење се у пракси неретко користило као нови извор права и допунско тумачење за ситуације у којима су обавезујући акти били недоречени.

Као својеврсна допуна Уредбе у делу који се односи на рад од куће, наведено Детаљно објашњење је указало да, у случају рада од куће, запослени имају сва права из радног односа која припадају запосленима који рад обављају у просторијама послодавца, осим права на накнаду трошкова превоза за долазак и одлазак са рада. Овим је обим права запослених који раде од куће поново враћен у законске оквире.

Осим тога, послодавцима у приватном сектору је препоручено да примене Препоруку за организовање рада у јавним управама и државним институцијама, донету од стране Министарства државне управе и локалне самоуправе.

Према Препоруци, послодавцима је указано да се под нарочито угроженим категоријама запослених сматрају лица старија од 60 година и лица са утврђеним хроничним обољењима, док се посебна заштита пружа родитељима деце до 12 година, који самостално врше родитељско право или је другом родитељу установљена радна обавеза.

Право родитеља деце до 12 године да брину о деци уколико самостално врше родитељско право или је другом родитељу установљена радна обавеза, представља *sui generis* институт који је изнедрила тренутна ситуација. Имајући у виду да се посебна заштита родитељства у смислу Закона о раду пружа само уколико је одсуство са рада родитеља условљено потребном негом детета због тешког степена психофизичке ометености,⁶ решење из наведен Препоруке се може поздравити са аспекта адекватног правног одговора на потребе новонастале ситуације.

За све наведене категорије запослених, препоручен је рад од куће, односно увођење сменског рада, уколико рад од куће није могуће организовати.

Ипак, оно што Препорука није регулисала је питање шта се дешава уколико послодавци, услед врсте делатности, нису у могућности да обезбеде запосленима рад од куће или рад у сменама, што је питање које се често постављало у пракси. Уз то, треба имати у виду и да је набављање заштитне опреме у потребним количинама било значајно отежано.

У том смислу, поставља се и питање (не)оправданости отказа уговора о раду уколико је запослени одбио да ради у просторијама посло-

⁵ <https://www.minrzs.gov.rs/sr/aktuelnosti/vesti/detaljno-objasnjenje-prava-i-obaveza-radnika-i-poslodavaca-u-toku-vanrednog-stanja>.

⁶ Закон о раду, чл. 96.

давца јер је, на пример, хронични болесник, а обавља такву врсту посла која се не може радити од куће. Судска пракса ће очигледно и у овом случају морати да да коначан одговор и интервенише на месту где су прописи пропустили да питање регулишу.

III. Годишњи одмор и дерогација Закона

Детаљна објашњења права и обавеза радника и послодаваца у току ванредног стања једним општим упутом на Закон о раду, указала су да послодавац одлучује о времену коришћењу годишњег одмора, уз претходну сагласност запосленог, при чему запослени има право на накнаду зараде у висини просечне зараде остварене у последњих 12 месеци.

Међутим, Влада Републике Србије је, на предлог ресорног Министарства, донела Закључак број 53-3041/2020⁷ којим се уређује питање годишњих одмора за време ванредног стања. Закључак се односи на три категорије запослених: – на запослене који у условима ванредног стања своје радне задатке обављају неизмењено у просторијама послодавца; – на запослене који рад обављају од куће или у виду рада на даљину; као и – на запослене који услед привременог прекида рада послодавца могу бити упућени на одсуство са рада.

Послодавцима је препоручено да, пре него што се одлуче да запослене упуте на одсуство са рада услед прекида рада, омогуће запосленима да искористе годишње одморе, са циљем да се примене законске могућности које су повољније за запослене пре него што се прибегне оним рестриктивнијим мерама.

Ипак, оно што је спорно у наведеном Закључку јесте то што се послодавцима препоручује да запосленима који су своје радне задатке и даље обављали у просторијама послодавца, омогуће искоришћавање „старих” одмора (из 2019. године) закључно са 31. децембром 2020. године. Наиме, треба имати у виду да је Законом о раду прописано да се неискоришћени одмор из претходне календарске године мора искористити најкасније до 30. јуна текуће године.⁸ Са друге стране, за запослене који раде од куће или на даљину, послодавац је у складу са Закључком обавезан да примени законом прописани рок за коришћење преосталог дела годишњег одмора, тј. најкасније до 30. јуна ове године.

Оваквом одредницом, Закључком се заправо дерогира одредба Закона као акта више правне снаге, а да се при том не види који је *ratio*

⁷ Закључак Владе 05 број 53-3041/2020, *Службени гласник РС*, бр. 52/2020).

⁸ Закон о раду, чл. 73 ст. 2.

legis овакве препоруке. Наиме, уколико су запослени своје радне задатке обављали у просторијама послодавца и током ванредног стања, јер је природа посла таква да се рад не може организовати на даљину или од куће, права и обавезе по основу уговора о раду, општег акта код послодавца и самог Закона се примењују у неизмењеном обиму, укључујући и начин коришћења годишњег одмора. Уколико је намера Закључка била да се запослени који и даље раде у просторијама послодавца „награде” тиме што ће неискоришћени одмор моћи да искористе до краја 2020. године, онда се овде са разлогом може поставити питање дискриминације запослених који свој рад обављају од куће или на даљину. При том, посебно треба имати у виду да је рад од куће била примарна препорука када је организација рада током ванредног стања у питању, те да у највећем броју случајева такав рад није био заснован на уговорној основи, већ на нивоу појединачних решења независно од воље запослених.

Рад ван просторија послодавца подразумева да, иако изостаје начело подређености у класичном смислу радног права, запослени има иста права и обавезе као и запослени који обавља послове просторијама послодавца, према начелу једнакости радног права.⁹

Ипак, треба напоменути да наведена препорука нема обавезујући карактер, већ само инструктивно дејство, те стога остаје послодавцима на оцену да ли ће је у наредном периоду применити или не. У сваком случају, остаје да се види какав ће бити и став судске праксе по овом специфичном питању.

IV. Одсуство са рада услед прекида рада код послодавца без кривице запосленог

Чини се да ниједно питање није изазвало толико пажње у пракси, као питање одсуства са рада услед прекида рада код послодавца без кривице запосленог, које се колоквијално назива и „принудни одмор”.

Овај институт прописан је Законом о раду, и то у оквиру поглавља које уређује права запосленог на накнаду зараде.¹⁰ Једна од основних обавеза послодаваца је обезбеђивање рада за запослене, али у ситуацијама када, услед објективних околности, тај рад није могуће обезбедити, послодавцу се оставља могућност да запослене упуту на одсуство са рада уз исплату накнаде зараде.¹¹

⁹ Бранко Лубарда, *Радно право - расправа о достижанству на раду и социјалном дијалогу*, Београд, 2013, 355-356.

¹⁰ Закон о раду, чл. 116 и 117.

¹¹ *Ibidem*, 517.

У таквом случају, запослени има право на накнаду зараде у висини најмање у висини 60% просечне зараде у претходних 12 месеци, с тим да не може бити мања од минималне зараде, за време прекида рада, односно смањења обима рада до којег је дошло без кривице запосленог, најдуже 45 радних дана у календарској години.¹² У случају да упућивање на одсуство са рада траје дуже од овог периода, послодавац је у обавези да за то прибави сагласност министра, који је пак дужан да пре тога прибави мишљење репрезентативног синдиката гране или делатности основаног на нивоу Републике.¹³

Како би се убрзала процедура прибављања ове сагласности, Влада је донела Закључак којим се решења за давање сагласности за упућивање запослених на плаћено одсуство дуже од 45 радних дана, издају без претходног достављања захтева послодавца на мишљење репрезентативном синдикату гране или делатности основаном на нивоу Републике, са роком важења најкасније до дана престанка ванредног стања, чиме је сама процедура прибављања сагласности убрзана.

Прекид рада у складу са чланом 117 Закона о раду подразумева прекид рада до кога је дошло наредбом надлежног државног органа или надлежног органа послодавца због необезбеђивања безбедности и заштите живота и здравља на раду, која је услов даљег обављања рада без угрожавања живота и здравља запослених и других лица, и у другим случајевима, у складу са законом.¹⁴

За разлику од одсуства са рада услед примене члана 116 Закона о раду, где постоји законом утврђени минимум накнаде зараде коју запослени остварује, код члана 117 Закона о раду такво ограничење не постоји. Сматрамо да се ово може тумачити на начин да се запосленом мора исплатити бар минимална зарада, на основу основних начела самог Закона о раду. Минималном зарадом се обезбеђују егзистенцијалне потребе запосленог и чланова његове породице,¹⁵ те у том смислу ова зарада представља својеврсну гаранцију примања запосленог по основу рада. Ипак, треба имати у виду да овакав екстензиван став нема једнозначно упориште у Закону и да се постојеће законско решење оправдано може критиковати са аспекта стављања запослених у врло неповољан положај.

Оба наведена института су нашла широку примену у радно-правној пракси током трајања ванредног стања. Наиме, послодавци су адекватан

¹² Закон о раду, чл. 116 ст. 1.

¹³ Закон о раду, чл. 116 ст. 2 и 3.

¹⁴ Закон о раду, чл. 117 ст. 1.

¹⁵ Зоран Ивошевић, Милан Ивошевић, *Коментар Закона о раду*, Београд, 2015, 257.

одговор на насталу економску кризу и значајно смањени обим посла видели управо у упућивању запослених на одсуство са рада услед прекида рада код послодавца, односно смањеног обима рада.

Проблематика примене ових института је у томе што се систематским тумачењем Закона о раду у оба случаја говори кроз призму права запосленог на накнаду зараде услед прекида рада, а не у делу Закона који уређује организациона права послодавца (као што је, на пример, случај код прерасподеле радног времена). Из тог разлога, у пракси су се јавиле разне дилеме, као што је питање дужине трајања таквог одсуства са рада, затим питање да ли се прекид рада може користити у више интервала, шта подразумева прекид рада, а шта смањени обим рада, затим да ли се члан 117 Закона о раду може тумачити екстензивно на тај начин да лице за безбедност и здравље на раду донесе одлуку да се прекине са радом код послодавца услед необезбеђивања услова рада безбедних од заразе вирусом корона итд.

Судска пракса, која се до сада није суочавала са питањима тумачења утицаја епидемије оваквих размера, није довољно развијена да попуни све правне празнине које је пракса изнедрила у примени наведених института.

Са друге стране, питање правилне примене чланова 116 и 117 Закона о раду посебно је добило на значају ступањем на снагу Уредбе о фискалним погодностима и директним давањима привредним субјектима у приватном сектору и новчаној помоћи грађанима у циљу ублажавања економских последица насталих услед болести *COVID-19*.¹⁶ Наиме, Уредба о фискалним погодностима је право великих правних лица¹⁷ на директну новчану помоћ у висини половине минималне зараде гарантовала само за запослене за које је послодавац – велико правно лице донео решење о прекиду рада у складу са чланом 116 и 117 Закона о раду у трајању од најмање 15 радних дана у току месеца за који се подноси пријава за новчану помоћ.¹⁸

¹⁶ Уредба о фискалним погодностима и директним давањима привредним субјектима у приватном сектору и новчаној помоћи грађанима у циљу ублажавања економских последица насталих услед болести *COVID-19* – Уредба о фискалним погодностима, *Службени гласник РС*, бр. 54/2020 и 60/2020.

¹⁷ Класификација правних лица за потребу примене Уредбе о фискалним погодностима врши се на основу поднетих финансијских извештаја за 2018. годину, а правна лица основана током 2019. и 2020. године се за потребе примене Уредбе сматрају малим правним лицима (чл. 19. Уредбе).

¹⁸ Уредба о фискалним погодностима, чл. 10.

Првобитним текстом Уредбе о фискалним погодностима није било уређено питање на који период је донето решење о прекиду рада да би се остварила право на новчану накнаду, да би, након што се ово питање свакодневно постављало у пракси, изменама и допунама ове Уредбе одређено да прекид мора трајати најмање 15 радних дана.

Међутим, оно што је и даље остало спорно јесте формулација ове Уредбе о фискалним погодностима у погледу прекида рада у складу са чланом 117 Закона о раду која прописује да се право на новчану помоћ остварује за запослене за које је донето решење о прекиду рада по основу решења надлежног државног органа донетог у вези са болешћу COVID-19. Спорно је шта се подразумева под *решењем надлежној државној органи у вези са болешћу COVID-19*,¹⁹ на какву се врсту решења се мисли (да ли на појединачни акт који се односи само на појединачног послодавца односно запосленог), као и који државни орган издаје такво решење.

V. Закључак

Појава епидемије корона-вируса и увођење ванредног стања у Србији довели су како до преиспитивања неких традиционалних појмова радног права, тако и до нових изазова са којима су се послодавци суочили.

Организација рада је са традиционалног начина обављања послова код послодавца прешла на нове форме, као што су рад од куће и рад на даљину, употреба модерних технологија је заменила непосредну комуникацију, а запослени су интеграцију у процес рада обављали у неком од видова „онлајн” рада.

Са друге стране, појам радног времена, као времена у коме је запослени ефективно извршава свој рад, током којег је на располагању послодавцу²⁰ и под његовим је надзором, значајно се променио током рада од куће.

Прописи из области радног права донети за време ванредног стања интервенисали су и на местима на којима није било нужно такво уплитање, неретко чак и супротно одредбама Закона о раду.

Ипак, ни у самом Закону о раду нису се увек могли пронаћи јединствени одговори на све захтеве праксе, поготово у погледу института који до периода пре проглашења ванредног стања нису имали широку

¹⁹ Уредба о фискалним погодностима, чл. 10.

²⁰ Б. Лубарда, 465.

примену у пракси. У том случају, улога судске праксе ће у наредном периоду бити пресудна за попуњавање правних празнина, све док неки будући прописи не буду имали у виду овакве изванредне околности и њихов утицај на организацију рада.

Aleksandra M. Rajić,

attorney at law in Belgrade, Law Office Tomić Sindelić Groza, Belgrade

LEGAL ISSUES IN LABOUR RELATIONS DURING (AND AFTER) STATE OF EMERGENCY

Summary:

Introduction of state of emergency, caused by corona virus pandemia, was reflected in the field of labour relations and intervened in certain achieved principles of labour laws. The labor legislation had to be interpreted and adjusted to the new situation. *Ad hoc* introduction of new rules and recommendations, and extensive and flexible interpretation of the existing Labour Law, revealed certain issues that caused legal uncertainty to detriment of both employers and employees. The author considers this situation in the article, focuses on the issues emerged in the practice (among others, on work from home) and suggests that some of disputable matters have to be rectified by modification of the laws and regulations and in court practice.

Key words: state of emergency, labour laws, work from home, stoppage of work by employer