

ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ НАШЕГ ПОЗИТИВНО-ПРАВНОГ СИСТЕМА НАДЗОРА У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ НА РАДУ

I. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Целокупни људски напредак, а нарочито онај на плану технике и технологије, осим предности и погодности носи собом увек нове и повећане опасности по здравље и живот радног човека. С обзиром на то, потреба за напорима и настојањима која имају за циљ парализање или бар ублажавање тих опасности не само да није престала у савременом друштву већ је схваћена још у првим данима индустријске револуције развијена у ванредно широку делатност, израставши у посебну научно-стручну дисциплину и самосталну грану радног законодавства (1).

Последице изазване повредама на раду, професионалним оболењима и смртним случајевима су веома тешке, било да се посматрају са хумано-друштвеног, било са чисто економског аспекта. За нас та појава има посебан значај и обележје, јер се одвија у условима брзе индустријализације земље с једне, и изградње социјалистичког друштвеног уређења, с друге стране. Брза индустријализација земље се, између осталог, карактерише великим приливом нових радника с недовољним радним искуством и навикама, и у већини случајева без нужног знања и образовања (2). То и чињеница да наш социјалистички друштвени систем проглашава радног човека својом највећом вредношћу, довољан су основ за усмеравање свих напора на његову добробит. Већ из досад реченог види се да је први задатак наше друштвене заједнице, да путем разрађених прописа и организованим надзором над њиховом применом обезбеди сваком радном човеку Уставом гарантовано право на заштиту на раду.

Заштита на раду је, Уставом СФР Југославије, прокламована као гарантовано право радног човека које му обезбеђује друштвена заједница, а старање о њој, пре свега, поверено је радној организацији као један од задатака и функција самоуправљања. То су два основна међусобно повезана начела која произлазе из Устава. Тиме је заштита на раду, као гарантовано право, постала истовремено и обавеза радних заједница и сваког њиховог члана понаособ који, у оквиру самоуправљања, сами уре-

(1) Ј. Поповић, *Предговор приручнику за примену Основног закона о заштити на раду* кога су приредили др Т. Поповић и В. Стојановић, Бгд. 1966.

(2) З. Хас, *Први закон о заштити на раду*, Социјална политика, бр. 3/65, стр. 237.

Ћују услове свога рада и организују заштиту на раду (чл. 9, Устава СФРЈ). Радном човеку се обезбеђује право на личну сигурност и на здравствену и другу заштиту при раду. Омладина, жене и инвалидна лица, осим тога, уживају посебну заштиту на раду (чл. 37. Устава СФРЈ). Најзад, Устав СФР Југославије издваја материју заштите на раду као посебну категорију законодавства о раду и регулативно је диференцира на законодавство о: 1) раду и 2) заштити на раду, сврставајући је у основно законодавство федерације (чл. 161. Устава СФРЈ) (3).

Реализација поменутих и још неких уставних принципа наметнула је потребу не само доношења Основног закона о заштити на раду него и знатно друкчије дефинисање предмета и садржине ове заштите и што је могуће прецизније одређивање задатака бројних институција нашег друштва позваних да раде на спровођењу и унапређивању исте с обзиром на бројност и хетерогеност узрока који доводе до повреда на раду, професионалних обољења и смртних случајева. Крупан корак ка остваривању тога циља је остварен усвајањем Основног закона о заштити на раду (4), који је Савезна народна скупштина донела априла 1965. године. Значајно место у том закону је припало органима надзора над применом прописа о заштити на раду. Тај је надзор у принципу поверен инспекцији рада. Изузетно, као што ће се ниже видети, одређене задатке у тој области имају и неки други органи.

II. ИНСПЕКЦИЈА РАДА

1. *О инспекцији рада уопште.* — Као радно-правна институција, инспекција рада је први пут основана у Енглеској 1833. године. Угледајући се на Енглеску, и друге земље европског континента су до краја прошлог века увеле инспекцију рада. Данас скоро нема индустријске земље која нема тај или други облик организоване службе за надзор над применом прописа о заштити на раду (5).

Крајем прошлог и почетком овог века инспекција рада је нашла своје место и у правима земаља које су 1918. године ушле у састав јединствене Југословенске државе. У право предратне Југославије је инспекција рада била уведена најпре Уредбом о инспекцији рада од 1920, а потом Законом са истим називом од 1921. године (6).

У нашој новој социјалистичкој држави, која је конституисана као држава радног народа, инспекцији рада се константно поклања дужна пажња. Први Закон о инспекцији рада је донет већ 1946. године. Овај Закон је допуњен Законом од 1948. године, а измењен и коренито прерађен

(3) О уставној концепцији заштите на раду види Ж. Симоновски: Улога и задаци радних организација на спровођењу Основног закона о заштити на раду, реферат поднесен на семинару о примени ОЗЗР, одржаном у Београду јануара 1966. године.

(4) „Сл. лист СФРЈ“, бр. 15/65.

(5) О настанку и развоју инспекције рада види више у расправи др Т. Поповића Правни положај инспекције рада у ФНРЈ, Бгд., 1958.

(6) О инспекцији рада у предратној Југославији види више др С. Бајић: Основи радног права, Бгд., 1937.

Законом о инспекцији рада донетим децембра месеца 1959. године (7). Ступањем на снагу Основног закона о заштити на раду, који у одредбама чл. 6. и 90 — 117. прецизира положај ове инспекције, престао је важити Закон о инспекцији рада од 1959. године.

Инспекција рада је већ одавно предмет интересовања и међународне заједнице. О њеном постојању, делатности и функционисању је расправљано на међународним конференцијама у Берлину 1890, Цириху 1897. и Берну 1905—1906. године. За ову институцију показује интерес Међународна организација рада такорећи већ од свог оснивања. Резултат тога интереса је најпре једна препорука Опште конференције ове међународне организације из 1923. године, а затим Конвенција о инспекцији рада у индустрији и трговини из 1947. године. Ову је конвенцију, до краја 1968. године, ратификовало 70 земаља међународне заједнице (8), а ратификовала ју је и наша земља (9). Тако је инспекција рада постала, не само институција националних радно-правних система, већ и једна од институција Међународног радног права.

Овде поменута конвенција Међународне организације рада између осталог, садржи следећа начела: начело независности инспекције рада од других државних органа, начело стручности лица која раде у органима инспекције рада и начело неутралности инспекције рада (10). С обзиром да је наша држава ратификовала ову конвенцију, то је она, а у циљу поштовања преузетих међународних обавеза, уз принципе садржане у Уставу, приликом регулисања правног положаја инспекције рада дужна поштовати и поменута начела ове конвенције. Ниже ће се видети да се о поменутим начелима води рачуна како у прописима наше федерације, тако и у прописима социјалистичких република.

2. *Надлежност инспекције рада.* — Основним законом о заштити на раду прецизирају се, у вези са заштитом на раду, задаци, место и улога организација, друштвено-политичких заједница, научних и стручних установа из области заштите на раду, здравства, привреде, просвете, завода за социјално осигурање, осигуравајућих завода, привредних комора, друштвено-политичких организација, нарочито синдиката, пројектаната односно инвеститора грађевинских објеката намењених за радне просторије, пројектаната и извођача технолошког процеса као и произвођача оруђа и друге опреме за рад, средстава личне заштите на раду и личне заштитне опреме.

Према начелној одредби чл. 6. Основног закона о заштити на раду друштвено-политичке заједнице се, између осталог старају о примени прописа о заштити на раду, нарочито организовањем посебних органа надзора. Надзор над придржавањем одредаба Основног закона о заштити на раду, других савезних прописа донетих на основу овлашћења садржаних у њему, републичких прописа и аутономних прописа радних и других ор-

(7) Др А. Балтић — др М. Деспотовић, *Основи радног права Југославије*, Бгд., 1968, стр. 343—344.

(8) Види др Р. Пешкић, „*Међународне конвенције рада*“, Бгд., 1968.

(9) „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 5/56.

(10) Др R. К у о в s k y, *Učbenik delovnega prava*, Ljubljana, 1967, стр. 52.

ганизација и органа из домена заштите на раду, врше органи управе надлежни за послове инспекције рада.

Ради прецизирања надлежности инспекције рада, за коју начелно кажемо да врши надзор над применом прописа о заштити на раду, биће нужно позабавити се питањем: шта је то заштита на раду и каква је њена садржина према нашем позитивном законодавству? Јер, настао у одређеним историјским условима као средство класне борбе за боље радне и животне услове радника, појам „заштита радника на раду”, уосталом као и сви други историјски условљени појмови, мењао је и проширивао своју садржину, а у зависности од степена развијености производних снага и друштвених односа.

Заштита на раду, према чл. 2. Основног закона о заштити на раду, обухвата мере и средства усмерена на стварање безбедних услова рада, а безбедни услови рада се остварују применом савремених техничких, здравствених, социјалних и других мера за спречавање и отклањање узрока повреда и здравствених оштећења радних људи на раду.

Из овако одређеног појма и садржине заштите на раду произилази да се она не може изједначити са појмом „заштита радника на раду” схваћеним у класичном смислу речи. Тај појам, настао у одређеним историјским условима био је изложен својеврсној еволуцији. У свом класичном значењу појам „заштита радника на раду”, поред осталог, делом своје садржине обавезно обухвата и остваривање права из радних односа. У нас то више, бар у принципу, не може бити предмет заштите на раду јер, као што је познато, Устав одређује да је уређивање међусобних радних односа у радним организацијама ствар самих радних заједница. С обзиром на то остваривање права из радног односа постаје превасходна брига самоуправних органа радних организација, а њихова заштита, ствар тих органа, суда и других за то надлежних органа. Полазећи од тако промењене садржине и природе радног односа, из Закона је изостављена ранија надлежност органа инспекције рада да интервенишу у споровима око запошљавања и престанка радног односа, у вези са обрачунавањем и исплатом личних доходака и сл. Од права из радног односа, као предмет и садржина заштите на раду задржава се само оно што непосредно може утицати на стварање безбедних услова рада. То су, под одређеним условима, радно време и одмор, опште и посебне мере заштите за омладину, жене и инвалидна лица, а такође и смештај и исхрана када су као вид заштите повезани са самом природом посла⁽¹¹⁾. Према томе, уз досад речено, надзор над применом прописа којима се уређују ова права из радног односа спада, такође, у надлежност органа инспекције рада.

Надзору органа инспекције рада подлежу радне организације, органи друштвено-политичких заједница и друга правна лица у којима су запослена лица на раду. Надзору органа инспекције рада подлежу и приватни послодавци. Укратко речено, надзору инспекције рада подлежу сва места на којима се налазе лица на раду, а којима се, према Уставу и Основном закону о заштити на раду, гарантује право на заштиту. Од надзора органа инспекције рада су изузета рударска предузећа, јер тамо надзор

(11) З. Хас, *оп. цит.*, стр. 239—240.

над применом прописа из области заштите на раду врши специјална рударска инспекција (12). Исто је тако посебно организовано вршење надзора у предузећима која производе за потребе Југословенске народне армије и у предузећима и установама органа унутрашњих послова (13).

Ради ефикасне и исправне реализације овако глобално утврђене надлежности органа инспекције рада, Основним законом о заштити на раду, одговарајућим републичким законима и другим прописима је одређена организација и даље прецизирани задаци ове службе.

3. *Организација и задаци органа инспекције рада.* — Према чл. 96. Основног закона о заштити на раду је за послове инспекције рада у оквиру права и дужности федерације надлежан Савезни инспекторат за рад. Он је надлежан за вршење нарочито следећих послова:

— врши, по потреби, послове надзора над придржавањем прописа о заштити на раду кад су ти послови од интереса за целу земљу, а то су, према чл. 11. Основног закона о заштити на раду, послови вршења надзора над придржавањем основних мера и норматива заштите на раду у организацијама где се врше послови при којима постоји повећана угроженост живота, односно повећана опасност од колективних несрећа;

— врши надзор над радом републичких органа инспекције рада у погледу придржавања савезних прописа о заштити на раду;

— прати и проучава стање заштите на раду, прати рад органа инспекције рада и предлаже мере за целисходније и успешније спровођење заштите на раду и за унапређивање делатности тих органа;

— објављује годишње извештаје о стању заштите на раду и делатности органа инспекције рада за целу земљу;

— подноси Савезној скупштини на њен захтев, као и Савезном извршном већу периодичне извештаје, повремене информације и потребну документацију о стању и унапређивању заштите на раду;

— сарађује, по овлашћењу председника Савезног савета за рад, са иностраним и међународним организацијама које делују на пољу унапређивања заштите на раду и

— припрема прописе о заштити на раду и о организацији инспекције рада.

Савезни инспекторат рада, осим већ реченог, може од органа инспекције рада у републици затражити информације, извештаје о њиховом раду и извештаје о извршењу одређених послова од општег интереса за целу земљу. У пословима од интереса за целу земљу Савезни инспекторат за рад може републичким органима инспекције рада издавати обавезне инструкције у погледу вршења инспекцијских послова. Исто тако, Савезни инспекторат за рад може извршити сваки инспекцијски посао из надлежности инспекције рада у републици, ако га овај орган није извршио, и то на терет органа који је био дужан да тај посао изврши (14).

(12) Види чл. 90, ст. 2. Основног закона о заштити на раду и чл. 115—131. Основног закона о рударству, „Сл. лист СФРЈ“, бр. 9/66. — пречишћен текст.

(13) Види чл. 117. Основног закона о заштити на раду.

(14) О надлежности Савезног инспектората за рад види чл. 90—100. Основног закона о заштити на раду.

Из досад изложеног се види да Савезни инспекторат рада, по праву, не врши непосредан надзор, већ само по потреби, и то кад су у питању послови од интереса за целу земљу. Савезни инспекторат рада је иначе организован као посебна осамостаљена јединица у саставу савезног органа управе, надлежног за послове рада и радних односа тј., у саставу Савезног савета за рад.

На основу овлашћења садржаног у Основном закону о заштити на раду, организацију и надлежност органа инспекције рада у републикама прописују оне саме својим прописом. Ово овлашћење су већ реализовале све социјалистичке републике, било кроз одговарајуће одредбе републичких закона о заштити на раду ⁽¹⁵⁾, било доношењем специјалних закона о органима инспекције рада ⁽¹⁶⁾.

Према одредбама Закона о заштити на раду СР Србије, послове инспекције рада у оквиру права и дужности републике врши Републички секретаријат за здравље и социјалну политику. Међутим, како је према најновијој организацији републичке управе, и у СР Србији поново основан Републички секретаријат за рад, то ће, нема сумње, послове инспекције рада преузети овај орган управе.

Републички орган управе надлежан за послове инспекције рада врши стручни надзор над радом службе инспекције рада ужих друштвено-политичких заједница, пружа им стручну помоћ у решавању задатака и стара се о организацији службе и стручном образовању и усавршавању инспектора рада. Уз то овај орган врши послове непосредног надзора над извршавањем прописа и мера заштите на раду:

а) у организацијама: металургије, железничког саобраћаја, за производњу експлозива;

б) на пловним објектима вучне снаге изнад 50 КS, односно носивости преко 50 бруто регистарских тона;

в) у електроенергетским објектима напона изнад 10 KV са сталном посадом и

г) на извођењу радова: на изградњи тунела и других подземних радова осим рударских, кесонских и ронилачких радова и на изградњи мостова са отвором већим од 25 м. на путевима првог и другог реда и железничким пругама.

Републички орган управе надлежан за послове инспекције рада може, у случајевима учесталих повреда на раду и другим околностима које погоршавају стање заштите на раду, сам извршити одређени инспекцијски посао и предузети одговарајуће мере да се примене прописи и отклоне недостаци.

Послове инспекције рада, у оквиру права и дужности општина и аутономних покрајина, врше општински односно покрајински органи управе. Општински орган управе надлежан за послове инспекције рада врши све послове инспекције рада осим оних који су Законом о заштити

(15) Закони о заштити на раду: СР БЈХ, „Сл. лист“, бр. 34/66, чл. 24—34; СР Словенија „Урадани лист“, бр. 22/66, чл. 21—31. и СР Србија, „Сл. гласник“, бр. 31/67, чл. 34—40.

(16) Закони о инспекцији рада СР ЦИ, „Сл. лист“, бр. 18/66; СР Хрватске, „Народне новине“, бр. 11/67. и СР Македоније, „Сл. весник“, бр. 12/67.

на раду СР Србије и посебним прописима стављени у надлежност органа инспекције рада других друштвено-политичких заједница.

Мање-више слично као и у СР Србији прецизирана је организација и надлежност органа инспекције рада и у прописима других социјалистичких република.

За успешан рад органа инспекције рада од изузетно великог значаја је начело о њиховој самосталности, иначе садржано у чл. 92. Основног закона о заштити на раду. То се начело огледа у томе што су инспектори рада, у вршењу својих послова, самостални и у име органа инспекције рада поступају и доносе решења у оквиру дужности и овлашћења одређених Основним законом о заштити на раду и другим прописима.

Послове органа инспекције рада врше инспектори рада. При вршењу тих послова они морају имати прописану легитимацију. За прописивање обрасца легитимације и начин издавања исте, Основни закон о заштити на раду овлашћује савезног секретара за рад. Користећи се тим овлашћењем, савезни секретар за рад је прописао Упутство о легитимацији инспектора рада (17).

Даље веома важно начело за успешан рад органа инспекције рада јесте начело стручности инспектора рада. Према чл. 95. Основног закона о заштити на раду инспектори рада морају имати прописану стручну спрему и испуњавати друге прописане услове за вршење инспекцијских послова. Стручну спрему за инспектора рада Савезног инспектората за рад, као и за инспекторе других органа инспекције рада који врше послове од интереса за целу земљу, прописује савезни секретар за рад, а стручну спрему и друге услове за рударске инспекторе прописује савезни секретар за индустрију и трговину, у сагласности са савезним секретаром за рад.

Користећи се овлашћењем из чл. 95. Основног закона о заштити на раду, савезни секретар за рад је прописао Правилник о стручној спреми и другим условима за инспекторе рада у Савезном инспекторату за рад и за инспекторе рада других органа инспекције рада који врше послове од интереса за целу земљу (18). По том правилнику инспектори Савезног инспектората рада морају имати факултетску стручну спрему и најмање 5 година радног искуства у струци. Инспектори рада других органа инспекције рада, који врше послове од интереса за целу земљу, морају имати завршен најмање први степен факултетског образовања одговарајућег факултета, односно најмање завршену одговарајућу вишу школу и најмање 3 године радног искуства у струци. И једни и други, уз овде речено и опште услове за заснивање радног односа, морају бити физички способни за вршење послова и ван седишта места рада радника.

За све друге инспекторе се потребна стручна спрема и други услови за вршење послова инспекције рада прописује одговарајућим Републичким законима, прописима о унутрашњој организацији органа управе надлежних за послове инспекције рада и на други одговарајући начин. Тако се

(17) „Сл. лист СФРЈ”, бр. 42/65.

(18) „Сл. лист СФРЈ”, бр. 31/66.

напр., према Закону о заштити на раду СР Србије, од лица која раде у Републичком и покрајинским органима управе надлежним за послове инспекције рада захтева да имају одговарајућу високу стручну спрему и најмање 5 година радног искуства. Послове инспектора рада у општини може вршити лице са најмање вишом стручном спремом односно са завршеном школом за заштиту на раду и трогодишњим радним искуством или са високом стручном спремом и двогодишњим радним искуством на пословима исте стручне спреме. Врсте стручности и други услови за вршење послова инспектора рада ближе се одређују прописима о унутрашњој организацији органа управе надлежних за послове инспекције рада ⁽¹⁹⁾. Сличне одредбе садрже и одговарајући прописи других република.

Начела самосталности и стручности органа инспекције рада су, као што смо видели, садржана и у ратификованој конвенцији Међународне организације рада о инспекцији рада у индустрији и трговини. Њиховим уношењем у наше позитивно законодавство, наша земља је и стриктно удовољила преузетим међународним обавезама.

4. *Међусобни односи органа инспекције рада и њихов однос према другим органима и организацијама.* — Органи инспекције рада су организовани као управни органи и осамостаљене јединице у оквиру органа управе надлежних за послове рада, и то на територијалном принципу од федерације до општине. За њихове међусобне односе важе општи прописи о односима органа управе и прописи законодавства из области заштите на раду.

Основни закон о заштити на раду и одговарајући републички прописи на погодан начин обезбеђују јединственост механизма инспекцијских служби и ефикасност у спровођењу надзора над применом прописа о заштити на раду. То се постиже њиховим вертикалним повезивањем и односима који одатле проистичу. Тако напр., између осталог, Савезни инспекторат рада врши надзор над радом републичких органа инспекције рада у погледу придржавања савезних прописа о заштити на раду, а у пословима од интереса за целу земљу Савезни инспекторат за рад може републичким органима инспекције рада издавати обавезне инструкције у погледу вршења инспекцијских послова. Слично је одређен и однос између републичких инспектората за рад и општинских односно међуопштинских органа инспекције рада. Тако напр. Инспекторат за рад СР Хрватске надзира рад општинских органа инспекције рада, пружа им стручну помоћ, стара се о организацији и стручном образовању инспектора рада у Републици, решава у другом степену о жалбама против решења општинских органа инспекције рада, а може им давати и обавезне инструкције за обављање инспекцијских послова ⁽²⁰⁾. У вршењу својих задатака органи инспекције рада су одговорни надлежним политичким и извршно-политичким органима власти федерације, републике, покрајине и општине, а за

(19) Види чл. 39. Закона о заштити на раду СР Србије.

(20) Види чл. 8. и 9. Закона о организацији и надлежности органа инспекције рада СР Хрватске.

законитост рада су истовремено одговорни и самосталним органима управе у чијем се саставу налазе ⁽²¹⁾.

Органи инспекције рада у свом раду сарађују са другим инспекцијским службама и органима, чија је делатност повезана са заштитом на раду, а нарочито с органима санитарне инспекције у погледу мера за спречавање обољења у вези са радом; са органима унутрашњих послова у погледу придржавања прописа о противпожарним мерама, о експлозивним средствима и при извиђању и утврђивању узрока повреда на раду, као и са органима рударске инспекције и другим техничким инспекцијама у погледу придржавања прописа којима се одређују заштитне мере техничког карактера. Органи рударске инспекције су дужни подносити периодичне и годишње извештаје о стању и проблемима заштите на раду републичком органу управе надлежном за послове рада, а савезном органу управе надлежном за послове рада — извештаје о стању и проблемима заштите на раду, у пословима од интереса за целу земљу. Републичким прописима се одређује начин сарадње органа инспекције рада и органа рударске инспекције у вршењу надзора над придржавањем прописа о заштити на раду и нормативима заштите на раду у рударству. Ако орган инспекције рада приликом вршења надзора утврди повреду прописа из надлежности другог инспекцијског органа, дужан је о томе одмах известити надлежни орган те инспекције. Код утврђене повреде прописа који делимично спадају у надлежност другог инспекцијског органа, орган инспекције рада ће донети решење по претходно прибављеној сагласности надлежног органа те инспекције ⁽²²⁾. Укратко, међусобни односи органа инспекције рада и њихови односи са другим органима и организацијама се заснивају на правима и дужностима утврђеним Уставом, Основним законом о заштити на раду, одговарајућим републичким законима, законима о организацији управе и другим прописима донетим на основу закона, као и на узајамној сарадњи, размени искустава, стручној и другој помоћи итд.

5. *Овлашћења инспекције рада и поступак.* — Органи инспекције рада су дужни извршити преглед најмање једанпут годишње у свим привредним организацијама у оквиру своје надлежности, а у осталим организацијама према потреси. Отуда је инспектор рада овлашћен да у свако доба за време рада може ући у организацију без претходног јављања. Одмах по уласку у организацију инспектор је дужан известити одговорно лице о свом присуству. Овде је термин „организација” употребљен као сводни појам за све оне институције у којима се запошљавају лица на раду тј. за радне и друге организације, органе државне управе и друге органе као и за приватне послодавце.

Приликом вршења надзора инспектор рада утврђује да ли је организација у свим случајевима применила прописане мере и нормативе за-

(21) Љ. Пурћ, *Овлашћења инспекције рада и обавезе организација по ОЗЗР*, Приредно-правни приручник, бр. 4/69, стр. 22 и др.

(22) Види чл. 101—104. Основног закона о заштити на раду и одговарајуће одредбе републичких закона.

штите, као и да ли је обезбедила обавезно испитивање хемијских и биолошких штетности и микро климе, као и одређених оруђа за рад и уређаја са гледишта безбедности лица која са њима раде или долазе у додир при раду (парни котлови, дизалице и др.). Он је исто тако дужан утврдити да ли су испуњени услови прописани Основним законом о заштити на раду, а по којима су организације, пројектанги односно инвеститори грађевинских објеката намењених за радне просторије, пројектанги и извођачи технолошког процеса, као и произвођачи односно увозници оруђа и друге опреме за рад, средства личне заштите на раду и личне заштитне опреме, дужни при пројектовању и конструисању, односно лоцирању и извођењу радова, као и при производњи, односно увозу оруђа за рад и средстава и опреме личне заштите на раду, применити односно обезбедити прописане мере и нормативе заштите на раду.

Организација је дужна одмах известити првостепени орган надзора над придржавањем прописа о заштити на раду о сваком смртном случају, колективној несрећи, тежој повреди на раду и удесу и о свакој другој појави која би могла да угрози живот лица на раду. На основу тог извештаја инспектор рада је дужан испитати стање на лицу места, а ради предузимања мера за отклањање узрока из којих су резултирали догађаји односно појаве о којима је извештен орган инспекције рада. Приликом вршења прегледа односно обиласка организације или приватног послодавца, инспектор рада је овлашћен, по самој изреци чл. 107. Основног закона о заштити на раду, да може прегледати сва радилшта, просторије, уређаје, радна места и исправе, прикупљати обавештења и, по погребима, саслушавати лица на раду, као и предузимати друге радње потребне за оцену о томе како се примењују прописи о заштити на раду.

Ако инспектор рада, приликом вршења прегледа, утврди да су повређени прописи о заштити на раду, он је овлашћен издати решење о отклањању уочених недостатака односно неправилности и одредити рок у коме се они имају отклонити. Ако су лица на раду непосредно угрожена, он може наредити и спровођење мера које нису прописане. Ако организација не изврши наређење после опомене због неизвршења издатог решења, инспектор рада може забранити рад на радним местима на која се решење односи. Забрану рада на радном месту инспектор може изрећи и кад утврди постојање непосредне опасности којом се угрожава здравље радника, а мора је изрећи кад утврди постојање непосредне опасности по живот лица на раду. Изречена забрана траје док се утврђени недостаци односно неправилности не отклоне. Ако се забрана рада односи на целу радну организацију односно радну јединицу, инспектор рада је дужан одмах известити скупштину опшгине на чијем подручју је седиште радне организације односно јединице.

Као што је напред речено једно од начела нашег позитивно-правног система надзора јесте начело стручности лица која тај надзор врше. У складу с тим начелом су законима и другим прописима одређени степен и врста стручности коју, уз друге услове, морају имати инспектори рада. Но, и поред тога је више него јасно да инспектор рада не може бити струч-

њак за сваку област чије се познавање показује нужним при вршењу овог или оног прегледа организације, а у циљу провере да ли се и у којој мери поштују односно занемарују прописи о заштити на раду. Из тог сазнања проистиче одредба чл. 112. Основног закона о заштити на раду, по којој инспектор рада, за вршење прегледа организација, кад је потребно вршити одређена мерења, анализе или друга вештачења ради утврђивања да ли постоји повреда прописа или не, а инспектор није у могућности да их сам изврши, користи стручне установе односно друге стручњаке.

Ако инспектор рада оцени да поједини општи акти радних и других организација и органа у делу којим се регулише заштита на раду нису у складу са законом и прописима донетим на основу закона, дужан је известити највиши орган управљања. За случај да овај орган не уважи сутестије инспектора рада, он је дужан, о примедбама које је ставио на опште акте, известити надлежни орган општинске скупштине и надлежни уставни суд. Ако утврђена повреда представља прекршај или кривично дело, инспектор рада је дужан поднети предлог за покретање прекршајног односно кривичног поступка, а судија за прекршаје је дужан известити инспектора рада о исходу поднетог му предлога. На исход којим није задовољан, инспектор рада може изјавити жалбу.

О извршеном прегледу организације схваћене у горе реченом значењу и о својим налазима, инспектор рада је дужан сачинити записник у потребном броју примерака, од којих се један уручује организацији. О утврђеном неправилном односу према заштити на раду инспектор рада подноси извештај надлежном органу управљања организације. У том извештају он излаже своја запажања и налаз и указује на запажене неправилности нарочито у вези са општим стањем заштите, радом службе за заштиту на раду, начином прописивања норми и мера заштите на раду, односом руководиоца особља према примени заштитних мера, активностима у вези са образовањем у области заштите на раду итд. Ако спровођење заштитних мера за отклањање констатованих неправилности захтева посебна инвестициона улагања, а уочене неправилности нису такве да би се њима теже угрозили животи и здравље лица на раду, инспектор рада може наложити постепено саобраћавање постојећег стања захтевима садржаним у прописима о заштити на раду. О томе је истовремено дужан обавестити општинску скупштину. За случај да организација не приђе постепеном отклањању неправилности и недостатака инспектор рада може предложити општинској скупштини да је стави под принудну управу.

С обзиром да су органи надлежни за послове инспекције рада управни органи, то се и у раду с њима примењује жалбени поступак. Против првостепеног решења органа инспекције рада жалба се, у року од 8 дана, изјављује органу инспекције рада шире друштвено-политичке заједнице, и то непосредно. Против првостепеног решења републичког органа инспекције рада жалба се изјављује надлежном републичком органу који је одређен републичким законом. Правни учинак жалбе је овде, као и другде, у томе да она одлаже извршење решења, изузев ако је наређена забрана рада.

III. МОДИФИКАЦИЈА ОПШТЕГ СИСТЕМА НАДЗОРА У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ НА РАДУ

1. *О модификацијама опште:* — Горе изложени општи систем надзора над применом прописа о заштити на раду је морао бити, у нужној мери, измењен и прилагођен кад је реч о вршењу надзора над применом прописа о заштити на раду у рударству, предузећима која производе за одређене војне потребе односно у предузећима и организацијама унутрашњих послова. Потреба за модификацијама система надзора над придржавањем прописа о заштити на раду у рударству резултира из сазнања да је у овој области врло тешко, ако не и немогуће, стриктно одвојити примену техничких од заштитних мера. Кад је, пак, реч о предузећима која производе за одређене потребе Југословенске народне армије, односно о предузећима и установама органа унутрашњих послова, онда потреба за модификацијама општег система надзора над применом прописа о заштити на раду произилази из специфичности везаних за та предузећа односно установе.

2. *Надзор над придржавањем прописа о заштити на раду у рударству.* — Позитивно-правни систем надзора над применом прописа о заштити на раду у рударству је регулисан одредбама Основног закона о рударству и Основног закона о заштити на раду, као и прописа донетих на основу закона.

У погледу питања заштите на раду у рударству, која нису одређена Основним законом о рударству⁽²³⁾, и прописима донесеним на основу њега, стоји у чл. 12 овог Закона, примењиваће се одредбе Основног закона о заштити на раду и прописи донесени на основу тога Закона.

Надзор над применом прописа о заштити на раду у рударству, према чл. 90. Основног закона о заштити на раду и чл. 15. Основног закона о рударству, врши рударска инспекција. Надзор у рударству врше републички органи рударске инспекције. Органи рударске инспекције су дужни подносити периодичне и годишње извештаје о стању и проблемима заштите на раду републичком органу управе надлежном за послове рада, а савезном органу управе надлежном за послове рада, извештаје о стању и проблемима заштите на раду, у пословима од интереса за целу земљу. Ова обавеза рударске инспекције је изричито прописана у чл. 102. Основног закона о заштити на раду, а произилази и из одговарајућих одредаба Основног закона о рударству. Начин сарадње републичке инспекције рада и рударске инспекције изван ове обавезе прописује се републичким прописима. Сам начин вршења надзора над применом прописа о заштити на раду у рударству прописује савезни секретар за индустрију и трговину у споразуму са савезним секретаром за рад.

Послове из своје надлежности органи рударске инспекције врше преко рударских инспектора. Рударски инспектори, у име органа рударске инспекције, врше самостално и без посебног овлашћења послове непосредног надзора, доносе решења и предузимају друге мере предвиђене законом и прописима донесеним на основу њега.

(23) „Сл. лист СФРЈ“, бр. 9/66 — пречишћен текст.

Држећи се начела стручности садржаног у Основном закону о заштити на раду, Основни закон о рударству одређује стручну спрему и друге услове које морају испуњавати инспектори рударске инспекције⁽²⁴⁾. По том пропису рударски инспектори морају бити лица са факултетском стручном спремом и имати релативно дуго радно искуство. Даље се прецизира када то морају бити рударски инжењери, кад електро инжењери, а кад машински инжењери и колико година и каквог практичног искуства у раду морају имати. Старање о постојању прописаних услова, Закон поверава органима надлежним за постављање рударских инспектора. Рударски, као и остали, инспектори морају имати посебну легитимацију којом се утврђује својство инспектора, а издаје је орган надлежан за постављање.

У вршењу надзора над применом прописа о заштити на раду, према чл. 115. Основног закона о заштити на раду и чл. 119. Основног закона о рударству, рударски инспектори имају овлашћења и дужности инспектора рада. Органи рударске инспекције су дужни извршити инспекцију рударских предузећа најмање једанпут годишње, а рударских предузећа са метаном и опасном угљеном прашином најмање једанпут у току сваких шест месеци. У вршењу надзора рударски инспектор има право у свако доба ући у пословне и погонске просторије извршити преглед и разгледати сву потребну документацију рударског предузећа и организације за истраживања. Исто тако он има право, ако се за то укаже потреба, саслушавати одговорна лица у предузећу.

Рударски инспектори, између осталог, надзиру да ли се спроводе прописане мере и нормативи заштите на раду при рударским радовима и прописи о безбедности грађана и непокретних и покретних ствари у друштвеној и грађанској својини, као и да ли лица на руководићим радним местима испуњавају прописане услове за вршење тих дужности и да ли су радници оспособљени за послове на којима раде.

Ако приликом вршења надзора утврди непоштовање прописа, рударски инспектор ће писмено констатовати неправилности и решењем одредити мере које се морају предузети за отклањање истих, рок у коме се то мора учинити, као и рок у коме директор мора извести рударску инспекцију о томе да су утврђене неправилности отклоњене. Ако се утврђене неправилности односе на мере заштите на раду, а услед њих може наступити непосредна опасност по живот и здравље радника и других грађана, инспектор може решењем наредити обуставу рада у погону или на одређеном радном месту. Обустава траје до отклањања утврђених неправилности. О оваквом решењу инспектори обавештавају надлежни орган општинске скупштине, а овај орган има право упозорити рударску инспекцију на неизвршење прописаних или наређених мера. Рударски инспектор је, исто тако, дужан о горњим неправилностима извести раднички савет радне организације уз указивање на неправилности у раду појединих руководилаца па чак и уз предлог за њихово смењивање. Раднички савет је дужан размотрити овај извештај и о свом ставу обавестити орган рударске инспекције. Кад су, пак, у питању смртни и други групни несрећни случаје-

(24) Види чл. 117. Основног закона о рударству.

ви, рударски инспектор је дужан на лицу места и то одмах испитати њихове узроке, наредити мере које се морају без одлагања предузети и у најкраћем року дати образложено мишљење о узроцима несреће. Жалбени поступак пред рударском инспекцијом је истоветан жалбеном поступку пред органима инспекције рада. За невршење или неправилно вршење својих дужности рударски инспектор односно главни рударски инспектор, између осталог, одговара дисциплински у случајевима предвиђеним законом и прописима донетим на основу закона.

Одредбама Основног закона о рударству прецизирана су и овлашћења савезног органа управе надлежног за послове рударства према органима рударске инспекције. Овај орган има право: доносити обавезна упутства за рад рударске инспекције; захтевати од ове инспекције извршење одређених послова из њене надлежности; извршити поједине послове из надлежности рударске инспекције ако их она не изврши или их не изврши у одређеном року и захтевати достављање извештаја о раду у одређеном року. Овај орган, исто тако, прати рад рударске инспекције, предлаже мере за целисходније и успешније спровођење заштите на раду и стара се о унапређивању службе рударске инспекције и уздицању стручног нивоа кадрова рударске инспекције.

3. *Надзор над придржавањем прописа о заштити на раду у предузећима која производе за одређене војне потребе.* — Према одредби чл. 117, ст. 1. Основног закона о заштити на раду начин вршења надзора над придржавањем прописа о заштити на раду у предузећима која производе за потребе Југословенске народне армије прописује савезни секретар за рад у споразуму са државним секретаром за народну одбрану. Користећи се овим законским овлашћењем савезни секретар за рад, у споразуму са државним секретаром за народну одбрану је прописао Упутство о начину вршења надзора над придржавањем прописа о заштити на раду у предузећима која производе за одређене војне потребе (25). По том Упутству надзор над придржавањем прописа о заштити на раду у предузећима која производе за одређене војне потребе врше органи инспекције рада по одредбама Основног закона о заштити на раду, прописа донетих на основу тог закона и одредбама цитираног Упутства.

За вршење надзора у предузећима која производе за одређене војне потребе, инспектор рада, поред посебне легитимације, мора имати и посебно овлашћење које издаје државни секретар за народну одбрану. Ако се при вршењу надзора укаже потреба за стручним експертизама или за сарадњом стручних установа, техничких инспекција и других институција, аналогно овлашћењу кога инспектор рада има по одредби чл. 112. Основног закона о заштити на раду, за учешће ових лица у надзору, инспектор рада ће затражити овлашћење од државног секретара за народну одбрану. У предузећима односно погонима у којима се ради са експлозивним материјалима, инспектор рада врши надзор над применом прописа о заштити

(25) Објављено у „Сл. листу СФРЈ“, бр. 23/66.

на раду уз учешће стручњака кога одреди државни секретар за народну одбрану.

Осим у предузећима која производе за одређене војне потребе, надзор над применом прописа о заштити на раду врши се у јединицама и установама Југословенске народне армије. Организацију овог надзора, према одредби чл. 117, ст. 2. Основног Закона о заштити на раду прописује државни секретар за народну одбрану.

4. *Надзор над применом прописа о заштити на раду у предузећима и органима унутрашњих послова.* — Начин вршења надзора над применом прописа о заштити на раду у предузећима и органима унутрашњих послова прописује савезни секретар за рад у споразуму са савезним секретаром за унутрашње послове, стоји у чл. 117, ст. 1. Основног закона о заштити на раду. На основу тог овлашћења прописано је Упутство о начину вршења надзора над придржавањем прописа о заштити на раду у органима унутрашњих послова и установама органа унутрашњих послова ⁽²⁶⁾.

Надзор над придржавањем прописа о заштити на раду у органима унутрашњих послова, њиховим подручним органима, установама органа унутрашњих послова и привредним јединицама казненопоправних установа врше органи инспекције рада на начин и по поступку који су предвиђени одредбама Основног закона о заштити на раду, прописа донетих на основу њега и овде цитираног Упутства.

У органима и установама унутрашњих послова надзор над поштовањем прописа о заштити на раду врше инспектори рада, али за то нарочито овлашћени. Овлашћени за вршење надзора у Савезном секретаријату за унутрашње послове и њему подручним органима и установама издаје савезни секретар за унутрашње послове, а овлашћење за надзор у републичким органима и установама републичких органа унутрашњих послова издаје републички секретар за унутрашње послове. У вршењу надзора придржавања прописа о заштити на раду у органима и установама унутрашњих послова, инспектори рада су дужни придржавати се прописа о реду и дисциплини у овим органима и установама.

Ако у вршењу надзора над придржавањем прописа о заштити на раду у органима и установама унутрашњих послова наиђе на тешкоће, инспектор рада ће о томе известити Савезни, односно републички секретаријат за унутрашње послове. Ако се у вршењу надзора укаже потреба за експертизама или вештачењима, инспектор рада ће затражити од савезног односно републичког секретара за унутрашње послове да му стави на располагање стручне институције односно појединце ради извршења овог задатка. Препис сваког свог решења са наређењима за отклањање неправилности, чије постојање је приликом вршења надзора утврдио, инспектор рада дужан је да достави Савезном односно Републичком секретаријату за унутрашње послове.

(26) Објављено у „Са. листу СФРЈ“, бр. 55/65.

IV. ЗАКЉУЧАК

Из горе изложених општих и основних карактеристика нашег позитивно-правног система надзора у области заштите на раду види се да је овај надзор схваћен као један од основних задатака друштвено-политичких заједница и битна претпоставка за ефикасну реализацију Уставом гарантованог права радног човека на личну сигурност и на здравствену и другу заштиту на раду као и права омладине, жена и инвалидних лица на посебну заштиту на раду. Вршење надзора је поверено специјализованим, самосталним и стручним органима управе надлежним за послове инспекције рада.

Полазећи од уставне концепције по којој су међусобни радни односи, пре свега, ствар самих радних заједница и њихових самоуправних органа, надлежност органа инспекције рада је у нашем позитивном праву, за разлику од ранијег стања код нас и сада важећег другде, усредсређена на надзор над применом прописа у заштити на раду, у који појам је од класичних права из института радног односа укључено само оно што непосредно утиче на сигурност лица на раду.

Ради ефикасног вршења своје надзорне функције, органи инспекције рада односно инспектори рада преко којих се врше послови ових органа, снабдевени су моћним правним средствима од иницирања и помагања, преко извештавања, предлагања за покретање разних поступака у којима се утврђује противправно понашање институције и појединца, па све до мандатног кажњавања и обуставе рада. С друге стране позитивно-правним прописима је установљен систем одговорности и за саме органе инспекције рада. Они су одговорни самосталним органима управе у чијем се саставу налазе, представничким органима власти и извршно-политичким органима друштвено-политичке заједнице. Та одговорност је даља гаранција за ефикасност и правилност у раду органа инспекције рада.

Осим надзорне, органи инспекције рада имају и друге врло важне функције. Тако, они, сваки у свом делокругу, прате и проучавају стање и проблеме у области заштите на раду. На основу тога ови органи подносе редовне или повремене извештаје, информације и потребну документацију о стању и унапређивању заштите на раду представничким и извршно-политичким органима друштвено-политичких заједница, те тако омогућују овим вођење оптималне политике на овом подручју и правовремено доношење одговарајућих одлука. Од великог значаја је и нормативна улога органа инспекције рада у области прописа о заштити на раду. Они су овлашћени да припремају прописе о заштити на раду и да надзиру сагласност општих аката радних организација са прописима о заштити на раду, па и да о одсуству ове сагласности обавесте надлежни општински орган и надлежни уставни суд. Све у свему, с обзиром на овлашћења која су им дата, органи инспекције рада могу видно утицати на даље усавршавање законодавства о заштити на раду.

Сарадња органа инспекције рада са другим институцијама, нарочито радним и другим организацијама, другим инспекцијским службама, правосудним и другим државним органима, стручним и научним установама које су на један или на други начин заинтересоване за област заштите на раду, јесте даља карактеристика нашег позитивно-правног система која се намеће као закључак.

У нашој земљи данас постоји јединствен систем надзора у области заштите на раду заснован на тековинама науке, Уставу СФР Југославије и преузетим међународним обавезама. Незнатне модификације овог система сведене су на најнужнију меру.

Све досад речено, чини нам се, пружа довољно разлога за веровање да ће органи надзора над придржавањем прописа о заштити на раду, заједно са другим институцијама које имају своје место у овој материји, бити у стању да значајно допринесу стварању безбедних услова рада, а тиме и ублажавању последица до којих долази услед повреда на раду, професионалних обољења и смртних случајева.

Др Душан Р. Паравина

СХВАТАЊЕ ДР МИХАИЛА КОНСТАНТИНОВИЋА О ЗАШТИТИ ИСТОРИЈСКИХ СПОМЕНИКА

Др Михаило Константиновић, дугогодишњи професор Правног факултета у Београду и признати правни научник, први је наш правни писац који је изложио своје схватање о заштити историјских споменика. То је учинио у свом, иначе мало познатом, чланку *Заштита историских споменика*, који је објављен пре четрдесет година. ⁽¹⁾ Међутим, његово схватање о заштити историјских споменика нема само правноисторијски значај. Оно је још увек живо и инспиративно и за правну теорију и за рад на усавршавању нашег позитивног законодавства у области заштите споменика културе, па и за кодификацију грађанског права, те и због тога заслужује посебну пажњу.

1. *Критика правног система, залагање за закон и нарочити режим за својину историских споменика.* — Непосредни повод за изношење свог схватања о заштити историјских споменика др Михаило Константиновић је видео у рђавом стању неких средњовековних задужбина и других историјских споменика у нашој земљи и, у вези с тим, осетио је потребу да и сам допринесе откривању узрока пропадања тих споменика и начина на који би се оно зауставило. При томе професору је био познат велики број мишљења и предлога не само љубитеља старина и уметности него и шире јавности, објављених у то време у дневној штампи, са којим се није могао сложити. Јер, у оквиру њих је као узрок истицана неукост калуђера, ир-

(1) Видети: Др Михаило Константиновић, *Заштита историских споменика*, — „Друштвени живот“, часопис за политичке и социјалне науке, бр. 2/1930 (Нови Сад).