

PRIMENA ZAKONA O ZAPOSLENIMA U AUTONOMNIM POKRAJINAMA I JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE - PRIKAZ KROZ PITANJA I ODGOVORE



Autor:
Milan Marković

Jun 2017.

Upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi

Projekat finansiraju
Evropska unija i Savet Evrope



Projekat sprovodi
Savet Evrope

**PRIMENA ZAKONA O ZAPOSLENIMA U
AUTONOMNIM POKRAJINAMA I JEDINICAMA
LOKALNE SAMOUPRAVE
- PRIKAZ KROZ PITANJA I ODGOVORE**

Autor:
Milan Marković

Beograd, jun 2017.

SADRŽAJ

PREGOVOR	7
UVOD	8
PREGLED NAJČEŠĆE POSTAVLJANIH PITANJA LOKALNIH SAMOUPRAVA SA ODGOVORIM	10
1. ORGANIZACIONI OBLICI KOJE OSNIVA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE.....	10
2. ROKOVI PRIMENE ZAKONA.....	15
3. POLOŽAJ FUNKCIONERA.....	18
4. UREĐENJE KABINETA GRADONAČELNIKA / PREDSEDNIKA OPŠTINE / PREDSEDNIKA GRADSKJE OPŠTINE I STATUS POMOĆNIKA GRADONAČELNIKA / PREDSEDNIKA OPŠTINE / PREDSEDNIKA GRADSKJE OPŠTINE.....	20
5. RASPOREĐIVANJE/STATUS NERASPOREĐENOG SLUŽBENIKA.....	31
6. PRAVILNIK O UNUTRAŠNJEM UREĐENJU I SISTEMATIZACIJI RADNIH MESTA.....	35
7. RADNO MESTO NAČELNIKA UPRAVE/ZAMENIKA NAČELNIKA.....	40
8. SLUŽBENIČKA ZVANJA	45
9. POPUNJAVANJE RADNIH MESTA	48
10. PREMEŠTAJ	50
11. INTERNI KONKURS.....	52
12. PREUZIMANJE	54
13. JAVNI KONKURS	59
14. RAD NA ODREĐENO VREME	63
15. ODMORI I ODSUSTVA	66
16. PROBNI RAD	68
17. DODATNI RAD.....	70
18. OCENJIVANJE	71

19. STRUČNO USAVRŠAVANJE	72
20. ŽALBENA KOMISIJA	73
21. NAMEŠTENICI.....	75
22. DISCIPLINSKA ODGOVORNOST I DISCIPLINSKI POSTUPAK.....	77
23. DRŽAVNI STRUČNI ISPIT	79
24. PRESTANAK RADNOG ODNOSA	80
25. PRAVOBRANILAŠTVO	81
26. SEKRETAR SKUPŠTINE	83
27. INTERNA REVIZIJA/BUDŽETSKA INSPEKCIJA	85
28. PLATE	88
ZAKLJUČAK.....	91

PREDGOVOR

Uspes procesa fiskalne konsolidacije u Republici Srbiji umnogome zavisi od reforme javne uprave na centralnom, pokrajinskom i na lokalnom nivou. Takođe, efikasna i kompetentna uprava predstavlja jedan od neophodnih preduslova daljeg razvoja savremenog srpskog društva i harmonizacije našeg upravnog sistema sa administrativnim sistemom Evropske unije.

Već dugi niz godina stanje u sistemu lokalne samouprave karakteriše značajna različitost izazova s kojima se suočavaju donosioci odluka u svakoj od jedinica lokalne samouprave.

Neadekvatna struktura kadrova svojstvena je svim gradovima i opštinama širom Srbije, nezavisno od broja zaposlenih. Zapošljavanje je češće vršeno u skladu sa voljom aktuelne političke vlasti, a ređe kao rezultat dugoročnog planiranja kadrova.

U ovakvim uslovima, prvenstvena potreba jedinica lokalne samouprave je uspostavljanje stabilnog i modernog službeničkog sistema i kvalitetno upravljanje ljudskim resursima u ambijentu depolitizovane i profesionalne uprave.

Za karijerni razvoj službenika od posebnog značaja je uspostavljanje jedinstvenog sistema stručnog usavršavanja u procesu celoživotnog učenja, s jedne strane, te razvijanje mogućnosti da se adekvatno odgovori aktuelnim potrebama građana i privrede, s druge strane.

Donošenje Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave (u daljem tekstu: Zakon) 29. februara 2016. i njegova puna primena počev od 1. decembra 2016. na pokrajinskom i lokalnom nivou od ključnog je značaja za uspostavljanje uprave na lokalnom nivou kao efikasnog servisa građana i privrede.

Da bi ovi strateški ciljevi mogli da se ostvare neophodno je da se obezbedi jednoobrazna primena Zakona u svim jedinicama lokalne samouprave.

Ova publikacija predstavlja značajan alat svim jedinicama lokalne samouprave koje su, na početku primene Zakona, upućene na ozbiljne i korenite promene lokalnih uprava.

Uz pohvalu autoru i kolegama iz Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, veliku zahvalnost izražavam Evropskoj uniji kao donatoru projekta „Upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi“ i Savetu Evrope kao donatoru i implementatoru pomenutog projekta, koji su prepoznali potrebu i značaj ovakve publikacije, i omogućili da ona bude na raspolaganju stručnoj javnosti u svakodnevnom radu.

Dr Ivan Bošnjak

predsednik Saveta za stručno usavršavanje zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave

UVOD

ZAKON O ZAPOSLENIMA U AUTONOMNIM POKRAJINAMA I JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE

(„Službeni glasnik RS“, br. 21/16)

Osnovni tekst na snazi od 12/03/2016, u primeni od 01/12/2016 – osim članova: 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 188, 189, 190, 191, 192. tačka 4 – u primeni od 13/03/2016.

Potreba za donošenjem Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave bila je dovoljno jasna već navođenjem činjenice da se na radno-pravni položaj zaposlenih na pokrajinskom i lokalnom nivou (u daljem tekstu: JLS) i dalje shodno primenjivao Zakon o radnim odnosima u državnim organima („Službeni glasnik RS“, br. 48/91, 66/91, 44/98 – dr. zakon, 49/99 – dr. zakon, 34/2001 – dr. zakon i 39/2002) koji je donet još davne 1991. godine. I tada, pre više od 25 godina, taj zakon nije pisan za potrebe i specifičnosti zaposlenih na pokrajinskom i lokalnom nivou, već se shodno primenjivao do donošenja posebnog zakona – Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, koji je donet tek 2016. godine.

Pored toga, vreme je odavno pregazilo rešenja predviđena Zakonom o radnim odnosima u državnim organima, što je potvrđeno donošenjem drugih zakona koji su uredili ovu oblast na moderniji i funkcionalniji način, a najpre Zakon o državnim službenicima („Službeni glasnik RS“, br. 79/2005, 81/2005 – ispr., 83/2005 – ispr., 64/2007, 67/2007 – ispr., 116/2008, 104/2009. i 99/2014) koji se primenjuje od 2006. godine.

Model radnih odnosa iz navedenog zakona, donetog 1991. godine, koji počiva na kombinovanju specijalnog režima radnih odnosa u državnim organima sa opštim režimom radnih odnosa, nije se u praksi pokazao kao uspešan. Ovo se, pre svega, odnosi na činjenicu političkog kadriranja koje je često bilo praćeno netransparentnim procesima, uključujući prekomerno zapošljavanje i dovođenje lojalnog partijskog kadra sa neadekvatnim kvalifikacijama i kompetencijama za rad u organima i službama pokrajine i lokalne samouprave.

Osnovni cilj Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave (u daljem tekstu: Zakon) jeste da stvori uslove da se izvorni i povereni poslovi obavljaju na delotvoran, funkcionalan i efikasan način, ali i na stručan, nepristrasan, politički neutralan i etički prihvatljiv način.

Za ostvarenje ovog cilja neophodno je da ovaj zakon dâ rešenja za brojna značajna pitanja, od kojih se posebno izdvajaju:

- uređivanje pitanja iz radno-pravnog položaja zaposlenih na lokalnom ali i na pokrajinskom nivou;
- uređivanje radno-pravnog položaja svih lica koja iz radnog odnosa obavljaju prava, dužnosti i odgovornosti pokrajine i jedinice lokalne samouprave, a to znači za službenike, nameštenike i funkcionere;
- uspostavljanje unapređenog i funkcionalnijeg službeničkog sistema, po ugledu na službenički sistem na državnom nivou;
- unapređenje funkcije upravljanja ljudskim resursima, a posebno stručnog usavršavanja zaposlenih.

Zakon uspostavlja osnovna načela službeničkog sistema, koja su zasnovana na standardima prihvaćenim u savremenim uporedno-pravnim sistemima, čime se ispunjava osnovna pretpostavka za profesionalizaciju i depolitizaciju uprave u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave. Različiti su mehanizmi kojima se ostvaruje ova funkcija, a pre svega: utvrđivanjem transparentnog konkursnog postupka, proširenjem kriterijuma za zaposlenje, adekvatnijim uređenjem sistematike zvanja, razvojem mogućnosti za napredovanje u karijeri, praćenjem i vrednovanjem rezultata rada, uređenjem uslova za odgovornost i zaštitu prava zaposlenih i stručnim usavršavanjem. Ovome treba dodati i potrebu za uvođenjem savremenih mehanizama dobrog rukovođenja kroz posebno uređivanje položaja, prava i dužnosti službenika na položaju, kao jednog od glavnih oslonaca za profesionalizaciju i depolitizaciju uprave.

Ovde će biti prikazana i obrađena najčešće postavljana pitanja u vezi sa primenom Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, s tim da se neka od obrađenih pitanja odnose na oblasti koje nisu uređene ovim zakonom već drugim, posebnim zakonima. Odgovori koji se nalaze u okviru ove publikacije predstavljaju skup objašnjenja najznačajnijih instituta koje Zakon uređuje, zvaničnih mišljenja Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) i pojedinačnih odgovora na postavljena pitanja koje je Stalna konferencija gradova i opština (SKGO) dala u saradnji sa MDULS-om i koja se mogu naći na internet stranici SKGO-a, u okviru rubrike „Primena Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave“.

PREGLED NAJČEŠĆE POSTAVLJANIH PITANJA LOKALNIH SAMOUPRAVA SA ODGOVORIMA

1. ORGANIZACIONI OBLICI KOJE OSNIVA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Ova pitanja su uređena odredbama člana 1. stavovima 2-4, kao i članom 3. Zakona.

Zbog postojanja mnoštva organizacionih formi koje JLS osniva ili može da osniva (direkcije, službe, kancelarije, agencije, centri, servisi, fondovi, itd.) a koje nisu na jedinstven način standardizovane u pogledu njihovog položaja, ovlašćenja i naziva, nije bilo moguće da se Zakonom nabroje organizacioni oblici na čije zaposlene se primenjuje Zakon. Iz ovog razloga, pored pozitivnog određenja da se zakon primenjuje na zaposlene u organima, stručnim službama i posebnim organizacijama, navedeno je i negativno određenje da se Zakon ne primenjuje na zaposlene u preduzećima, ustanovama, javnim agencijama, fondovima i fondacijama. U „preseku“ ova dva skupa nalaze se organizacione forme koje osniva JLS za obavljanje poslova uprave. U daljem razvoju sistema lokalne samouprave neophodno je da se uredi tipologija svih organizacionih formi koje osniva jedinica lokalne samouprave i da se standardizuju njihove funkcije, položaj i status zaposlenih. Organ uprave je centralna organizaciona forma na čije zaposlene se primenjuje zakon koji se takođe primenjuje i na zaposlene u stručnim službama i posebnim organizacijama koje su osnovane izvan organa uprave za obavljanje poslova uprave. U ovom trenutku možemo navesti da se Zakon nedvosmisleno primenjuje na zaposlene u organu uprave, pravobranilaštvu, službama interne revizije i budžetske inspekcije ukoliko su obrazovane kao službe izvan uprave, kancelariji za lokalni ekonomski razvoj ili za mlade, službi lokalnog zaštitnika građana, dok se druge organizacione forme (koje postoje u nekim JLS) moraju preispitati u skladu sa navedenim odredbama Zakona.

Važno je napomenuti i da je Zakon, u navedenim odredbama, izjednačio zaposlene u gradskim opštinama sa zaposlenima u jedinicama lokalne samouprave i na taj način uklonio jednu značajnu pravnu prazninu koja se popunjavala shodnom primenom i ciljanim tumačenjem Zakona o radnim odnosima u državnim organima.

Takođe, zaposlenima se smatraju funkcioneri, službenici i nameštenici u navedenim organizacionim formama, koji iz radnog odnosa obavljaju utvrđene nadležnosti i poslove.

➤ Pitanja i odgovori:

➤ *Na koga se primenjuju odredbe Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, kada je reč o jedinici lokalne samouprave, i koji lokalni organi i organizacije su obavezni da ga primenjuju?*

Zakon uređuje prava i dužnosti iz radnog odnosa zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave. Odredbe ovog zakona shodno se primenjuju na zaposlene u organima gradskih opština, kao i u službama i organizacijama koje osniva nadležni organ jedinice lokalne samouprave i gradske opštine, prema posebnom zakonu. Zaposlenima, u smislu ovog zakona, smatraju se funkcioneri koji na osnovu zakonom utvrđenih obaveza ili ovlašćenja zasnivaju radni odnos radi vršenja dužnosti, službenici i nameštenici.

- Funkcioner je izabrano, imenovano, odnosno postavljeno lice (osim službenika na položaju) u organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, odnosno u organima gradske opštine, kao i u službama i organizacijama koje oni osnivaju prema posebnom propisu.
- Službenik je zaposleno lice koje profesionalno obavlja poslove iz nadležnosti autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave ili sa njima povezanih opštih pravnih poslova, informatičkih, materijalno-finansijskih, računovodstvenih i administrativnih poslova. Službenik je zaposleno lice na izvršilačkom radnom mestu, kao i na radnom mestu službenika na položaju.
- Nameštenik je lice koje zasniva radni odnos radi obavljanja pratećih, pomoćno-tehničkih poslova u autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave.

U smislu ovog zakona, službama i organizacijama smatraju se stručne službe i posebne organizacije koje su osnovane za obavljanje poslova uprave. Odredbe ovog zakona se ne primenjuju na zaposlene u preduzećima, ustanovama, javnim agencijama, fondovima i fondacijama koje osniva nadležni organ jedinice lokalne samouprave i gradske opštine, prema posebnom propisu, koji upućuje da se prava i obaveze zaposlenih regulišu drugim propisima, poput, primera radi, Zakona o radu.

➤ *Na koga se primenjuju, a na koga se ne primenjuju odredbe Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave?*

Ovim zakonom uređuju se prava i dužnosti iz radnog odnosa zaposlenih u organima autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave.

Odredbe ovog zakona primenjuju se i na zaposlene u organima gradskih opština, kao i u službama i organizacijama koje osniva nadležni organ autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i gradske opštine, prema posebnom zakonu.

Službama i organizacijama smatraju se stručne službe i posebne organizacije koje su osnovane za obavljanje poslova uprave.

Odredbe ovog zakona ne primenjuju se na zaposlene u privrednim društvima, preduzećima, ustanovama, javnim agencijama, fondovima i fondacijama koje osniva nadležni organ autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i gradske opštine, prema posebnom propisu.

➤ ***Da li se kod pisanja nove odluke o upravi gradske opštine možemo pozivati na nov Zakon i ugraditi one odredbe koje do sada nisu bile: npr. uslovi za postavljenje načelnika – član 50. Zakona?***

Zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije“, a primenjuje se od 1. decembra 2016. godine. Navedeno ne važi za odredbe koje se odnose na stručno usavršavanje i odredbe kojima se uređuju pitanja u vezi sa ljudskim resursima, jer se ove odredbe primenjuju već od narednog dana od stupanja na snagu Zakona. Pored ovoga, odredbe o obrazovanju i radu žalbene komisije primenjuju se takođe od narednog dana od dana stupanja na snagu Zakona, što znači da žalbenu komisiju koja odlučuje o žalbama službenika na rešenja kojima se odlučuje o njihovim pravima i dužnostima, kao i o žalbama učesnika internog i javnog konkursa, treba da obrazuje opštinsko/gradsko veće.

Dalja obaveza do 1. decembra 2016. godine je da se izvrši raspoređivanje službenika prema pravilnicima o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, donetim u skladu sa ovim zakonom i pratećim podzakonskim aktima.

Što se tiče nameštenika, sa njima do navedenog datuma moraju da budu zaključeni ugovori o radu kojima se nastavlja njihov radni odnos.

Izuzetak u pogledu roka raspoređivanja vezan je za rad na poslovima u zvanju *mlađeg savetnika*, s obzirom na to da ovaj službenik može da bude raspoređen najduže do isteka perioda od četiri godine, ako do stupanja na snagu ovog zakona ima najmanje pet godina provedenih u radnom odnosu u istoj gradskoj, opštinskoj upravi ili upravi gradske opštine, sa stečenim visokim obrazovanjem na osnovnim akademskim studijama u obimu od najmanje 180 ESPB bodova, osnovnim strukovnim studijama, odnosno na studijama u trajanju do tri godine i položen državni stručni ispit.

Izuzetak je vezan i za rad na poslovima u zvanju *mlađeg saradnika*, jer ovaj službenik može da bude raspoređen najduže do isteka perioda od četiri godine, ako do stupanja na snagu ovog zakona ima najmanje četiri godine provedene u radnom odnosu u istoj gradskoj, opštinskoj upravi ili upravi gradske opštine sa stečenim srednjim obrazovanjem u četvorogodišnjem trajanju i položen državni stručni ispit.

Još konkretniji odgovor na ovo pitanje bi bio da je pozivanje na Zakon moguće, ali uz obavezno navođenje da se takva odluka o opštinskoj upravi primenjuje od 1. decembra 2016. godine.

➤ ***Odlukom Skupštine grada formirane su: Služba za poslove Skupštine grada, Služba za poslove gradonačelnika, Služba za poslove Gradskog veća i Kancelarija za lokalni ekonomski razvoj i za projekte. Navedenom odlukom propisano je da radom Službe rukovodi načelnik službe, koga postavlja Gradsko veće na period od pet godina, na osnovu javnog konkursa, osim rukovodioca Službe za poslove Skupštine grada kojom rukovodi sekretar Skupštine grada.***

➤ ***U kom statusu su, u smislu Zakona, navedeni načelnici službi: funkcioneri, službenici na položaju ili službenici?***

➤ ***Da li načelnici ovih službi treba da se postavljaju nakon sprovedenog javnog konkursa?***

MIŠLJENJE MDULS-a: „[...] Članom 3. Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave propisano je da je funkcioner izabrano, imenovano, odnosno postavljeno lice (osim službenika na položaju) u organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, odnosno u organima gradske opštine, kao i u službama i organizacijama koje oni osnivaju prema posebnom propisu.

Shodno članu 4. istog Zakona za funkcionere u jedinicama lokalne samouprave, prava i dužnosti u ime poslodavca vrši skupština grada, opštine ili gradske opštine, odnosno radno telo skupštine koje je utvrđeno statutom ili aktom skupštine kojim se uređuje nadležnost, sastav i organizacija radnih tela skupštine.

Članom 48. Zakona utvrđeno je da je položaj radno mesto na kojem službenik ima ovlašćenja i odgovornosti u vezi sa rukovođenjem i usklađivanjem rada organa, službe ili organizacije autonomne pokrajine, odnosno gradske, opštinske uprave ili uprave gradske opštine. Stavom 3. istog člana Zakona propisano je da su u jedinici lokalne samouprave i gradskoj opštini položaji, u smislu odredaba ovog zakona, radna mesta načelnika gradske, opštinske uprave, odnosno uprave gradske opštine i njihovih zamenika.

Pored navedenog, odredbama člana 1. stav 2. Zakona propisano je da se odredbe ovog zakona shodno primenjuju na zaposlene u organima gradskih opština, kao i u službama i organizacijama koje osniva nadležni organ autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i gradske opštine, prema posebnom zakonu, s tim da se u smislu ovog zakona službama i organizacijama iz stava 2. ovog člana smatraju stručne službe i organizacije koje su osnovane za obavljanje poslova uprave.

Imajući u vidu napred navedeno, jedan od ciljeva Zakona je objedinjavanje svih stručnih poslova u okviru gradske uprave, osim kada je posebnim propisom predviđeno osnivanje posebnog organizacionog oblika za obavljanje poslova uprave, ali izvan nje, po kom osnovu i postoje stručne službe ili posebne organizacije iz člana 1. Zakona. U prilog tome je i činjenica da je u predstojećoj izmeni Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS”, br. 129/2007, 83/2014 – dr. zakon i 101/16 – dr. zakon) predloženo da uprava obavlja stručne i administrativno-tehničke poslove za potrebe rada skupštine, veća i predsednika opštine.

Dalje, imajući u vidu da je odredbama člana 8. stav 2. Zakona predviđeno da se izbor, imenovanje, postavljenje, kao i razrešenje funkcionera u JLS vrši u skladu sa posebnim propisima i ovim zakonom, statutom JLS i odlukama JLS kojima se uređuje osnivanje službi i organizacija, ukazujemo da se pitanje statusa funkcionera uređuje na osnovu posebnog propisa (zakona ili podzakonskog akta zasnovanog na zakonu) i na osnovu statuta i odluka skupštine koji predstavljaju opšte akte kojima se sprovode propisi u JLS. S tim u vezi, smisao ove odredbe je da se status, broj i ovlašćenja funkcionera opravdavaju razlozima koji su navedeni u posebnim propisima kojima se uređuju određena pitanja, a koji se primenjuju u JLS (Zakon o budžetskom sistemu („Službeni glasnik RS”, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – dr. zakon, 103/2015. i 99/2016) – budžetska inspekcija, Zakon o pravobranilaštvu („Službeni glasnik RS”,

br. 55/2014) – gradsko pravobranilaštvo, Zakon o ulaganjima („Službeni glasnik RS”, br. 89/2015) – Kancelarija za lokalni ekonomski razvoj i dr.). Takođe, nadležnost za postavljenje, odnosno imenovanje rukovodilaca ovih službi je tim konkretnim propisima ili eksplicitno data izvršnom organu JLS (gradonačelniku, veću) ili skupštini, s tim da se ukoliko poseban propis to nije uredio primenjuje odredba Zakona o lokalnoj samoupravi, kojom su definisane nadležnosti skupštine iz člana 32. Zakona u smislu da skupština može, u skladu sa zakonom, između ostalog, da imenuje i razrešava upravni odbor, nadzorni odbor, imenuje i razrešava direktore javnih preduzeća, ustanova, organizacija i službi čiji je osnivač i da daje saglasnost na njihove statute, u skladu sa zakonom. S tim u vezi, ukazujemo i da su odredbama člana 46. ovog zakona uređene nadležnosti opštinskog, gradskog veća, u okviru kojih nisu definisana i ovlašćenja za postavljenja, odnosno imenovanja (izuzev ovlašćenja za postavljenje načelnika uprave).

Imajući u vidu napred navedeno, mišljenja smo da sve stručne službe i administrativno-tehničke poslove za potrebe rada skupštine, veća i predsednika opštine treba objediniti u gradskoj upravi kao delu jedinstvenog organa uprave (unutrašnje organizacione jedinice sa načelnikom kao službenikom) ili u okviru posebne uprave za ove oblasti kojima bi rukovodio načelnik uprave kao službenik na položaju, uz ispunjenje uslova za postavljenje, odnosno da odluke kojima se uređuje organizaciona struktura gradske uprave treba uskladiti sa napred iznetim, posebno imajući u vidu primenu Zakona”.

2. ROKOVI PRIMENE ZAKONA

Pitanja o rokovima primene Zakona regulisana su Prelaznim i završnim odredbama u Glavi XXI, članovima 195-203, uređujući rokove ili periode za postupanja u raznim pitanjima, a naročito članom 203. koji uređuje stupanje na snagu Zakona. Zakon se primenjuje od 1. decembra 2016, s tim da se odredbe članova 116-122, odredbe članova 172-183. i člana 192. tačka 4) i članova 188-191. primenjuju od narednog dana od stupanja na snagu Zakona (12. marta 2016). Određene Zakonom utvrđene obaveze se primenjuju u rokovima različitim od navedenog, i oni nisu precizno navedeni, već zavise od određenih radnji koje je potrebno preduzeti da bi bili primenjeni. Na primer, da bi raspoređivanje službenika i zaključivanje ugovora sa nameštenicima moglo da bude izvršeno u skladu sa rokom iz Zakona, neophodno je prethodno doneti odluku o organizaciji uprave i pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, za koji nije utvrđen poseban rok, već postoji samo konačan rok utvrđen početkom primene Zakona. Takođe, nisu utvrđeni rokovi za ostvarivanje prava i obaveze na stručno usavršavanje jer je neophodno da se prethodno uspostavi sistem stručnog usavršavanja i razviju programi stručnog usavršavanja predviđeni Zakonom. Pored navedenog, Zakon je utvrdio rokove za donošenje podzakonskih i drugih akata. U prelaznim i završnim odredbama propisani su rokovi za donošenje uredbi (45 dana), u skladu sa ovim zakonom, kao i rok od šest meseci od osnivanja Saveta za stručno usavršavanje zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave, u kojem će se doneti propisi iz člana 121. ovog zakona. Takođe, zakonom su propisani rokovi za donošenje kodeksa ponašanja (član 196).

▷ Pitanja i odgovori:

📌 *Koje su zakonske obaveze i rokovi JLS u pogledu primene Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave?*

Do 1. decembra 2016. godine, od kada je Zakon počeo da se primenjuje, jedinice lokalne samouprave su dužne da izvrše sve organizacione i tehničke pripreme za implementaciju Zakona. To pre svega podrazumeva usvajanje nove Odluke o organizaciji uprave, Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta (usklađen sa Uredbom o kriterijumima za razvrstavanje radnih mesta i merilima za opis radnih mesta službenika u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, „Službeni glasnik RS”, br. 88/16) i Kadrovskog plana za 2017. godinu.

U cilju lakšeg i bržeg prilagođavanja novom pravnom i organizacionom okviru, u okviru projekta „Upravljanje ljudskim resursima u jedinicama lokalne samouprave“, koji finansiraju Evropska unija i Savet Evrope, a sprovodi Savet Evrope u saradnji sa Ministarstvom državne uprave i lokalne samouprave i Stalnom konferencijom gradova i opština, izrađeni su relevantni modeli akata i kadrovskog plana, dok je Stalna konferencija gradova i opština izradila model Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta. Sva dokumenta su dostupna i mogu se preuzeti na internet stranici SKGO-a.

Izuzetak od gore navedenog predstavljaju odredbe članova 116-122, koje se odnose na stručno usavršavanje, kao i odredbe članova 172-183. i člana 192. tačka 4) o žalbenoj komisiji, i odredbe

članova 188-191. kojima su uređena pitanja u vezi sa ljudskim resursima, a koje se primenjuju narednog dana od stupanja na snagu ovog zakona. Navedeno podrazumeva obavezu Vlade u pogledu osnivanja Saveta za stručno usavršavanje zaposlenih u JLS, kao i propisane obaveze Ministarstva, ali i donošenja programa stručnog usavršavanja od strane načelnika uprave, uz pribavljeno mišljenje Saveta, kao i obezbeđivanje sredstava u budžetu za stručno usavršavanje službenika. Naravno, obaveze načelnika uprave, odnosno JLS, u ovom kontekstu, vezane su za prethodne korake koje Vlada, odnosno ministar nadležan za lokalnu samoupravu treba da načini. Dalje, obaveza Veća je obrazovanje žalbene komisije, praćenje postupanja i rada ove komisije u skladu sa zakonskim odredbama. Najzad, obaveza JLS u ovom delu je da se posebno organizuju poslovi upravljanja ljudskim resursima, ustrojavanje kadrovske evidencije i vođenje personalnih dosijea za sve zaposlene.

S druge strane, odredbe člana 20, koje se odnose na napredovanje po platim razredima, primenjivaće se po donošenju propisa kojim će se urediti platni razredi za zaposlene u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, kao i odredba člana 190. stav 4. koja će se primenjivati od 1. oktobra 2016. godine.

➤ ***Koje su zakonske obaveze i rokovi JLS u pogledu primene Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave do 1. decembra 2016. godine?***

Zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije“, a primenjivaće se od 1. decembra 2016. godine. Navedeno ne važi za odredbe koje se odnose na stručno usavršavanje i odredbe kojima se uređuju pitanja u vezi sa ljudskim resursima, jer se ove odredbe primenjuju već od narednog dana od stupanja na snagu Zakona. Pored ovoga, odredbe o obrazovanju i radu žalbene komisije primenjuju se takođe od narednog dana od dana stupanja na snagu Zakona, što znači da žalbenu komisiju koja odlučuje o žalbama službenika na rešenja kojima se odlučuje o njihovim pravima i dužnostima, kao i o žalbama učesnika internog i javnog konkursa, treba da obrazuje opštinsko/gradsko veće.

Dalja obaveza do 1. decembra 2016. godine je da se izvrši raspoređivanje službenika prema pravilnicima o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, donetim u skladu sa ovim zakonom i pratećim podzakonskim aktima.

Što se tiče nameštenika, sa njima do navedenog datuma moraju da budu zaključeni ugovori o radu kojima se nastavlja njihov radni odnos.

Izuzetak u pogledu roka raspoređivanja vezan je za rad na poslovima u zvanju *mlađeg savetnika*, s obzirom na to da ovaj službenik može da bude raspoređen najduže do isteka perioda od četiri godine, ako do stupanja na snagu ovog zakona ima najmanje pet godina provedenih u radnom odnosu u istoj gradskoj, opštinskoj upravi ili upravi gradske opštine, sa stečenim visokim obrazovanjem na osnovnim akademskim studijama u obimu od najmanje 180 ESPB bodova, osnovnim strukovnim studijama, odnosno na studijama u trajanju do tri godine i položen državni stručni ispit.

Izuzetak je vezan i za rad na poslovima u zvanju *mlađeg saradnika*, jer ovaj službenik može da bude raspoređen najduže do isteka perioda od četiri godine, ako do stupanja na snagu ovog zakona ima najmanje četiri godine provedene u radnom odnosu u istoj gradskoj, opštinskoj upravi ili upravi gradske opštine sa stečenim srednjim obrazovanjem u četvorogodišnjem trajanju i položen državni stručni ispit.

➤ Šta se dešava sa postupcima odlučivanja o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenih koji su započeti do stupanja na snagu Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave?

Postupci odlučivanja o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenih koji su započeti do stupanja na snagu ovog zakona okončaće se primenom propisa prema kojima su započeti. Navedeno važi i za probni rad i za pripravnički staž koji su započeti do stupanja na snagu ovog zakona, što znači da će se i oni okončati primenom propisa prema kojima su započeti.

3. POLOŽAJ FUNKCIONERA

Položaj funkcionera i neka od njihovih prava utvrđeni su u Glavi II Zakona, članovima 8-15. Da bi ovaj zakon bio celovit bilo je neophodno da obuhvati i položaj funkcionera u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave i time u celini prekine shodnu primenu Zakona o radnim odnosima u državnim organima na pokrajinskom i lokalnom nivou. Dodatni razlog za uređivanje položaja funkcionera u ovom zakonu jeste i činjenica da nije donet novi zakon kojim bi se na jedinstven način regulisalo pitanje funkcionera na svim nivoima vlasti, čime bi prestala primena Zakona o radnim odnosima u državnim organima i za funkcionere na državnom nivou.

Obuhvatajući funkcionere pojmom „zaposleni“, Zakon prekida nejasan radno-pravni položaj funkcionera kroz primenu neuređenog statusa koji proizlazi iz pojma „stalni rad“ utvrđen posebnim zakonima. Član 3. stav 1. uređuje: „... funkcioneri koji na osnovu zakona ili pokrajinskim propisom utvrđene obaveze ili ovlašćenja zasnivaju radni odnos radi vršenja dužnosti...“, što predstavlja jasnu odredbu da funkcioneri koji imaju obavezu (npr. predsednik opštine – Zakon o lokalnoj samoupravi – ZLS) ili ovlašćenje (članovi Veća – ZLS) da budu na stalnom radu prema posebnom propisu (ZLS) zasnivaju radni odnos u jedinici lokalne samouprave. Ako stalni rad podrazumeva obavljanje poslova iz delokruga funkcije u punom radnom vremenu, nema smetnji da se stalni rad ne izjednači sa radnim odnosom. Ovo naročito iz razloga što Zakon ne ukida pravo na mirovanje radnog odnosa koji je mogao da bude uspostavljen na osnovu izbora, imenovanja ili postavljenja na funkciju.

Zakon, takođe, ne menja ranije utvrđena prava funkcionera po osnovu prestanka funkcije već, na jednom mestu, uređuje uslove i postupak za korišćenje ovih prava.

Posebno je značajno da se naglasi da je pitanje – da li se ovlašćenja i dužnosti obavljaju u statusu funkcionera ili službenika, predmet zakonskog uređenja. To znači da, za sistem lokalne samouprave, zakoni moraju na jasan način da odgovore na ovo pitanje, ne ostavljajući prostor za različitu i neadekvatnu primenu. Iz navedenog proizlazi da jedinice lokalne samouprave ne mogu svojim propisima da utvrđuju status funkcionera radi vršenja određenih ovlašćenja i dužnosti.

↳ Pitanja i odgovori:

↳ *Da li se Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave odnosi na radno-pravni položaj funkcionera?*

Zaposlenima, pored službenika i nameštenika, u smislu ovog zakona, smatraju se funkcioneri koji na osnovu Zakona ili pokrajinskim propisom utvrđene obaveze ili ovlašćenja zasnivaju radni odnos radi vršenja dužnosti.

Funkcioner je izabrano, imenovano, odnosno postavljeno lice (osim službenika na položaju) u organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, odnosno u organima gradske opštine, kao i u službama i organizacijama koje oni osnivaju prema posebnom propisu.

➤ *Koja su prava funkcionera po prestanku funkcije po Zakonu o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave?*

Funkcioner po prestanku funkcije ima pravo na naknadu plate u trajanju od tri meseca, u visini plate koju je imao u vreme prestanka funkcije. Ovo pravo mu se može produžiti do tri meseca ukoliko u tom vremenu funkcioner stiče pravo na penziju.

Navedeno pravo može trajati i kraće, jer prestaje pre isteka roka od tri meseca, zasnivanjem radnog odnosa ili sticanjem prava na penziju prema propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju.

Funkcioneru prestankom funkcije prestaje i radni odnos.

Funkcioner, međutim, ne može da ostvari navedna prava ukoliko je razrešen funkcije po osnovu odgovornosti za krivično delo za koje mu je pravosnažnom presudom izrečena безусловna kazna zatvora u trajanju dužem od šest meseci, ukoliko mu je utvrđeno mirovanje radnog odnosa kod poslodavca ili usled sprovođenja inicijative za razrešenje na osnovu mere javnog objavljivanja preporuke za razrešenje koju izrekne Agencija za borbu protiv korupcije ili gradski, odnosno opštinski zaštitnik prava građana.

➤ *Da li po otpočinjanju primene Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave funkcioneri automatski zasnivaju radni odnos – član 3, 12. i 14. stav 8. Zakona, odnosno da li imaju pravo i obavezu da budu na stalnom radu, ili se njihov status i nadalje određuje primenom odredaba Zakona o lokalnoj samoupravi da su predsednik opštine i zamenik na stalnom radu, da predsednik skupštine i članovi veća mogu da budu na stalnom radu, a da položaj zamenika predsednika skupštine nije regulisan?*

➤ *Pitanje je takođe i da li će funkcioneri koji do sada nisu bili na stalnom radu, npr. članovi veća, morati da zasnuju radni odnos sa poslodavcem-skupštinom?*

Zakonom o lokalnoj samoupravi propisano je da predsednik skupštine može da bude na stalnom radu u opštini, da su predsednik opštine i zamenik predsednika opštine na stalnom radu u opštini, a da članovi opštinskog veća mogu da budu na stalnom radu u opštini. U navedene odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave ne zadire i ničim ih ne menja. Dakle, Zakonom o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave ne stvara se obaveznost zasnivanja radnog odnosa tamo gde ona nije propisana Zakonom o lokalnoj samoupravi.

4. UREĐENJE KABINETA GRADONAČELNIKA / PREDSEDNIKA OPŠTINE / PREDSEDNIKA GRADSKE OPŠTINE I STATUS POMOĆNIKA GRADONAČELNIKA / PREDSEDNIKA OPŠTINE / PREDSEDNIKA GRADSKE OPŠTINE

Jedan deo pitanja koja su zahtevala dodatno pojašnjenje jesu i pitanja koja se odnose na pomoćnike kao funkcionere. Zakon na nov i jedinstven način uređuje pitanje Kabineta gradonačelnika/predsednika opštine/predsednika gradske opštine, kao i pitanje radno-pravnog položaja zaposlenih u Kabinetu, sa posebnim akcentom na pomoćnike navedenih funkcionera. Odredbe ovog zakona kojim se uređuju ova pitanja su u članu 70. tačka 3) vezano za radni odnos na određeno vreme, i u članu 76. stav 1. kojim se uređuje Kadrovski plan. Zakon predviđa da sva lica koja zasnivaju radni odnos za obavljanje poslova radnih mesta u Kabinetu, zasnivaju radni odnos na određeno vreme, bez određivanja datuma prestanka radnog odnosa već najduže do prestanka funkcije izabranog lica (npr. predsednika opštine) u čijem kabinetu su zaposlena. Jedan od osnovnih ciljeva Zakona jeste uspostavljanje profesionalne i politički nepristrasne uprave, što ne bi bilo moguće da su ostale na snazi odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi koje određuju da se pomoćnici predsednika opštine raspoređuju u upravu, kao i odredbe Zakona o radnim odnosima u državnim organima koje su omogućavale pomoćnicima (kao postavljenim licima) da posle prestanka funkcije (razrešenja) budu raspoređeni na odgovarajuća radna mesta u upravi, zasnivajući radni odnos na neodređeno vreme. Nažalost, svedoci smo da se u značajnom broju slučajeva radilo o zloupotrebi ovih ovlašćenja, što je imalo za posledicu nekontrolisano zapošljavanje partijskih kadrova u upravu, preko instituta pomoćnika predsednika opštine/gradonačelnika.

Novo rešenje iz Zakona je i celishodno jer je, s jedne strane, neophodno razdvojiti stručne poslove (i zaposlene na ovim poslovima) u upravi od poslova vezanih za funkcije a, s druge strane, zaposleni u Kabinetu su lica od posebnog poverenja izabranog lica, koje on ima pravo da dovede da bi mu pomogli u vršenju njegove funkcije, čime se ograničava i trajanje njihovog rada. Ovaj cilj se dosledno sprovodi u članu 70. stav 2. kojim je predviđeno da se radni odnos u Kabinetu zasniva bez sprovođenja javnog konkursa. Uredbom o kriterijumima za razvrstavanje i merilima za opis radnih mesta službenika (na osnovu člana 42. stav 2. Zakona) u članu 3. stav 4. regulisano je da je Kabinet posebna organizaciona jedinica kojom rukovodi šef Kabineta, koji je odgovoran, za svoj rad i rad Kabineta, izabranom licu. I dalje su na snazi odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi koje u članu 58. stav 3. regulišu ovlašćenje predsednika opštine da postavlja i razrešava pomoćnike predsednika opštine. Imajući u vidu da su pomoćnici predsednika opštine funkcioneri, o svim ostalim pitanjima, osim izbora i razrešenja, odlučuje skupština, odnosno njeno radno telo, u skladu sa članom 4. Zakona. O svim pravima i dužnostima iz radnog odnosa, za ostale zaposlene u kabinetu, odlučuje načelnik uprave.

MIŠLJENJE MDULS-a: „Povodom pitanja u vezi sa položajem pomoćnika predsednika opštine prema Zakonu o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave („Službeni glasnik RS”, br. 21/16), ukazujemo sledeće:

Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave uređuje, pored službenika i nameštenika, i radno-pravni položaj funkcionera. Funkcioner u smislu ovog zakona je izabrano, imenovano, odnosno postavljeno lice (osim službenika na položaju) koje zasniva radni odnos radi vršenja dužnosti u organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, u organima gradske opštine, u službama i organizacijama koje oni osnivaju prema posebnom propisu. Pitanja vezana za izbor, imenovanje, postavljenje, kao i razrešenje funkcionera u jedinicama lokalne samouprave, uređuju se u skladu sa posebnim propisima i ovim zakonom, statutom jedinice lokalne samouprave i odlukama jedinice lokalne samouprave kojima se uređuje osnivanje službi i organizacija.

Tako je članom 58. Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS”, br. 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16) propisano da se statutom opštine može predvideti da se u opštinskoj upravi postavljaju pomoćnici predsednika opštine za pojedine oblasti (ekonomski razvoj, urbanizam, primarna zdravstvena zaštita, zaštita životne sredine, poljoprivreda i dr.). Pomoćnike predsednika opštine postavlja i razrešava predsednik opštine. U opštinskoj upravi mogu da budu postavljena najviše tri pomoćnika predsednika opštine. U skladu sa članom 66. ovog zakona, u gradskoj upravi može da bude postavljeno najviše pet pomoćnika gradonačelnika.

Prema tome, pomoćnika predsednika opštine, odnosno gradonačelnika, kao funkcionera postavlja predsednik opštine radi obavljanja poslova koji su takve prirode da zahtevaju stalnost na njegovom radu (poslovi vezani za pokretanje inicijativa, predlaganje projekata, sačinjavanje mišljenja u vezi sa pitanjima koja su od značaja za razvoj u oblastima koje se odnose na ekonomski razvoj, urbanizam, primarnu zdravstvenu zaštitu, zaštitu životne sredine, poljoprivredu i dr., i vrše druge poslove utvrđene aktom o organizaciji opštinske uprave). Stoga, pomoćnik predsednika opštine zasniva radni odnos radi vršenja dužnosti i smatra se funkcionerom koji ostvaruje prava i obaveze iz radnog odnosa kao zaposleni u smislu odredbi Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave.

Imajući u vidu odredbu člana 70. Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, kojom je propisano da se radni odnos na određeno vreme može zasnovati na radnim mestima u Kabinetu gradonačelnika, predsednika opštine ili predsednika gradske opštine, dok traje dužnost tih izabranih lica, kao i druge odredbe Zakona, može se zaključiti sledeće:

- da radno mesto pomoćnika predsednika opštine treba da bude predviđeno aktom o sistematizaciji radnih mesta u Kabinetu gradonačelnika, predsednika opštine ili predsednika gradske opštine, u skladu sa rešenjem iz statuta jedinice lokalne samouprave;
- da pomoćnici predsednika opštine mogu na osnovu akta o postavljenju ostvarivati prava i obaveze iz radnog odnosa samo određeno vreme (najduže dok traje dužnost predsednika opštine);
- da ostvarivanje prava i obaveza iz radnog odnosa pomoćnika predsednika opštine prestaje najkasnije danom prestanka dužnosti izabranog lica (ako mu dužnost ne prestane pre isteka tog roka na drugi način);

- da radni odnos pomoćnika predsednika opštine ne možeda preraste u radni odnos na neodređeno vreme;
- po prestanku dužnosti, pomoćnik predsednika opštine ostvaruje prava funkcionera u skladu sa članovima 12, 14. i 15. Zakona.

Takođe, iz odredaba Zakona proizlazi da pomoćnik predsednika opštine ostvaruje prava i dužnosti iz radnog odnosa danom postavljenja na funkciju na osnovu akta o postavljenju (član 10. stav 2), pri čemu se prava i dužnosti utvrđuju rešenjem nadležnog organa, odnosno radnog tela iz člana 4. Zakona (član 10. stav 2). Stoga se može zaključiti da za pomoćnike predsednika opštine ne treba donositi posebno rešenje o zasnivanju radnog odnosa, odnosno o prestanku radnog odnosa na određeno vreme, jer se prava iz radnog odnosa ostvaruju na osnovu akta o postavljenju, dok ostvarivanje ovih prava prestaje danom prestanka dužnosti.

Ako je pomoćnik predsednika opštine pre postavljenja bio u radnom odnosu, ima pravo na mirovanje radnog odnosa i pravo da se u roku od 15 dana od dana prestanka funkcije vrati na rad kod poslodavca (član 12. stav 1. i 2. Zakona). Ukoliko je pomoćnik predsednika opštine pre postavljenja bio u radnom odnosu u autonomnoj pokrajini, odnosno jedinici lokalne samouprave, prava i obaveze mu miruju u organu, službi ili organizaciji u kojoj je bio raspoređen na izvršilačkom radnom mestu do postavljenja na funkciju (član 12. stav 3. Zakona).

U skladu sa navedenim pravilima uređuje se i radno-pravni status pomoćnika predsednika opštine koji su tu dužnost obavljali na dan stupanja na snagu Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave (na dan 1. decembra 2016. godine). Odnosno, jedinice lokalne samouprave su u obavezi da u primeni novog Zakona izrade akte o sistematizaciji radnih mesta kojima će u kabinetu izabranog lica da utvrde radna mesta pomoćnika predsednika opštine u skladu sa statutom i na kojima će pomoćnici postavljeni aktima predsednika opštine pre 1. decembra 2016. moći da nastave da obavljaju tu dužnost najkasnije do prestanka dužnosti predsednika opštine. Po prestanku dužnosti predsednika opštine prestaje dužnost i njihovim pomoćnicima koji će da ostvaruju prava funkcionera u skladu sa članovima 12, 14. i 15. Zakona. Prava iz radnog odnosa koja je pomoćnik ostvarivao određeno vreme na osnovu akta o postavljenju ne mogu da nastave da se ostvaruju istekom dužnosti izabranog lica, čime ni radni odnos pomoćnika predsednika opštine ne može da preraste u radni odnos na neodređeno vreme.

Prema tome, od početka primene novog Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave nema pravnog osnova da pomoćnici predsednika opštine budu raspoređeni na radna mesta u opštinskoj upravi nakon prestanka vršenja dužnosti pomoćnika."

➤ Pitanja i odgovori:

➤ *Kakav će biti status zaposlenih u Kabinetu gradonačelnika/predsednika opštine/predsednika gradske opštine koji sada već imaju radni odnos na neodređeno vreme u opštinskoj/gradskoj upravi?*

➤ *Da li zaposleni u Kabinetu po novom Zakonu mogu nakon prestanka funkcije izabranog lica da se rasporede na druga radna mesta u gradskoj/opštinskoj upravi?*

Zaposleni na neodređeno vreme u opštinskoj/gradskoj upravi ostaju zaposleni na neodređeno vreme u opštinskoj/gradskoj upravi bez obzira na to što su do početka primene Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave obavljali poslove u Kabinetu gradonačelnika/predsednika opštine/predsednika gradske opštine. Međutim, Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i JLS eksplicitno predviđa da se na radnim mestima koja su sistematizovana u kabinetima gradonačelnika i predsednika opština radni odnosi zasnivaju na određeno vreme dok traje dužnost tog izabranog lica. Prema tome, sva lica koja se zapošljavaju na radnim mestima u kabinetu, radni odnos mogu da zasniju samo na određeno vreme. Dakle, lica koja su već zasnovala radni odnos na neodređeno vreme morala bi da izaberu da li žele da od 1. decembra 2016. godine budu raspoređena unutar unutrašnjih organizacionih jedinica na odgovarajućem radnom mestu na kojem nastavljaju radni odnos na neodređeno vreme ili na radnom mestu u Kabinetu gradonačelnika/predsednika opštine, u radnom odnosu na određeno vreme dok traje dužnost gradonačelnika/predsednika opštine. U skladu s tim, lica koja nastave od 1. decembra 2016. godine da rade na radnim mestima u Kabinetu gradonačelnika/predsednika opštine neće moći nakon prestanka mandata izabranog lica da se rasporede na radnim mestima u opštinskoj/gradskoj upravi, već im prestaje radni odnos.

➤ *Kakav će biti radno-pravni položaj zaposlenih u Kabinetu gradonačelnika/predsednika opštine/predsednika gradske opštine?*

Član 70. Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave propisuje da se može zasnovati radni odnos na određeno vreme na radnim mestima u Kabinetu gradonačelnika, predsednika opštine ili predsednika gradske opštine dok traje dužnost tih izabranih lica (pomoćnici gradonačelnika, odnosno predsednika opštine kao i druga lica koja zasnivaju radni odnos na radnim mestima u kabinetu). Dakle, lica koja su zasnovala radni odnos u Kabinetu gradonačelnika/predsednika opštine/predsednika gradske opštine mogu da rade najduže dok traje dužnost gradonačelnika, predsednika opštine ili predsednika gradske opštine. Radni odnos na određeno vreme, u ovim slučajevima, zasniva se bez javnog konkursa i ne može da preraste u radni odnos na neodređeno vreme.

➤ *Da li pomoćnici predsednika opštine/gradonačelnika mogu da budu na godišnjem odmoru ukoliko su neraspoređeni, a u skladu sa, još uvek, aktuelnim Zakonom o radnim odnosima u državnim organima?*

Nažalost, do početka primene Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave nema instrumenata u pogledu davanja prava koja se odnose na neraspoređene.

➤ *Da li se u slučaju odsustva pomoćnika predsednika zbog korišćenja porodiljskog bolovanja, koji je postavljen na određeno vreme u skladu sa odredbama Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, može do njegovog povratka postaviti novo lice na istu funkciju, i da li bi to u tom slučaju bilo povećanje broja pomoćnika iznad zakonom dozvoljenog, ako je već iskorišćeno pravo na postavljenje tri pomoćnika?*

Shodno članu 70. Zakona propisano je da se radni odnos može zasnovati i za vreme čije trajanje je unapred određeno (radni odnos na određeno vreme na radnim mestima u Kabinetu gradonačelnika, predsednika opštine ili predsednika gradske opštine, dok traje dužnost tih izabranih lica; pomoćnici gradonačelnika, odnosno predsednika opštine, kao i druga lica koja zasnivaju radni odnos na radnim mestima u Kabinetu).

Međutim, članom 58. Zakona o lokalnoj samoupravi propisano je da se statutom opštine može predvideti da se u opštinskoj upravi postavljaju pomoćnici predsednika opštine za pojedine oblasti (ekonomski razvoj, urbanizam, primarna zdravstvena zaštita, zaštita životne sredine, poljoprivreda i dr.). Pomoćnici predsednika opštine pokreću inicijative, predlažu projekte i sačinjavaju mišljenja u vezi sa pitanjima koja su od značaja za razvoj u oblastima za koje su postavljeni i vrše druge poslove utvrđene aktom o organizaciji opštinske uprave.

Pomoćnike predsednika opštine postavlja i razrešava predsednik opštine. U opštinskoj upravi mogu da budu postavljena najviše tri pomoćnika predsednika opštine. Članom 66. Zakona o lokalnoj samoupravi propisano je da u gradskoj upravi može da bude postavljeno najviše pet pomoćnika gradonačelnika.

Dakle, navedenim odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi propisan je broj pomoćnika u opštinskoj, odnosno gradskoj upravi, što dalje znači da ne postoji mogućnost da bude postavljen veći broj pomoćnika nego što je Zakonom predviđeno, a do čega bi došlo ukoliko bi postavili drugog pomoćnika radi zamene odsutnog do njegovog povratka.

➤ *Da li će se pomoćnici predsednika opštine/gradonačelnika raspoređivati u upravu?*

Pomoćnici predsednika opštine/gradonačelnika neće se više raspoređivati u opštinsku/gradsku upravu i neće postojati nikakva mogućnost da im radni odnos preraste u radni odnos na neodređeno vreme u opštinskoj/gradskoj upravi.

➤ *Dali će broj zaposlenih u Kabinetu gradonačelnika/predsednika opštine/predsednika gradske opštine ulaziti u ukupan broj zaposlenih?*

Radni odnos može da se zasnjuje i za vreme čije trajanje je unapred određeno (radni odnos na određeno vreme) na radnim mestima u Kabinetu gradonačelnika, predsednika opštine ili predsednika gradske opštine, dok traje dužnost tih izabranih lica. Ovde moramo da napravimo razliku između pomoćnika gradonačelnika, predsednika opštine ili predsednika gradske opštine i ostalih zaposlenih u Kabinetu tih izabranih lica (npr. šef kabineta, protokol, itd.). Prema tumačenju Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, sva lica osim pomoćnika gradonačelnika, predsednika opštine ili predsednika gradske opštine, s obzirom na to da je njihov radni odnos unapred određen (dok traje dužnost izabranih lica), ulaze u 10% zaposlenih koji se mogu angažovati na određeno vreme. S druge strane, pomoćnici izabranih lica se ne ubrajaju ni u jednu kategoriju, odnosno ne ulaze u maksimalan broj zaposlenih, odnosno u ukupan broj zaposlenih na određeno vreme.

➤ *Da li zaposleni koji radi s punim radnim vremenom u javnom preduzeću ili na univerzitetu može da obavlja poslove pomoćnika gradonačelnika po ugovoru o dopunskom radu i pod kojim uslovima?*

Članom 71. Zakona propisano je da se radni odnos s nepunim radnim vremenom može zasnovati sa licem koje nije u radnom odnosu ili koje je u radnom odnosu s nepunim radnim vremenom uz ispunjenje sledećih uslova:

- 1) da obim poslova ne zahteva angažovanje zaposlenog u toku punog radnog vremena;
- 2) da ukupno radno vreme lica ne prelazi puno radno vreme utvrđeno opštim propisima o radu.

Zakon o radu („Službeni glasnik RS”, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014. i 13/2017 – odluka US) u članu 51. propisuje:

„Puno radno vreme iznosi 40 časova nedeljno, ako ovim zakonom nije drukčije određeno“.

Odredbe o dopunskom radu iz člana 202. Zakona o radu predviđaju da zaposleni koji radi s punim radnim vremenom kod poslodavca može da zaključi ugovor o dopunskom radu sa drugim poslodavcem, a najviše do jedne trećine punog radnog vremena.

Ugovorom o dopunskom radu utvrđuje se pravo na novčanu naknadu i druga prava i obaveze po osnovu rada.

Najzad, shodno Zakonu o lokalnoj samoupravi, pomoćnike predsednika opštine postavlja i razrešava predsednik opštine.

S obzirom na navedene odredbe, a prevashodno na činjenicu da poslovi pomoćnika predsednika opštine, Zakonom opisani, odnosno konkretnim statutom predviđeni, po svojoj suštini ne predstavljaju dopunski rad, to se izvodi zaključak da za radno angažovanje pomoćnika predsednika opštine ne može da se zaključi ugovor o dopunskom radu. Pored navedenog, zakonodavac nije ni predvideo mogućnost zaključivanja ugovora sa pomoćnicima, što onemogućava radno angažovanje na način kako je to postavljeno u pitanju.

Jedna od dilema, u postupku primene novog Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, jeste položaj pomoćnika koji su postavljeni pre dana stupanja na snagu novog Zakona. Odredbama člana 198. navedenog zakona uređen je položaj lica koja su postavljena na osnovu javnog konkursa a čije radno mesto postaje položaj, kao i pravo na mirovanje radnog odnosa do isteka tog perioda. Odredbama člana 70. novog Zakona propisano je da se radni odnos zasniva na određeno vreme na radnim mestima u Kabinetu gradonačelnika, predsednika opštine ili gradske opštine, dok traje dužnost tih izabраниh lica, pa su tu, između ostalog, navedeni pomoćnici predsednika.

➤ *Da li je potrebno takvim licima, pošto su aktom o postavljenju zasnovala radni odnos po starom Zakonu, ukoliko ostanu da obavljaju i dalje navedenu funkciju, izdati nekakav nov pojedinačni akt, rešenje kojim bi se sve to uredilo i jasno utvrdio njihov status, pošto smo u dosadašnjoj praksi najviše problema imali sa funkcionerima jer je dosadašnji zakon to vrlo šturo obrađivao.*

Član 198. Zakona glasi: „Danom početka primene ovog zakona, lica koja su postavljena na osnovu sprovedenog javnog konkursa, a čije radno mesto postaje položaj, mogu da nastave sa radom na tom radnom mestu do proteka vremena na koji su postavljeni.

Do proteka vremena iz stava 1. ovog člana, lica čije radno mesto postaje položaj, zadržavaju pravo na mirovanje radnog odnosa.”

Citirani član se ne odnosi na pomoćnike predsednika opštine/gradonačelnika, već na načelnike uprava i njihove zamenike. Za pomoćnike predsednika opštine/gradonačelnika ne sprovodi se javni konkurs, niti njihovo radno mesto, u skladu sa ovim zakonom, postaje položaj.

Članom 70. Zakona propisano je da radni odnos može da se zasnuje i za vreme čije trajanje je unapred određeno (radni odnos na određeno vreme) i na radnim mestima u Kabinetu gradonačelnika, predsednika opštine ili predsednika gradske opštine, dok traje dužnost tih izabranih lica (pomoćnici gradonačelnika, odnosno predsednika opštine, kao i druga lica koja zasnivaju radni odnos na radnim mestima u kabinetu). U svakom slučaju, i za ova lica je potrebno sačiniti pojedinačni akt kojim se reguliše njihov radno-pravni položaj.

➤ U delu Pitanja i odgovori u vezi sa primenom Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave dat je odgovor da se broj pomoćnika gradonačelnika, odnosno predsednika opštine, kao i drugih lica koja zasnivaju radni odnos na radnim mestima u Kabinetu, uračunava u ukupan broj zaposlenih. Da li to znači da se broj pomoćnika gradonačelnika, odnosno predsednika opštine, kao i drugih lica koja zasnivaju radni odnos na radnim mestima u Kabinetu, uračunava u broj zaposlenih na određeno vreme iz člana 10. stav 1. Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru i da zajedno sa zaposlenima na određeno vreme zbog povećanog obima posla, lica angažovanih po ugovoru o delu, ugovoru o privremenim i povremenim poslovima i lica angažovanih po drugim osnovima, taj broj ne može da bude veći od 10% broja zaposlenih na neodređeno vreme?

Radni odnos može da se zasnuje i za vreme čije trajanje je unapred određeno (radni odnos na određeno vreme) i na radnim mestima u Kabinetu gradonačelnika, predsednika opštine ili predsednika gradske opštine, dok traje dužnost tih izabranih lica (pomoćnici gradonačelnika, odnosno predsednika opštine, kao i druga lica koja zasnivaju radni odnos na radnim mestima u Kabinetu), pa se službenici i nameštenici u Kabinetu svakako uračunavaju u ukupan broj zaposlenih, odnosno uračunava se u broj zaposlenih na određeno vreme, a time i u smislu odredbi člana 10. Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru („Službeni glasnik RS”, br. 68/2015. i 81/2016 – odluka US). Međutim, u pogledu pomoćnika gradonačelnika/predsednika opštine, treba imati u vidu da su oni u statusu funkcionera tako da se oni ne ubrajaju u maksimalan broj zaposlenih na određeno vreme, u smislu Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru.

➤ Da li pomoćnik predsednika opštine može da bude u radnom odnosu na tom radnom mestu sa 30% radnog vremena, s tim što bi zadržao ranije radno mesto sa 100% radnog vremena? Pitanje se postavlja zbog različite prakse opština.

Članom 71. Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave propisano je da se radni odnos s nepunim radnim vremenom može zasnovati sa licem koje nije u radnom odnosu ili koje je u radnom odnosu s nepunim radnim vremenom uz ispunjenje sledećih uslova:

- 1) da obim poslova ne zahteva angažovanje zaposlenog u toku punog radnog vremena;
- 2) da ukupno radno vreme lica ne prelazi puno radno vreme utvrđeno opštim propisima o radu.

Zakon o radu u članu 51. propisuje:

„Puno radno vreme iznosi 40 časova nedeljno, ako ovim zakonom nije drukčije određeno.”

Odredbe o dopunskom radu iz člana 202. Zakona o radu predviđaju da zaposleni koji radi s punim radnim vremenom kod poslodavca može da zaključi ugovor o dopunskom radu sa drugim poslodavcem, a najviše do jedne trećine punog radnog vremena.

Ugovorom o dopunskom radu utvrđuje se pravo na novčanu naknadu i druga prava i obaveze po osnovu rada.

Najzad, shodno Zakonu o lokalnoj samoupravi, pomoćnike predsednika opštine postavlja i razrešava predsednik opštine.

S obzirom na navedene odredbe, a prevashodno na činjenicu da poslovi pomoćnika predsednika opštine, Zakonom opisani, odnosno konkretnim statutom predviđeni, po svojoj suštini ne predstavljaju dopunski rad, to se izvodi zaključak da za radno angažovanje pomoćnika predsednika opštine ne može da se zaključi ugovor o dopunskom radu. Pored navedenog, zakonodavac nije ni predvideo mogućnost zaključivanja ugovora sa pomoćnicima, što onemogućava radno angažovanje na način kako je to postavljeno u pitanju.

👉 *Da li je Kabinet gradonačelnika, kao posebna organizaciona jedinica, sistematizovan u upravi?*

Kabinet gradonačelnika je sistematizovan u upravi, kao posebna organizaciona jedinica.

👉 *Imajući u vidu da se u Kabinetu gradske opštine radni odnos može zasnovati samo na određeno vreme, da li Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta treba predvideti radna mesta sa opisom poslova?*

S obzirom na to da je Kabinet gradonačelnika/predsednika opštine posebna organizaciona jedinica u okviru gradske/opštinske uprave, u Kabinetu treba predvideti radna mesta sa opisom poslova.

👉 *Ko odlučuje o pravima i obavezama iz radnog odnosa zaposlenih na određeno vreme u Kabinetu, ko donosi i potpisuje, na primer, rešenja o zasnivanju radnog odnosa na određeno vreme, o ostvarivanju prava na godišnji odmor i slično?*

Shodno članu 70. Zakona, radni odnos može da se zasnjuje i za vreme čije trajanje je unapred određeno (radni odnos na određeno vreme) i na radnim mestima u Kabinetu izabranog lica u organu autonomne pokrajine, dok traje dužnost tog izabranog lica, na radnim mestima u Kabinetu

gradonačelnika grada Beograda, predsednika Skupštine grada Beograda, dok traje dužnost tih lica, na radnim mestima u Kabinetu gradonačelnika, predsednika opštine ili predsednika gradske opštine, dok traje dužnost tih izabranih lica (pomoćnici gradonačelnika, odnosno predsednika opštine, kao i druga lica koja zasnivaju radni odnos na radnim mestima u kabinetu). S obzirom na to da je kabinet organizaciona jedinica u okviru gradske/opštinske uprave, o pravima i obavezama zaposlenih u kabinetu odlučuje načelnik uprave i u tom smislu donosi odgovarajuće akte.

➤ *Da li se i zaposlenim u kabinetu utvrđuju zvanja u skladu sa odredbama zakona i uredbe ili ne, kao što smo čuli da za pomoćnike predsednika ne utvrđujemo zvanja u aktu o sistematizaciji?*

Kabinet gradonačelnika/predsednika opštine je posebna organizaciona jedinica u okviru uprave, a time i deo Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji i za ove zaposlene se utvrđuju zvanja.

➤ *Molim vas za tumačenje odredbe člana 4. stav 3. Uredbe o kriterijumima za razvrstavanje radnih mesta i merilima za opis radnih mesta službenika u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, a u vezi sa radnim mestom u kabinetu izabranog lica u organu autonomne pokrajine, konkretno šefa Kabineta (predsednika Skupštine APV). Dilema je da li je šef kabineta službenik ili funkcioner, s obzirom na to da su tačno razvrstana i navedena radna mesta službenika na položaju u članu 7. i 8. Uredbe, te istim nije obuhvaćen šef kabineta, koji je trenutno postavljeno lice? Ako je funkcioner, da li se navodi u Pravilniku o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta ako rukovodi kabinetom kao posebnom organizacionom jedinicom?*

U kontekstu lokalne samouprave, šef kabineta nije funkcioner. Šef kabineta je službenik, preciznije šef kabineta je službenik na izvršilačkom radnom mestu.

➤ *Ko donosi rešenje kojim se reguliše radno-pravni položaj pomoćnika predsednika gradske opštine, shodno Zakonu?*

U skladu sa članom 58. Zakona o lokalnoj samoupravi, pomoćnike predsednika opštine postavlja i razrešava predsednik opštine. Dakle, on to čini svojim rešenjem. Pomoćnici predsednika opštine su funkcioneri, a u skladu sa članom 4. Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave za funkcionere u jedinicama lokalne samouprave, prava i dužnosti u ime poslodavca vrši skupština grada, opštine ili gradske opštine, odnosno radno telo skupštine koje je utvrđeno statutom ili aktom skupštine kojim se uređuje nadležnost, sastav i organizacija radnih tela skupštine. Dakle, sve ostale akte vezane za radno-pravni status, izuzev rešenja kojim se postavlja, odnosno razrešava pomoćnik, a koje donosi predsednik opštine, donosi skupština opštine, odnosno radno telo skupštine.

➤ *Članom 3. stav 2. Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave propisano je da je funkcioner izabrano, imenovano, odnosno postavljeno lice u organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, odnosno u organima gradske opštine, kao i u službama i organizacijama koje oni osnivaju prema posebnom propisu, iz čega proizlazi da su i pomoćnici predsednika gradske opštine funkcioneri u smislu gore navedene odredbe Zakona, budući da su postavljena lica. Pošto su radna mesta pomoćnika predsednika gradske opštine sistematizovana Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u gradskoj opštini u okviru Kabineta predsednika gradske opštine, pitanje je da li i pomoćnici predsednika gradske opštine ulaze u ukupan*

broj zaposlenih na određeno vreme, koji ne može da bude veći od 10% u smislu odredbe člana 3. Zakona o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u lokalnoj administraciji? Takođe, službenik na položaju, budući da nije funkcioner u smislu odredaba Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, da li i on ulazi u ukupan broj zaposlenih na određeno vreme, koji ne može da bude veći od 10%?

Pomoćnici predsednika opštine jesu funkcioneri i ne ulaze u ukupan broj zaposlenih na određeno vreme, koji ne može da bude veći od 10 odsto. Načelnik uprave je po svom statusu službenik i ulazi u ukupan broj zaposlenih na neodređeno vreme jer je on postavljen na određen period (pet godina i može da se ponovo postavlja na isti period) na radno mesto službenika na položaju, ali ima pravo da bude raspoređen na odgovarajuće izvršilačko radno mesto u upravi po prestanku rada na položaju.

➤ *Kopotpisuje rešenje o postavljenju pomoćnika predsednika gradske opštine, kao i rešenja o zasnivanju radnog odnosa zaposlenih na određeno vreme u Kabinetu predsednika gradske opštine?*

Članom 58. Zakona o lokalnoj samoupravi propisano je da pomoćnike predsednika opštine postavlja i razrešava predsednik opštine, što se i dalje primenjuje. Što se tiče kabineta, on predstavlja posebnu organizacionu jedinicu unutar uprave, pa za ostale zaposlene u kabinetu prava i dužnosti u ime poslodavca vrši načelnik uprave.

➤ *Da li pomoćnici predsednika opštine, u slučaju podnošenja ostavke predsednika opštine, ostaju na dužnosti sve do eventualnog izbora novog predsednika opštine ili raspuštanja skupštine i obrazovanja privremenog organa, ili njima prestaje mandat samim činom i danom podnošenja ostavke predsednika opštine?*

Članom 70. Zakona propisano je da se radni odnos može zasnovati i za vreme čije trajanje je unapred određeno (radni odnos na određeno vreme) na radnim mestima u Kabinetu gradonačelnika, predsednika opštine ili predsednika gradske opštine, dok traje dužnost tih izabranih lica (pomoćnici gradonačelnika, odnosno predsednika opštine, kao i druga lica koja zasnivaju radni odnos na radnim mestima u kabinetu).

Članom 50. Zakona o lokalnoj samoupravi propisano je da predsednik opštine, zamenik predsednika opštine ili član opštinskog veća koji su razrešeni ili su podneli ostavku, ostaju na dužnosti i vrše tekuće poslove do izbora novog predsednika opštine, zamenika predsednika opštine ili člana opštinskog veća.

Iz navedenog proizlazi da dužnost predsednika opštine traje sve do izbora novog predsednika opštine, što znači da tek ovim momentom dolazi do prestanka njegove dužnosti, a time i okončanja radnog odnosa pomoćnika predsednika opštine.

➤ *Da li je Upravni sud nadležan da odlučuje u sporovima oko postavljenja i razrešenja pomoćnika predsednika opštine koji po novom Zakonu o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave ima status funkcionera (zaštita prava po osnovu mandata, odnosno sporovi oko postavljenja i razrešenja), i u kom roku se podnosi tužba?*

U navedenim situacijama može se pokrenuti upravni spor, a u pogledu rokova važe članovi 18. i 19. Zakona o upravnim sporovima („Službeni glasnik RS”, br. 111/2009), koji glase:

„Tužba se podnosi u roku od 30 dana od dana dostavljanja upravnog akta stranci koja je podnosi ili u zakonom propisanom kraćem roku.

Rok iz stava 1. ovog člana važi i za organ ovlašćen za podnošenje tužbe, ako mu je upravni akt dostavljen.

Ako organu ovlašćenom za podnošenje tužbe, odnosno zainteresovanom licu nije dostavljen upravni akt, organ, odnosno zainteresovano lice može da podnese tužbu u roku od 60 dana od dana dostavljanja upravnog akta stranci.

Ako drugostepeni organ u roku od 60 dana od dana prijema žalbe, ili u zakonom određenom kraćem roku, nije doneo rešenje po žalbi stranke protiv prvostepenog rešenja, a ne donese ga ni u daljem roku od sedam dana po naknadnom zahtevu stranke podnetom drugostepenom organu, stranka po isteku tog roka može da podnese tužbu zbog nedonošenja zahtevanog akta.

Ako prvostepeni organ po zahtevu stranke nije u roku predviđenom zakonom, kojim se uređuje opšti upravni postupak, doneo rešenje protiv kojeg nije dozvoljena žalba, a ne donese ga ni u daljem roku od sedam dana po naknadnom zahtevu stranke, stranka po isteku tog roka može da podnese tužbu zbog nedonošenja zahtevanog akta”.

5. RASPOREĐIVANJE/STATUS NERASPOREĐENOG SLUŽBENIKA

O d posebnog značaja za početak primene Zakona imaju odredbe člana 197. stav 1. i 2, koje određuju da se raspoređivanje službenika i nameštenika mora izvršiti do početka primene Zakona. Raspoređivanje se vrši na izvršilačka radna mesta utvrđena Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta, donetim u skladu sa Zakonom i Uredbom o kriterijumima za razvrstavanje radnih mesta i merilima za opis radnih mesta službenika u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave. Jedine izuzetke od opšteg pravila da službenici moraju da ispunjavaju uslove iz utvrđenih opisa radnih mesta, predstavljaju odredbe navedenog člana 197. u stavovima 3. i 4, koje uređuju uslove i rokove za raspoređivanje u zvanje mlađeg savetnika i mlađeg saradnika službenika koji ima za jedan stepen obrazovanja niži od onoga koji se zahteva za navedena službenička zvanja, u skladu sa Zakonom. Ove odredbe izlaze u susret svim jedinicama lokalne samouprave i gradskim opštinama koje nemaju dovoljno (prvenstveno) visokoobrazovanih zaposlenih. Ratio legis ovih odredaba je da se, u situaciji zabrane zapošljavanja i otežanog pronalaženja odgovarajućeg kadra, uredi mogućnost da se iskoriste postojeći kadrovski resursi, računajući na ranije iskustvo zaposlenih u radu na poslovima radnih mesta u upravi.

Pored navedenog, Zakon u članu 34. uređuje uslove pod kojima je službenik u obavezi da prihvati rad na radnom mestu u nižem zvanju od svog i vezuje uslove za nepredviđene okolnosti, višu silu ili elementarne nepogode.

Takođe, Zakon uređuje pitanje neraspoređenog službenika. Prethodni Zakon o radnim odnosima u državnim organima poznao je institut neraspoređenog, ali nije uređivao način i postupak kojim bi se ostvarila prava po osnovu statusa neraspoređenog i time onemogućio primenu ovog instituta. Zakon je u članu 169. uredio da status neraspoređenog službenika može da traje dva meseca; da službenik ima pravo na naknadu plate za to vreme i na otpremninu nakon proteka ovog roka, u skladu sa propisom kojim se uređuju plate zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave.

MIŠLJENJE MDULS-a: „[...] Prema tome, prilikom raspoređivanja zaposlenih u skladu sa novim Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta, donetim u skladu sa Zakonom o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, potrebno je imati u vidu navedene odredbe Zakona, prema kojima se zaposleni sa stečenim srednjim obrazovanjem u četvorogodišnjem trajanju mogu izuzetno rasporediti na radno mesto u zvanju mlađeg saradnika, i zaposleni sa stečenim visokim obrazovanjem na osnovnim akademskim studijama u obimu od najmanje 180 ESPB bodova, osnovnim strukovnim studijama, odnosno studijama u trajanju do tri godine na radna mesta za rad na poslovima mlađeg savetnika, pod uslovima utvrđenim u članu 197. Zakona.

Za raspoređivanje u savetnička zvanja (savetnik, samostalni savetnik i viši savetnik), službenik mora da ispunjava uslov kako u pogledu stečenog visokog obrazovanja tako i uslov u pogledu radnog iskustva stečenog nakon završenog visokog obrazovanja na radnim mestima na kojima se zahteva ta vrsta i nivo visokog obrazovanja, dok za raspoređivanje u zvanje mlađeg savetnika mora da

ispunjava uslov kako u pogledu stečenog visokog obrazovanja tako i uslov u pogledu položenog državnog stručnog ispita i završenog pripravničkog staža.

Prema tome, zaposleni koji nakon stečenog visokog obrazovanja u obimu od najmanje 240 ESPB bodova, master akademskim studijama, master strukovnim studijama, specijalističkim akademskim studijama, specijalističkim strukovnim studijama, odnosno na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine ili specijalističkim studijama na fakultetu, nije ostvario potrebno radno iskustvo radeći na radnom mestu na kojem se zahteva ta vrsta i nivo obrazovanja, ne ispunjava uslov da bude raspoređen u zvanje samostalnog savetnika.

U konkretnom slučaju, zaposlena koja je stekla navedeno visoko obrazovanje 2016. godine ne ispunjava uslov da bude raspoređena na radno mesto samostalnog savetnika jer nema pet godina radnog iskustva u struci, kao ni da bude raspoređena u zvanje mlađeg savetnika za koje se pored uslova u pogledu obrazovanja zahteva i položen državni stručni ispit i završen pripravnički staž koji podrazumeva da je nakon završenog ekonomskog fakulteta zasnivala radni odnos kao pripravnik i da je položila državni stručni ispit.

S tim u vezi, ukazujemo da je prema članu 125. Zakona pripravnik lice koje poslodavac prima u radni odnos na određeno vreme radi osposobljavanja za samostalan rad u struci, odnosno samostalno obavljanje posla. Poslodavac može da zasniva radni odnos sa pripravnikom ukoliko postoji slobodno radno mesto u skladu sa Kadrovskim planom i ukoliko lice sa kojim zasniva takav radni odnos ima obrazovanje koje je propisano kao uslov za rad na tom radnom mestu. Prema članu 126. Zakona, svojstvo pripravnika može steći lice koje nije bilo u radnom odnosu, kao i lice koje je provelo na radu vreme kraće od vremena utvrđenog za pripravnički staž s tim stepenom obrazovanja. Takođe, prema stavu 3. istog člana, utvrđeno je da pripravnik zasniva radni odnos na određeno vreme, posle sprovedenog javnog konkursa. Posebno napominjemo da je prema članu 127. Zakona propisano da pripravnički staž za pripravnike sa visokim obrazovanjem stečenim na osnovnim akademskim studijama u obimu od najmanje 240 ESPB bodova, master akademskim studijama, master strukovnim studijama, specijalističkim akademskim studijama, specijalističkim strukovnim studijama, odnosno na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine ili specijalističkim studijama na fakultetu, traje jednu godinu. Povodom vašeg pitanja u vezi sa osposobljavanjem pripravnika za samostalni rad u struci, ukazujemo da je članom 128. Zakona propisano da se za vreme pripravničkog staža pripravnik nalazi na stručnoj obuci koja se izvodi po programu koji utvrđuje poslodavac. Za vreme trajanja stručne obuke, pripravnik se putem praktičnog rada i učenja upoznaje sa poslovima radnog mesta na koje se, nakon polaganja državnog stručnog ispita, raspoređuje ukoliko su za to ispunjeni uslovi. Takođe, potrebno je imati u vidu da je u skladu sa članom 129. Zakona utvrđena obaveza, odnosno dužnost pripravnika da položi državni stručni ispit do okončanja pripravničkog staža, koji može nakon položenog državnog stručnog ispita da nastavi rad na neodređeno vreme ukoliko su ispunjeni drugi, propisima utvrđeni uslovi."

➤ Pitanja i odgovori:

➤ *Kakav je status zaposlenih koji, iz bilo kog razloga, ne dobiju rešenja o raspoređivanju u okviru novog Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u jedinicama lokalne samouprave?*

Ako se Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u jedinicama lokalne samouprave ukinu pojedina radna mesta ili se smanji potreban broj izvršilaca na radnom mestu, službenici koji ne budu raspoređeni na slobodna radna mesta po donošenju Pravilnika, ostaju neraspoređeni. U postupku pripreme Pravilnika, poslodavac pribavlja mišljenje reprezentativnog sindikata.

Dok je neraspoređen, službenik ima pravo na naknadu plate prema zakonu kojim se uređuju plate u jedinici lokalne samouprave. Sva prava iz radnog odnosa službenik ostvaruje kod poslodavca koji je doneo rešenje da je službenik neraspoređen. Neraspoređenom službeniku prestaje radni odnos protekom roka od dva meseca od konačnosti rešenja kojim je utvrđeno da je službenik neraspoređen. Službenik kome prestane radni odnos protekom dva meseca od konačnosti rešenja kojim je utvrđeno da je neraspoređen, ima pravo na otpremninu prema zakonu kojim se uređuju plate, naknade i druga primanja zaposlenih u jedinici lokalne samouprave.

➤ *Kakav je položaj neraspoređenih službenika po aktuelnom zakonskom rešenju, a kakav po odredbama Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave?*

U skladu sa članom 169. Zakona, dok je neraspoređen, službenik ima pravo na naknadu plate prema zakonu kojim se uređuju plate u autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave.

Sva prava iz radnog odnosa službenik ostvaruje kod poslodavca koji je doneo rešenje da je službenik neraspoređen.

Neraspoređenom službeniku prestaje radni odnos protekom roka od dva meseca od konačnosti rešenja kojim je utvrđeno da je službenik neraspoređen.

Službenik kome prestane radni odnos protekom dva meseca od konačnosti rešenja kojim je utvrđeno da je neraspoređen, ima pravo na otpremninu prema zakonu kojim se uređuju plate, naknade i druga primanja zaposlenih u autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave.

S druge strane, prema Zakonu o radnim odnosima u državnim organima, zaposlenom se otkazuje radni odnos kada usled promena u organizaciji stekne status neraspoređenog, ali ni ovaj Zakon ni drugi *lex generalis* propisi ne daju odgovore na pitanja na način kako to gore navedene odredbe Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave predviđaju.

➤ *Da li službenik ima obavezu da prihvati rad na radnom mestu koje je niže od njegovog radnog mesta?*

U slučaju elementarnih nepogoda, više sile ili drugih nepredvidivih okolnosti, službenik je dužan da, po pismenom nalogu neposrednog rukovodioca, radi na radnom mestu nižem od svog, dok traju te okolnosti. Značajno je napomenuti da službenik za to vreme zadržava prava koja proizlaze

iz njegovog radnog mesta, što je i propisano članom 34. Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave.

➤ *Da li su zaposleni koji obavljaju poslove bezbednosti (pri čemu se misli na bezbednost i zdravlje na radu i bezbednost u smislu protivpožarne zaštite) službenici?*

Sobzirom na opis i sadržaj poslova, koji proizlazi iz Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu („Službeni glasnik RS”, br. 101/05. i 91/15), zaposleni koji obavlja ove poslove je službenik.

➤ *S obzirom na to da potrebe većih gradova ne zadovoljava samo jedno zaposleno lice na poslovima bezbednosti, zdravlja na radu, PPZ-a i održavanja, već bi ove poslove trebalo da obavlja tim stručnjaka na čelu sa rukovodiocem, koji bi pripremali tendersku dokumentaciju za veliki broj ugovora, obavljali normativno-pravne poslove, studijsko-analičke i ostale veoma složene stručne poslove sa VSS, da li ova radna mesta mogu da se svrstaju u službenička i da li ova unutrašnja jedinica može istovremeno da ima i izvršilačka i nameštanička radna mesta?*

Sobzirom na opis i sadržaj poslova, koji proizlazi iz Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu, predlog SKGO-a je da zaposleni koji obavlja ove poslove bude službenik. Shodno budućem predlogu MDULS-a, predviđeno je da lice koje obavlja ove poslove bude nameštenik. S obzirom na to da nije reč o konačnom predlogu MDULS-a, preostaje da sačekamo definitivan izgled ovog predloga. Eventualna unutrašnja organizaciona jedinica može da ima i izvršilačka i nameštanička mesta, uz očiglednu napomenu da lice koje obavlja iste poslove ne može da bude i službenik i nameštenik.

➤ *Kako se tumače članovi 66, 67. i 68. Zakona o zaposlenima u organima autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave na primeru kada se radi o dugogodišnjem radu na radnom mestu tehničkog sekretara gradske mesne zajednice, sa položenim državnim stručnim ispitom u zvanju viši referent, a sada u zvanju mlađi referent. Na osnovu svih poslova koji se obavljaju na ovom radnom mestu, da li se ovo može podvesti pod član 66. koji glasi: „U zvanju višeg referenta obavljaju se administrativni, tehnički i drugi pretežno rutinski poslovi koji obuhvataju širok krug zadataka i mogu zahtevati poznavanje i primenu jednostavnijih metoda rada i postupaka, a rade se samostalno i uz povremeni nadzor neposrednog rukovodioca”?*

Merila za procenu radnog mesta su složenost poslova, samostalnost u radu, odgovornost, poslovna komunikacija i kompetentnost. Merila i poslovi su jasno definisani Uredbom o kriterijumima za razvrstavanje radnih mesta i merilima za opis radnih mesta službenika u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, ali je potrebno obratiti pažnju i na ograničenja iz člana 34. Uredbe i odlučivati shodno tome u svakom konkretnom slučaju. Dakle, poslodavac donosi odluku uzimajući u obzir opisana merila i ograničenja.

6. PRAVILNIK O UNUTRAŠNJEM UREĐENJU I SISTEMATIZACIJI RADNIH MESTA

Odredbe Zakona kojim se uređuju pitanja vezana za Pravilnik navedene su u Zakonu kod mnogih pitanja kojima se uređuje položaj službenika i nameštenika. U članu 47. stav 5. utvrđeno je da se Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta određuju radna mesta službenika, uslovi za zaposlenje na njima i broj službenika. Ista odredba je utvrđena i za nameštenike u članu 185. stav 3, tako da su i radna mesta nameštenika deo istog Pravilnika. Članom 58. određeno je da se Pravilnikom utvrđuju opisi radnih mesta, zvanja u kojima su radna mesta razvrstana, potreban broj izvršilaca za svako radno mesto, vrsta i stepen obrazovanja, radno iskustvo i drugi uslovi za rad na svakom radnom mestu. Pravilnik usvaja Veće. Pravilnik obuhvata radna mesta i njihovo razvrstavanje u organima, stručnim službama i posebnim organizacijama. Načelnik uprave objedinjuje predlog Pravilnika i dostavlja Veću na odlučivanje. U jedinicama lokalne samouprave u kojima je organ uprave organizovan u više uprava za pojedine oblasti, načelnik uprave, u okviru koje se obavljaju opšti, pravni ili normativni poslovi, priprema objedinjen predlog Pravilnika koji dostavlja Veću na usvajanje. Navedene odredbe predstavljaju novinu u odnosu na dosadašnje uređivanje ovog pitanja u Zakonu o lokalnoj samoupravi (član 59. stav 2), i predstavljaju promenu koja na celishodan način objedinjuje organizacionu i kadrovsku strukturu prema poslovima uprave. Takođe, Zakon je u članu 76. stav 2. utvrdio obavezu da se Pravilnik donosi u skladu sa Kadrovskim planom, a u članu 168. stav 2. da se u postupku pripreme Pravilnika pribavlja mišljenje reprezentativnog sindikata.

MIŠLJENJE MDULS-a: „[...] Povodom Vašeg dopisa [...], kojim tražite mišljenje u vezi sa primenom Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave („Službeni glasnik RS”, br. 21/16), u delu koji se odnosi na postupak pripreme i usvajanja akta o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta, ukazujemo sledeće:

Odredbama člana 58. stav 4. Zakona propisano je da u jedinici lokalne samouprave, odnosno gradskoj opštini, Pravilnik usvaja Veće. Pravilnik obuhvata radna mesta i njihovo razvrstavanje u organima, stručnim službama i posebnim organizacijama iz člana 1. ovog zakona, s tim da u jedinicama lokalne samouprave u kojima je organ uprave organizovan u više uprava za pojedine oblasti, načelnik uprave, u okviru koje se obavljaju opšti, pravni ili normativni poslovi, priprema objedinjen predlog Pravilnika iz stava 4. ovog člana, koji dostavlja Veću na usvajanje (stav 5).

Takođe, u postupku pripreme ovog akta potrebno je da poslodavac zatraži mišljenje reprezentativnog sindikata, u skladu sa članom 168. stav 2. Zakona, kao i da ispoštuje proceduru propisanu članom 7. stav 2. Aneksa posebnog kolektivnog ugovora za državne organe („Službeni glasnik RS”, br. 50/15), kojim je predviđeno da je poslodavac dužan da u postupku donošenja Pravilnika traži mišljenje reprezentativnog sindikata kod poslodavca na predlog Pravilnika.

Naime, članom 168. stav 2. Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, propisano je da u postupku pripreme Pravilnika poslodavac pribavlja mišljenje reprezentativnog sindikata, dok je članom 7. stav 1. Aneksa posebnog kolektivnog ugovora

za državne organe propisano da Pravilnik donosi nadležni organ kod poslodavca, odnosno lice utvrđeno zakonom ili opštim aktom poslodavca. Poslodavac je dužan da u postupku donošenja Pravilnika ili opštih akata koji su od značaja za definisanje radno-pravnog i materijalnog položaja zaposlenih u organima pokrajinske autonomije i jedinica lokalne samouprave, traži mišljenje reprezentativnog sindikata kod poslodavca na predloge tih akata (stav 2). Odredbom stava 3. istog člana propisano je da je reprezentativni sindikat dužan da u roku od 15 dana od dana dostavljanja dostavi svoje mišljenje poslodavcu.

Prema tome, odredbama Zakona i Aneksa posebnog kolektivnog ugovora predviđena je obaveza poslodavca da u postupku pripreme, odnosno donošenja Pravilnika ili opštih akata koji su od značaja za definisanje radno-pravnog i materijalnog položaja zaposlenih u organima pokrajinske autonomije i jedinica lokalne samouprave, pribavlja, odnosno traži mišljenje reprezentativnog sindikata kod poslodavca na predloge tih akata, iz čega proizlazi obaveza poslodavca da u postupku donošenja opšteg akta, odnosno Pravilnika, predlog ovog akta dostavi sindikatu na mišljenje.

Na osnovu napred iznetog, imajući u vidu da u jedinici lokalne samouprave, odnosno gradskoj opštini, Pravilnik usvaja Veće i da je u postupku pripreme, odnosno donošenja Pravilnika, poslodavac u obavezi da pribavlja, odnosno traži mišljenje reprezentativnog sindikata kod poslodavca, a sindikat je dužan da u roku od 15 dana od dana dostavljanja dostavi svoje mišljenje poslodavcu. S tim u vezi, ukazujemo da je usvajanje Pravilnika od strane Veća gradske opštine bez prethodnog mišljenja reprezentativnog sindikata kod poslodavca u suprotnosti sa odredbama zakona kojima se uređuje postupak pripreme, odnosno donošenja Pravilnika i opštih akata.”

▷ Pitanja i odgovori:

👉 *Da li se Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u opštinskoj upravi, koji će biti donet na osnovu Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, mogu za jedno radno mesto predvideti dve alternativne stručne spreme (službenička mesta), npr. VI i VII stepen? Ili postoji mogućnost samo na osnovu člana 197. Zakona?*

Za jedno radno mesto se po pravilu ne mogu predvideti alternativne stručne spreme (službenička mesta), jer se sva službenička radna mesta razvrstavaju u zvanja, a svako zvanje ima utvrđene uslove u pogledu stručne spreme. Pravilnom primenom Uredbe o merilima za opis i razvrstavanje radnih mesta službenika, posao određenog radnog mesta morao bi da bude opisan na jasan način, a na osnovu opisa zvanja iz ove uredbe, a time bi ujedno bilo definisano i službeničko zvanje. Dakle, drugi uslovi drugo radno mesto. Navedeno će biti još izraženije ako se bude primenilo pravilo iz Zakona o sistemu plata u javnom sektoru gde bi bilo izvršeno vrednovanje svih radnih mesta i zvanja, tako da ne postoji alternativa u pogledu uslova za obavljanje poslova određenog radnog mesta.

Pored toga, Zakon o radu ima karakter *lex generalis* zakona u odnosu na Zakon o radnim odnosima u državnim organima. Isto važi i kada je reč o Zakonu o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i

jedinicama lokalnih samouprava. Dakle, u slučaju kada nešto nije propisano odredbama Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave primenjuje se Zakon o radu. U konkretnom slučaju, član 24. Zakona o radu propisuje sledeće:

- „Radni odnos može da se zasnjuje sa licem koje ima najmanje 15 godina života i ispunjava druge uslove za rad na određenim poslovima, utvrđene zakonom, odnosno Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta.
- Pravilnikom se utvrđuju organizacioni delovi kod poslodavca, naziv i opis poslova, vrsta i stepen zahtevane stručne spreme, odnosno obrazovanja i drugi posebni uslovi za rad na tim poslovima, a može da se utvrdi i broj izvršilaca.
- Za rad na određenim poslovima, izuzetno, mogu da se utvrde najviše dva uzastopna stepena stručne spreme, odnosno obrazovanja u skladu sa Zakonom.
- Pravilnik donosi nadležni organ kod poslodavca, odnosno lice utvrđeno zakonom ili opštim aktom poslodavca.
- Obaveza donošenja pravilnika ne odnosi se na poslodavca koji ima 10 i manje zaposlenih.“
- Shodno navedenim odredbama, pravilnikom se samo izuzetno, u skladu sa zakonom, mogu utvrditi za rad na određenim poslovima dva uzastopna stepena stručne spreme, odnosno obrazovanja.

Po ovom pitanju, dakle, nikakve izmene neće nastupiti primenom Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, već će razlozi koji onemogućavaju predviđanje dve alternativne stručne spreme biti još brojniji i očigledniji.

👉 *Radi pravilne primene Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, molimo vas da nam date stručno mišljenje kod primene člana 47. i 58. Zakona. Naime, da li Veće daje saglasnost na Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u upravi gradske opštine, koji donosi načelnik uprave?*

Član 58. Zakona propisuje da se radna mesta i njihovo razvrstavanje po zvanjima uređuju Pravilnikom. Istim članom je propisano da u jedinici lokalne samouprave, odnosno gradskoj opštini, Pravilnik usvaja Veće. Navedene odredbe su u suprotnosti sa odredbama člana 59. Zakona o lokalnoj samoupravi, koji propisuje da akt o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji opštinske uprave donosi načelnik uz saglasnost opštinskog veća. Uбудuće će se primenjivati odredbe člana 58. Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, u skladu sa načelom *lex posterior derogat legi priori*, što dalje znači da Pravilnik usvaja Veće, a ne daje samo saglasnost, kao što je do sada bio slučaj.

👉 *Da li su budućim Pravilnikom obuhvaćena radna mesta službenika i nameštenika?*

Radna mesta i njihovo razvrstavanje po zvanjima uređuju se Pravilnikom.

Pravilnikom se utvrđuju opisi radnih mesta, zvanja u kojima su radna mesta razvrstana, potreban broj izvršilaca za svako radno mesto, vrsta i stepen obrazovanja, radno iskustvo i drugi uslovi za rad na svakom radnom mestu.

Izvršilačka radna mesta razvrstavaju se po zvanjima, u zavisnosti od složenosti i odgovornosti poslova, potrebnih znanja i sposobnosti i uslova za rad.

Radno mesto rukovodioca unutrašnje organizacione jedinice ne može da bude razvrstano u zvanje niže od zvanja ostalih radnih mesta u njoj.

Zvanja su: samostalni savetnik, savetnik, mlađi savetnik, saradnik, mlađi saradnik, viši referent, referent i mlađi referent.

Izuzetno u organima autonomne pokrajine i grada Beograda utvrđuje se i zvanje viši savetnik.

Navedene odredbe ukazuju da su Pravilnikom obuhvaćena i radna mesta službenika i nameštenika.

➤ *Da li se po Zakonu o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave poslodavac – gradska uprava donosi poseban Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta za službenike i poseban za nameštenike, ili se donosi jedinstven Pravilnik sa posebnim delom za službenike i posebnim delom za nameštenike?*

U skladu sa članom 58. Zakona, radna mesta i njihovo razvrstavanje po zvanjima uređuju se Pravilnikom. Pravilnikom se utvrđuju opisi radnih mesta, zvanja u kojima su radna mesta razvrstana, potreban broj izvršilaca za svako radno mesto, vrsta i stepen obrazovanja, radno iskustvo i drugi uslovi za rad na svakom radnom mestu.

Shodno članu 59. istog Zakona, izvršilačka radna mesta razvrstavaju se po zvanjima, u zavisnosti od složenosti i odgovornosti poslova, potrebnih znanja i sposobnosti i uslova za rad.

Radno mesto rukovodioca unutrašnje organizacione jedinice ne može da bude razvrstano u zvanje niže od zvanja ostalih radnih mesta u njoj.

Zvanja su: samostalni savetnik, savetnik, mlađi savetnik, saradnik, mlađi saradnik, viši referent, referent i mlađi referent.

Dakle, ne donose se posebni pravilnici za službenike i nameštenike, već organizacija pravilnika prati organizaciju gradske/opštinske uprave, u skladu sa odlukom o gradskoj/opštinskoj upravi.

➤ *Da li i gradovi koji imaju više uprava donose jedinstveni pravilnik, ili kao i do sada svaka pojedinačna gradska uprava donosi svoj pravilnik?*

Članom 58. Zakona propisano je da se radna mesta i njihovo razvrstavanje po zvanjima uređuju Pravilnikom.

U jedinicama lokalne samouprave u kojima je organ uprave organizovan u više uprava za pojedine oblasti, načelnik uprave, u okviru koje se obavljaju opšti, pravni ili normativni poslovi, priprema objedinjen predlog Pravilnika, koji dostavlja Veću na usvajanje.

Dakle, svaka uprava dostavlja predloge pravilnika za konkretnu upravu načelniku uprave, u okviru koje se obavljaju opšti, pravni ili normativni poslovi, koji potom priprema objedinjeni predlog

Pravilnika, a koji sadrži i predloge pravilnika pravobranilaštva, službe interne revizije itd., i dostavlja ga Veću na usvajanje.

➤ *Da li u Pravilniku o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta treba sistematizovati radno mesto za matičare sa srednjom stručnom spremom, s obzirom na to da imamo matičare sa srednjom, višom i visokom stručnom spremom, a mišljenje upravne inspekcije je da se oni ne mogu naći u Pravilniku sa posebno sistematizovanim radnim mestom (već za njihov broj treba uvećati broj radnih mesta u višoj ili visokoj stručnoj spremi)?*

Kako poseban Zakon o matičnim knjigama uređuje uslove za obavljanje poslova matičara i da to može da bude lice koje ima stečeno visoko obrazovanje na osnovnim akademskim studijama u obimu od najmanje 180 ESPB bodova, osnovnim strukovnim studijama, odnosno na studijama u trajanju do tri godine (član 11. Zakona o matičnim knjigama), te da je članom 89. Zakona propisano da matičari i zamenici matičara koji na dan stupanja na snagu ovog zakona nemaju visoko obrazovanje, nastavljaju da obavljaju poslove matičara ako polože poseban stručni ispit za matičara u roku od tri godine od dana početka primene ovog zakona. To znači da nije moguće da matičar sa srednjom stručnom spremom obavlja poslove matičara u zvanju saradnika, već će biti raspoređen u skladu sa stručnom spremom i u odgovarajućem zvanju (referenta ili višeg referenta) i u odnosu na to zvanje primati platu.

U praksi, imaćemo matičare, odnosno zamenike matičara sa stečenim visokim obrazovanjem, sa višim obrazovanjem i sa srednjim obrazovanjem i određena zvanja u skladu s tim kao i plate utvrđene u skladu s tim zvanjima.

➤ *Kod izrade Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta moramo voditi računa o ograničenju radnih mesta u zvanju samostalnog savetnika. Shodno članu 34. Uredbe, u zvanju samostalnog savetnika može da bude 20% službenika. Da li je 20% službenika od sistematizovanih radnih mesta u Pravilniku ili popunjenih, i da li se računaju samo radna mesta u Pravilniku predviđena za rad službenika ili i radna mesta u Pravilniku gde poslove vrše nameštenici?*

Na osnovu člana 34. Uredbe o kriterijumima za razvrstavanje radnih mesta i merilima za opis radnih mesta službenika u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, Pravilnikom može da bude određeno da na radnim mestima u zvanju višeg savetnika radi najviše do 10% službenika, a u zvanju samostalnog savetnika da radi najviše do 20% službenika. Dakle, reč je o 20% u odnosu na broj službenika, a ne u odnosu na broj službenika i nameštenika i to u odnosu na broj sistematizovanih radnih mesta.

7. RADNO MESTO NAČELNIKA UPRAVE/ZAMENIKA NAČELNIKA

Posebno značajan efekat primene Zakona na proces profesionalizacije i depolitizacije uprave predstavlja uspostavljanje instituta službenika na položaju za radna mesta načelnika i zamenika načelnika uprave u jedinicama lokalne samouprave i gradskim opštinama. Za postizanje ovakvog efekta bilo je neophodno da se Zakonom utvrdi da upravom rukovodi službenik a ne funkcioner, kao i da se ovakav status stručnog i iskusnog službenika zaštiti, i u najvećoj mogućoj meri zaštiti od političkih uticaja. Zakon u članu 3. stav 2. izdvaja službenika na položaju – načelnika, iz kruga funkcionera, iako načelnik stupa na dužnost postavljenjem. Zakon prvenstveno u članovima 48-56 (Glava V) uređuje pitanje položaja, uslove za rad na položaju i uslove za prestanak rada na položaju, kao i prava po osnovu prestanka rada na položaju. Zaštita službenika na položaju ogleda se u objektivno utvrđenim uslovima za prestanak rada na položaju i u razlozima za razrešenje službenika na položaju u članovima 51. i 52. Deo te zaštite predstavlja i odredbe člana 54, koje uređuju pravo da po prestanku rada na položaju službenik bude raspoređen na drugo odgovarajuće radno mesto u upravi ili, ako takvog radnog mesta nema, da ima pravo na naknadu plate tri meseca po prestanku rada na položaju. Radi obezbeđivanja konkurentnosti i javnosti u postupku popunjavanja radnog mesta službenika na položaju, predviđeno je da se sprovodi javni konkurs (član 95. stav 2). Takođe, Zakon je u članu 198. predvideo da lica koja su pre početka primene Zakona postavljena na ova radna mesta imaju pravo da nastave sa radom do isteka perioda na koji su postavljeni, zadržavajući i pravo na mirovanje radnog odnosa, koje su mogli da imaju kao raniji funkcioneri. Pored značajnih prava i ovlašćenja koji su utvrđeni za službenika na položaju, najveći deo svih kaznenih odredaba iz člana 194. odnosi se na službenika na položaju, čime se na jasan način ističe i odgovornost u skladu sa ovlašćenjima. Takođe, u članu 147. regulisana je i mogućnost udaljenja sa rada službenika na položaju.

Iako je Zakon o lokalnoj samoupravi predvideo zamenika načelnika uprave kao mogućnost, prethodna praksa u jedinicama lokalne samouprave ukazivala je na značajan broj situacija u kojima je načelnik bio razrešen ili je podneo ostavku a da nije bio postavljen njegov zamenik, čime je bio onemogućen efikasan rad uprave. Period upražnjenog radnog mesta načelnika uprave često se dodatno produžavao u situacijama kada javni konkursi nisu uspeali, odnosno nisu okončani postavljenjem načelnika. Iz ovih razloga je Zakon u članu 56. uređio uslove i rokove da se u ovakvim situacijama izvrši postavljenje vršioca dužnosti službenika na položaju – načelnika uprave. Vršilac dužnosti se postavlja iz reda postojećih službenika (zaposlenih na neodređeno vreme) koji ispunjavaju uslove radnog mesta službenika na položaju (član 56. stav 2) do okončanja javnog konkursa, odnosno najduže na tri meseca, i ovo stanje može da se produži za naredna tri meseca ukoliko se prethodni javni konkurs ne okonča postavljenjem načelnika. Zakon proširuje osnov za uvođenje vršioca dužnosti i u situaciji u kojoj načelnik uprave nije u mogućnosti da vrši dužnost duže od 30 dana, a nije postavljen zamenik načelnika.

Inače, kroz najveći deo odredaba Zakona uređuju se ovlašćenja službenika na položaju, koja proizlaze iz osnovne pretpostavke da o svim pravima i obavezama službenika i nameštenika iz radnog odnosa odlučuje načelnik uprave – službenik na položaju (u prvom stepenu).

➤ Pitanja i odgovori:

➤ *Kakav je status načelnika uprave koji su postavljeni po starom zakonu?*

Načelnici uprava koji su postavljeni po prethodnom zakonu imaju pravo da rade na radnom mestu načelnika do isteka mandata, odnosno lokalna samouprava ne mora odmah da raspisuje konkurs u skladu sa novim Zakonom. Član 198. Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave propisuje da lica koja su postavljena na osnovu sprovedenog javnog konkursa, a čije radno mesto postaje položaj, mogu da nastave sa radom na tom radnom mestu do proteka vremena na koje su postavljeni. Takođe, pomenuta lica, čije radno mesto postaje položaj, zadržavaju pravo na mirovanje radnog odnosa.

➤ *Kakav je status načelnika uprava koji su postavljeni pre početka primene Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave?*

Danom početka primene ovog zakona, lica koja su postavljena na osnovu sprovedenog javnog konkursa (načelnici uprava i njihovi zamenici), a čije radno mesto postaje položaj, mogu da nastave sa radom na tom radnom mestu do proteka vremena na koje su postavljeni. Do proteka ovog vremena navedena lica zadržavaju i pravo na mirovanje radnog odnosa, što je i propisano članom 198. Zakona. Dakle, ne postoji obaveza oglašavanja javnog konkursa za službenika na položaju do proteka vremena na koji je postavljen.

➤ *Koji su dalji koraci ukoliko se načelnik uprave ne postavi u roku od tri meseca, a veće je postavilo vršioca dužnosti?*

U skladu sa članom 56. Zakona, ukoliko nije postavljen načelnik uprave, kao ni njegov zamenik, do postavljenja načelnika uprave, kao i kada načelnik uprave nije u mogućnosti da obavlja dužnost duže od 30 dana, veće može da postavi vršioca dužnosti – službenika koji ispunjava utvrđene uslove za radno mesto službenika na položaju, koji će obavljati poslove načelnika uprave, najduže na tri meseca, bez sprovođenja javnog konkursa.

Ukoliko službenik na položaju nije postavljen, javni konkurs za popunjavanje položaja se oglašava u roku od 15 dana od postavljenja vršioca dužnosti.

U slučaju da se javni konkurs ne okonča postavljenjem na položaj, status vršioca dužnosti može da se produži najduže još tri meseca. Zakon nije predvideo dalje mehanizme ukoliko se čak ni u ovom roku ne postavi načelnik uprave.

➤ ***Šta se dešava sa službenikom koji je postavljen za vršioca dužnosti kada se postavi načelnik uprave?***

Kada se postavi načelnik uprave, službenik koji je bio postavljen za vršioca dužnosti raspoređuje se na radno mesto na kojem je bio raspoređen do postavljenja.

➤ ***Ko je službenik na položaju?***

Shodno članu 48. Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, položaj je radno mesto na kojem službenik ima ovlašćenja i odgovornosti u vezi sa rukovođenjem i usklađivanjem rada organa, službe ili organizacije autonomne pokrajine, odnosno gradske, opštinske uprave ili uprave gradske opštine.

U Autonomnoj pokrajini Vojvodini položaji, u smislu odredaba ovog zakona, su radna mesta: podsekretara pokrajinskog sekretarijata, pomoćnika sekretara u pokrajinskom sekretarijatu, pomoćnika direktora pokrajinske posebne upravne organizacije, direktora i pomoćnika direktora službe i uprave koju osniva Pokrajinska vlada i pomoćnika sekretara Pokrajinske vlade.

U jedinici lokalne samouprave i gradskoj opštini, položaji u smislu odredaba ovog zakona, su radna mesta načelnika gradske, opštinske uprave, odnosno uprave gradske opštine i njihovih zamenika.

U gradu Beogradu, ukoliko je gradska uprava organizovana kao jedinstven organ, položaji u smislu odredaba ovog zakona, su radna mesta načelnika gradske uprave grada Beograda, njegovih zamenika (sekretar sekretarijata gradske uprave grada Beograda) i podsekretara sekretarijata.

➤ ***Da li je Zakonom o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave propisana obaveza da načelnik opštinske/gradske uprave mora da ima zamenika?***

Zakonom nije propisana obaveza da načelnik opštinske/gradske uprave mora da ima zamenika, kao što to ni do sada nije bila obaveza, već samo mogućnost, predviđena članom 56. Zakona o lokalnoj samoupravi.

➤ ***Da li će po novom Zakonu načelnik uprave imati pravo na mirovanje radnog odnosa?***

Službenik kome je prestao rad na položaju (načelnik uprave/zamenik) protekom vremena na koje je postavljen, podnošenjem pismene ostavke i ukidanjem položaja nema pravo na mirovanje radnog odnosa, ali ima pravo da kod poslodavca bude raspoređen na drugo radno mesto za koje ispunjava uslove, a što je propisano članom 54. Zakona.

➤ ***Da li po Zakonu o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave načelnik uprave može da bude udaljen sa rada?***

Po članu 147. službenik protiv koga je pokrenut krivični postupak zbog krivičnog dela učinjenog na radu ili u vezi s radom ili disciplinski postupak zbog teže povrede dužnosti može da bude udaljen s rada do okončanja krivičnog, odnosno disciplinskog postupka, ako bi njegovo prisustvo na radu štetilo interesu poslodavca ili ometalo vođenje disciplinskog postupka.

Rešenje o udaljenju s rada donosi poslodavac ili disciplinska komisija, u zavisnosti od toga ko vodi disciplinski postupak.

Sve navedeno se odnosi i na službenika na položaju, što znači da on može da bude udaljen sa rada, uz razliku da rešenje o udaljenju s rada službenika na položaju donosi organ nadležan za njegovo postavljenje. Pored ovoga, treba istaći da na rešenje o udaljenju s rada službenik na položaju nema pravo žalbe, ali može da pokrene upravni spor.

➤ *Koja su prava službenika na položaju kome je prestao rad na položaju?*

Službenik kome je prestao rad na položaju protekom vremena na koje je postavljen, podnošenjem pismene ostavke, ukidanjem položaja, ima pravo da kod poslodavca bude raspoređen na drugo radno mesto za koje ispunjava uslove.

Ukoliko ne postoji radno mesto na koje može da bude raspoređen, službenik ima pravo na naknadu plate u trajanju od tri meseca u visini koju je imao u vreme prestanka rada na položaju, iz razloga protoka vremena na koje je postavljen i ukidanja položaja.

Pravo na naknadu plate može se izuzetno produžiti do tri meseca ukoliko u tom vremenu službenik stiče pravo na penziju.

Naravno, ovo pravo prestaje pre isteka roka od tri meseca zasnivanjem radnog odnosa ili sticanjem prava na penziju prema propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju.

➤ *Da li veće gradske opštine postavlja načelnika uprave – službenika na položaju na osnovu javnog konkursa na period od pet godina, kako je predviđeno Zakonom o lokalnoj samoupravi?*

Shodno članu 46. tačka 7. Zakona o lokalnoj samoupravi, opštinsko veće postavlja i razrešava načelnika opštinske uprave, odnosno načelnike uprava za pojedine oblasti. Član 56. istog Zakona u stavu 1. propisuje da načelnika opštinske uprave, odnosno uprave za pojedine oblasti postavlja opštinsko veće, na osnovu javnog oglasa, na pet godina. Dakle, ovo su odredbe koje će se i nadalje primenjivati.

➤ *Kakav status u gradskoj upravi, kao jedinstvenom organu, imaju načelnici postojećih uprava i njihovi zamenici, svi izabrani na javnom konkursu pre donošenja Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave?*

Danom početka primene ovog zakona, lica koja su postavljena na osnovu sprovedenog javnog konkursa (načelnici uprava i njihovi zamenici), a čije radno mesto postaje položaj, mogu da nastave sa radom na tom radnom mestu do protoka vremena na koje su postavljeni. Do protoka ovog vremena, navedena lica zadržavaju i pravo na mirovanje radnog odnosa, što je i propisano članom 198. Zakona. Dakle, ne postoji obaveza oglašavanja javnog konkursa za službenika na položaju do protoka vremena na koje je postavljen.

➤ *Pošto se načelnik uprave bira na javnom konkursu, da li on po novom Zakonu ima pravo na mirovanje radnog odnosa u drugom javnom preduzeću iz kojeg dolazi?*

Službenik kome je prestao rad na položaju (načelnik uprave/zamenik) protekom vremena na koje je postavljen, podnošenjem pismene ostavke i ukidanjem položaja nema pravo na mirovanje radnog odnosa, ali ima pravo da kod poslodavca bude raspoređen na drugo radno mesto za koje

ispunjava uslove, a što je propisano članom 54. Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave.

👉 ***Da li danom prestanka rada na položaju prestaje i radni odnos službenika na položaju, u slučaju da ne može biti raspoređen na drugo radno mesto?***

Članom 54. Zakona propisano je da službenik kome je prestao rad na položaju zbog proteka vremena na koje je postavljen, usled podnošenja ostavke, odnosno ukidanja položaja, ima pravo da kod poslodavca bude raspoređen na drugo radno mesto za koje ispunjava uslove.

Ukoliko ne postoji radno mesto na koje može da bude raspoređen, službenik ima pravo na naknadu plate u trajanju od tri meseca u visini koju je imao u vreme prestanka rada na položaju, iz razloga proteka roka na koji je postavljen, odnosno ukidanja položaja.

Dakle, službenik na položaju kome je prestao rad na položaju nema pravo na mirovanje radnog odnosa, nego ostvaruje gore opisana prava i prestaje mu radni odnos kod poslodavca ukoliko ne postoji radno mesto na koje može da bude raspoređen, ali pod Zakonom propisanim uslovima ima pravo na naknadu plate u trajanju od tri meseca, u kom slučaju mu radni odnos prestaje po proteku perioda (tri meseca) za koje je utvrđeno pravo na naknadu plate zbog neraspoređenosti.

👉 ***U slučaju istovremenog raspisivanja nekoliko konkursa za načelnike, da li se pre raspisivanja javnog oglasa formira komisija za svaki konkurs ponaosob ili se može formirati jedna komisija u skladu sa uslovima propisanim zakonom?***

Članom 95. Zakona propisano je da javni konkurs za popunjavanje položaja oglašava pokrajinski organ nadležan za postavljenje na položaj, odnosno Veće.

Pre oglašavanja javnog konkursa za popunjavanje položaja, nadležan pokrajinski organ, odnosno Veće obrazuje konkursnu komisiju. Članom 96. istog Zakona propisuje se da izborni postupak sprovodi konkursna komisija od tri člana.

Najmanje jedan član komisije mora da ima stečeno visoko obrazovanje na osnovnim akademskim studijama u obimu od najmanje 240 ESPB bodova, master akademskim studijama, master strukovnim studijama, specijalističkim akademskim studijama, specijalističkim strukovnim studijama, odnosno na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine ili specijalističkim studijama na fakultetu, jedan član koji je stručan u oblasti za koju se popunjava položaj i službenik koji obavlja poslove iz oblasti upravljanja ljudskim resursima.

S obzirom na činjenicu, između ostalih razloga, da jedan član komisije mora da bude stručan u oblasti za koju se popunjava položaj, to proizlazi da se formira komisija za svaki konkurs ponaosob.

8. SLUŽBENIČKA ZVANJA

Službenička zvanja su uređena Zakonom, članovima 57-68. Izvršilačka radna mesta službenika se razvrstavaju u zvanja, u zavisnosti od složenosti i odgovornosti poslova, potrebnih znanja i sposobnosti i uslova za obavljanje poslova određenog radnog mesta.

Članom 59. stav 3. utvrđena su službenička zvanja: samostalni savetnik, savetnik, mlađi savetnik, saradnik, mlađi saradnik, viši referent, referent i mlađi referent. Izuzetak od ovih zvanja je uspostavljen za grad Beograd (i autonomne pokrajine) i to za zvanje viši savetnik. Zakon utvrđuje uslove za svako službeničko zvanje po skali složenosti poslova, samostalnosti, iskustva i odgovarajućem obrazovanju i položenim državnim stručnim ispitom. Zakon zajedno sa Uredbom o kriterijumima za razvrstavanje radnih mesta i merilima za opis radnih mesta službenika, na celovit način uređuje okvir za pravilno raspoređivanje službenika u odgovarajuća zvanja. Zakon obavezuje da radno mesto rukovodioca unutrašnje organizacione jedinice ne može da bude razvrstano u zvanje niže od zvanja ostalih radnih mesta u njoj. Ova odredba omogućava da se struktura užih unutrašnjih organizacionih jedinica prilagodi raspoloživim zvanjima za njihove rukovodioce.

➤ Pitanja i odgovori:

➤ *Da li se (u skladu sa Uredbom o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta službenika u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave) radna mesta rukovodilaca užih unutrašnjih jedinica u gradovima i opštinama mogu obavljati u zvanju višeg savetnika? S tim u vezi, član 12 (stav 1) i član 21. Uredbe međusobno su suprotstavljeni, odnosno član 21. nije u dovoljnoj meri preciziran.*

Pre svega, treba imati u vidu odredbe samog Zakona. Konkretno, član 59. propisuje da su zvanja: samostalni savetnik, savetnik, mlađi savetnik, saradnik, mlađi saradnik, viši referent, referent i mlađi referent.

Izuzetno od navedenog, u organima autonomne pokrajine i grada Beograda utvrđuje se i zvanje viši savetnik. Dakle, zvanje višeg savetnika se utvrđuje samo u organima autonomne pokrajine i grada Beograda, ali ne i u organima drugih jedinica lokalne samouprave.

➤ *U koje zvanje može da bude razvrstan službenik lokalne samouprave na izvršilačkom radnom mestu ako je stekao visoko obrazovanje na osnovnim akademskim studijama u obimu od 240 ESPB bodova i ima 20 godina radnog iskustva u istoj lokalnoj samoupravi (isti opis poslova 20 godina, lice se školovalo u toku rada, steklo je viši stepen obrazovanja i položilo državni ispit za visoko obrazovanje)?*

Merila za procenu radnog mesta su složenost poslova, samostalnost u radu, odgovornost, poslovna komunikacija i kompetentnost. Merila i poslovi su jasno definisani Uredbom o kriterijumima za razvrstavanje radnih mesta i merilima za opis radnih mesta službenika u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, ali je potrebno obratiti pažnju i na ograničenja iz člana 34. Uredbe i odlučivati shodno tome u svakom konkretnom slučaju.

➤ ***Da li rukovodilac uže unutrašnje jedinice, šef odseka, može da bude u zvanju savetnik ili mlađi savetnik, uz poštovanje odredbe da radno mesto rukovodioca ne može da bude razvrstano u zvanje niže od zvanja ostalih radnih mesta?***

Shodno članu 21. Uredbe o kriterijumima za razvrstavanje radnih mesta i merilima za opis radnih mesta službenika u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, radna mesta rukovodilaca uži unutrašnjih jedinica (načelnici odeljenja, šefovi odseka, rukovodioci grupa i drugi) mogu da se razvrstaju u zvanja višeg savetnika, samostalnog savetnika, saradnika i višeg referenta. Radno mesto rukovodioca uže unutrašnje jedinice ne može da bude razvrstano u zvanje niže od zvanja ostalih radnih mesta u njoj.

➤ ***Da li osnovna unutrašnja organizaciona jedinica može u svom sastavu da ima dve ili više uži unutrašnjih organizacionih jedinica, čiji je sastav takav da je rukovodilac jedne uže unutrašnje organizacione jedinice nameštenik, a druge samostalni savetnik?***

U praksi može doći do situacije da rukovodilac jedne uže organizacione jedinice bude nameštenik, a rukovodilac druge uže organizacione jedinice službenik. Članom 21. Uredbe o kriterijumima za razvrstavanje radnih mesta i merilima za opis radnih mesta službenika u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, propisano je da radna mesta rukovodilaca uži unutrašnjih jedinica (načelnici odeljenja, šefovi odseka, rukovodioci grupa i drugi) mogu da se razvrstaju u zvanja višeg savetnika, samostalnog savetnika, saradnika i višeg referenta.

Radno mesto rukovodioca uže unutrašnje jedinice ne može da bude razvrstano u zvanje niže od zvanja ostalih radnih mesta u njoj.

Članom 14. Uredbe o kriterijumima za razvrstavanje radnih mesta i merilima za opis radnih mesta službenika u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave propisano je da nameštenik može da rukovodi samo onom užom unutrašnjom jedinicom u kojoj isključivo rade nameštenici.

Dakle, uz praćenje odredbi Zakona i navedenih uredbi, ne postoje prepreke da rukovodilac jedne uže organizacione jedinice bude nameštenik, a rukovodilac druge uže organizacione jedinice službenik.

➤ ***Da li se izuzetak koji se odnosi na organe autonomne pokrajine i grad Beograd u kojima, pored ostalih zvanja, postoji i zvanje višeg savetnika, propisan članom 59. stav 4. Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, odnosi i na gradske opštine, a sve uzimajući u obzir član 6. Zakona o glavnom gradu („Službeni glasnik RS”, br. 129/2007, 83/2014 – dr. zakon i 101/2016 – dr. zakon) i Statut grada Beograda kojim su opštine formirane kao gradske opštine?***

Član 59. Zakona glasi: „Izvršilačka radna mesta razvrstavaju se po zvanjima, u zavisnosti od složenosti i odgovornosti poslova, potrebnih znanja i sposobnosti i uslova za rad. Radno mesto rukovodioca unutrašnje organizacione jedinice ne može da bude razvrstano u zvanje niže od zvanja ostalih radnih mesta u njoj.

Zvanja su: samostalni savetnik, savetnik, mlađi savetnik, saradnik, mlađi saradnik, viši referent, referent i mlađi referent. Izuzetno od stava 3. ovog člana, u organima autonomne pokrajine i grada Beograda utvrđuje se i zvanje viši savetnik.”

Dakle, navedeni izuzetak se odnosi na grad Beograd, ali ne i na gradske opštine.

9. POPUNJAVANJE RADNIH MESTA

Popunjavanje radnog mesta Zakon je uredio članovima 79-82. Preduslov za popunjavanje radnog mesta je da je ono predviđeno Pravilnikom i Kadrovskim planom.

Zakon je uspostavio redosled načina popunjavanja radnih mesta (član 82) tako da se prvo preduzimaju postupci u okviru kojih se pokušava pronaći odgovarajuće kadrovsko rešenje kod poslodavca, putem premeštaja i internog konkursa a potom izvan poslodavca, preuzimanjem od drugog poslodavca i javnim konkursom. Radno mesto službenika na položaju popunjava se postavljenjem, isključivo na osnovu javnog konkursa. Takođe, Zakon u članu 80. uređuje uslove za zaposlenje.

MIŠLJENJE MDULS-a: „[...] Prema Zakonu o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, uređuju se prava i dužnosti iz radnog odnosa zaposlenih u organima autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave. Takođe, odredbe ovog zakona shodno se primenjuju na zaposlene u organima gradskih opština, kao i u službama i organizacijama koje osniva nadležni organ autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i gradske opštine, prema posebnom zakonu.

Zakonom je propisan način popunjavanja radnih mesta u organima jedinice lokalne samouprave i to trajnim premeštajem, sprovođenjem internog konkursa, preuzimanjem službenika ili zasnivanjem radnog odnosa nakon sprovedenog javnog konkursa. Prema članu 82. i 84. Zakona, interni konkurs je propisan kao obavezan ako se radno mesto ne popuni premeštajem službenika, na kojem mogu da učestvuju službenici zaposleni na neodređeno vreme kod poslodavca koji oglašava interni konkurs i koji imaju isto zvanje ili ispunjavaju uslove za napredovanje u zvanje u koje je razvrstano radno mesto koje se popunjava. U slučaju neuspeha internog konkursa prema članu 91. stav 1. i 2. Zakona, poslodavac može da preuzme od drugog poslodavca iz člana 4. ovog zakona, odnosno iz državnog organa, bez konkursa, službenika koji je u radnom odnosu na neodređeno vreme. Preuzimanje službenika vrši se na osnovu sporazuma o preuzimanju, uz saglasnost službenika koji se preuzima. Prema tome, Zakonom je propisano da se službenik može preuzeti od drugog poslodavca iz člana 4. Zakona kojim je definisano da je poslodavac funkcionera, službenika i nameštenika u autonomnoj pokrajini – autonomna pokrajina, odnosno poslodavac funkcionera, službenika i nameštenika u jedinicama lokalne samouprave je jedinica lokalne samouprave, kao i iz državnog organa.

U slučaju neuspeha internog konkursa, a poslodavac ne izvrši preuzimanje drugog službenika iz organa jedinice lokalne samouprave, autonomne pokrajine ili državnog organa, u skladu sa članom 82. stav 4. Zakona, sprovodi se javni konkurs na kojem ne postoji ograničenje u pogledu kruga lica koja mogu da konkurišu.

Imajući u vidu navedene odredbe Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, nije predviđena mogućnost preuzimanja zaposlenih u organe jedinica lokalnih samouprava od drugih poslodavaca koji nisu definisani navedenim članom 4. Zakona, odnosno preuzimanje zaposlenih iz javnih preduzeća. Zaposleni u javnim preduzećima mogu da

se prijave na objavljeni javni konkurs za popunjavanje radnih mesta u organu JLS i ukoliko budu izabrani nakon sprovedenog javnog konkursa mogu da zasnuju radni odnos u organu JLS, u skladu sa Zakonom o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave..."

▷ Pitanja i odgovori:

📌 *Kakav je redosled radnji pri popunjavanju izvršilačkih radnih mesta?*

Pri popunjavanju izvršilačkog radnog mesta prednost ima premeštaj službenika, sa napredovanjem ili bez njega.

Ako poslodavac odluči da radno mesto ne popuni premeštajem, sprovodi se interni konkurs.

Ako interni konkurs nije uspeo, radno mesto može da se popuni preuzimanjem službenika od drugog poslodavca iz člana 4. Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, odnosno iz državnog organa.

Ako se radno mesto ne popuni ni preuzimanjem službenika, obavezno se sprovodi javni konkurs.

Ako ni javni konkurs nije uspeo, radno mesto se ne popunjava, ali poslodavac može da odluči da se sprovede novi javni konkurs.

📌 *Članom 82. Zakona utvrđen je redosled radnji pri popunjavanju radnih mesta. Da li se pojam „službenik“ u stavu 1. ovog člana odnosi i na nameštenike (koji su već zaposleni u istoj lokalnoj samoupravi) ili ovi nameštenici mogu da se jave isključivo na javni konkurs, odnosno da li i nameštenici mogu da se premeštaju, odnosno preuzimaju na radna mesta službenika?*

Shodno članu 82. Zakona, pri popunjavanju izvršilačkog radnog mesta prednost ima premeštaj službenika, sa napredovanjem ili bez njega.

Ako poslodavac odluči da radno mesto ne popuni premeštajem, sprovodi se interni konkurs. Ako interni konkurs nije uspeo, radno mesto može da se popuni preuzimanjem službenika od drugog poslodavca iz člana 4. ovog zakona, odnosno iz državnog organa.

Ako se radno mesto ne popuni ni preuzimanjem službenika, obavezno se sprovodi javni konkurs. Ako ni javni konkurs nije uspeo, radno mesto se ne popunjava, ali poslodavac može da odluči da se sprovede novi javni konkurs.

Članom 187. istog Zakona propisuje se da se odredbe ovog zakona o premeštaju i raspoređivanju službenika shodno primenjuju na nameštenike. Rešenje o premeštaju, odnosno raspoređivanju nameštenika, zamenjuje po sili zakona odgovarajuće odredbe ugovora o radu. Ako nameštenik odbije premeštaj, odnosno raspoređivanje, otkazuje mu se ugovor o radu. Namešteniku se otkazuje ugovor o radu kada usled promene unutrašnjeg uređenja kod poslodavca više ne postoji nijedno radno mesto na koje može da bude premešten, odnosno raspoređen u skladu sa njegovom stručnom spremom.

Dakle, redosled radnji pri popunjavanju radnih mesta se ne odnosi na nameštenike.

10. PREMEŠTAJ

Premeštaj predstavlja prvi i najjednostavniji način popunjavanja upražnjenog radnog mesta, koji Zakon uređuje članovima 112-115. Značajno je da je Zakon u članu 113. ograničio mogućnost premeštaja samo na odgovarajuće radno mesto, vezujući ovaj pojam za isto zvanje koje ima i službenik koji se premešta. S obzirom na to da nije potrebna saglasnost službenika za premeštaj, neophodno je da se ovaj postupak ograniči institutom odgovarajućeg radnog mesta. Takođe, Zakon u članu 115. uređuje i mogućnost privremenog premeštaja zbog potrebe povećanog obima posla ili zamene odsutnog službenika i u najdužem trajanju od godinu dana. Kako se ova mera ne bi pretvorila u kaznenu meru ili nezakonitu nagradu (kod premeštaja na niže ili više radno mesto), Zakon je utvrdio da službenik zadržava prava iz svog radnog mesta.

▷ Pitanja i odgovori:

✎ Šta se smatra drugim opravdanim razlogom za trajni premeštaj službenika na drugo radno mesto?

Da bi se dao odgovor na ovo pitanje mora se poći od odredaba Zakona o državnim službenicima. Član 92. ovog zakona propisuje: „Državni službenik može da bude trajno premešten na drugo odgovarajuće radno mesto u istom državnom organu, ako to nalažu organizacija ili racionalizacija poslova ili drugi opravdani razlozi.“ Dakle, reč je o gotovo identičnoj odredbi kao i u članu 114. Zakona o zaposlenima u AP i JLS. Stoga je najbolje pozvati se na sudsku praksu. Presuda Vrhovnog suda Srbije, U 3137/2008 od 17.7.2008. godine, u svom sižeu predviđa da trajni premeštaj državnog službenika na drugo radno mesto u istom organu, mora da bude obrazložen detaljno i precizno. Deo obrazloženja navedene presude glasi: „Pravilno je tuženi organ odbio žalbu tužilje nalazeći da je prvostepeno rešenje zakonito doneto od strane predsednika suda, ovlašćenog da odlučuje o premeštaju državnih službenika zbog potrebe rada, u smislu odredbe člana 92. u vezi sa članom 90. stav 1. i članom 140. stav 1. Zakona o državnim službenicima. Naime, odredbom člana 92. u vezi sa članom 90. stav 1. Zakona o državnim službenicima propisano je da se trajni premeštaj državnog službenika zbog potrebe rada, a na drugo odgovarajuće radno mesto u istom državnom organu, može izvršiti ako to nalažu organizacija ili racionalizacija poslova ili drugi opravdani razlozi. Kako je u sprovedenom postupku na pouzdan način utvrđeno da postoji potreba da se rad u parničnoj pisarnici organizuje premeštajem državnog službenika na drugo radno mesto, zbog prestanka radnog odnosa dva referenta u toj pisarnici, a to radno mesto odgovara stručnoj spremi i radnom iskustvu tužilje, Vrhovni sud Srbije je našao da premeštajem tužilje sa radnog mesta upisničar - zamenik rukovodioca Službe prijema, overe i ekspedicije na radno mesto za administrativno-tehničke poslove u Odseku parnične pisarnice, nije povređen zakon na njenu štetu.“ U pogledu ovog člana Zakona očigledno se radi o diskrecionoj oceni. Ne može se precizno odgovoriti na ovo pitanje, ali je bitno navesti da razlozi za trajni premeštaj moraju imati svoje valjano uporište i da sud generalno neće ceniti kvalitet diskrecione ocene, ali će doći do poništaja rešenja ukoliko razlozi nisu jasno navedeni i nisu objektivne prirode. Najzad, ukoliko dođe do trajnog premeštaja mora se posebno voditi računa o tome da to drugo radno mesto bude odgovarajuće.

➤ *Ukoliko se zaposleni privremeno premešta na radno mesto na kojem je predviđeno veće zvanje i veća plata od one koju trenutno prima, da li mu se može utvrditi koeficijent prema tom radnom mestu za vreme privremenog premeštaja?*

Shodno članu 115. Zakona, službenik može da bude privremeno premešten na drugo odgovarajuće radno mesto zbog zamene odsutnog službenika ili povećanog obima posla, pri čemu zadržava sva prava na svom radnom mestu. Prema članu 113. Zakona, odgovarajuće radno mesto jeste ono radno mesto čiji se poslovi rade u istom zvanju kao poslovi radnog mesta sa kojeg se službenik premešta i za koje službenik ispunjava sve uslove. Na osnovu navedenih odredbi Zakona proizlazi da privremeni premeštaj podrazumeva, pre svega, premeštaj na odgovarajuće radno mesto, a u odnosu na zaposlenog koji treba da bude premešten, kao i da on zadržava sva prava na svom radnom mestu. Dakle, ne bi trebalo da dolazi do situacije da se zaposleni premešta na radno mesto koje ne odgovara njegovom zvanju i plati, a on svakako zadržava utvrđeno zvanje.

➤ *Kako izvršiti trajni premeštaj službenika sa mesta šefa odseka koje je u zvanju samostalnog savetnika na izvršilačko mesto u zvanju savetnik, jer je mišljenje da zaposleni ne može više da obavlja poslove šefa odseka?*

Članom 114. Zakona propisano je da službenik može da bude trajno premešten na drugo odgovarajuće radno mesto, ako to nalažu organizacija ili racionalizacija poslova ili drugi opravdani razlozi. Međutim, kada je reč o izricanju mere premeštaja na radno mesto u neposredno niže zvanje, ista mera se može izreći ukoliko je službenik počinio težu povredu dužnosti iz radnog odnosa, pa mu se može izreći disciplinska mera iz člana 145. tačka 4. ovog zakona. U svakom slučaju, moraju se, kada je o razvrstavanju reč, poštovati odredbe Uredbe o kriterijumima za razvrstavanje radnih mesta i merilima za opis radnih mesta službenika u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave.

11. INTERNI KONKURS

Odredbama Zakona u članovima 83-90. uređena su pitanja internog konkursa kao jednog od načina popunjavanja upražnjenog radnog mesta, a članom 101. stav 4. predviđen je zakonski osnov za donošenje Uredbe o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave („Službeni glasnik RS”, br. 95/16). Značajno je da se napomene razlika između dve uredbe o internom konkursu, tako što se pomenuta uredba odnosi na službenike u organu uprave i u službama i posebnim organizacijama, kao mogućim kandidatima, dok se druga Uredba o internom konkursu („Službeni glasnik RS”, br. 17/16) odnosi na interno tržište rada u okviru cele jedinice lokalne samouprave, gde su mogući kandidati zaposleni u svim organizacionim oblicima JLS, u skladu sa Zakonom o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru. Takođe, Zakon je precizno utvrdio sastav konkursne komisije u članu 85. stav 2. tako da konkursnu komisiju obavezno čine neposredni rukovodilac unutrašnje organizacione jedinice u kojoj se popunjava radno mesto, službenik koji je stručan u oblasti za koju se popunjava radno mesto i službenik koji obavlja poslove iz oblasti upravljanja ljudskim resursima.

➤ Pitanja i odgovori:

👉 *Kako će se ubuduće sprovoditi interni konkursi, s obzirom na to da je predviđeno da se interni konkurs sprovodi i u okviru internog tržišta rada u jedinici lokalne samouprave, koji čine zaposleni u svim organizacionim oblicima, kao i za službenike zaposlene na neodređeno vreme kod poslodavca koji oglašava interni konkurs?*

U narednom periodu, lokalne samouprave biće u mogućnosti da organizuju dve vrste internih konkursa sa različitim procedurama, namenjene različitim vrstama zaposlenih. Naime, interni konkurs koji se sprovodi u okviru internog tržišta rada u jedinici lokalne samouprave predviđen je za popunjavanje nepopunjenih radnih mesta u organizacionim oblicima u sistemu lokalne samouprave, koji omogućava da zaposleni u jednom organizacionom obliku koji ima viškove zaposlenih ili prestaje sa radom mogu putem internog konkursa da zasnuju radni odnos na nepopunjenom radnom mestu u drugom organizacionom obliku u okviru sistema jedinice lokalne samouprave. Ova procedura uređena je Zakonom o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru i Uredbom o internom konkursu koja iz njega proizlazi.

S druge strane, interni konkurs koji se sprovodi na osnovu Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave namenjen je samo za službenike i to one na izvršilačkim radnim mestima, koji su zaposleni na neodređeno vreme kod onog poslodavca koji oglašava interni konkurs. Pravo učešća na internom konkursu imaju službenici u istom zvanju ili službenici koji ispunjavaju uslove za napredovanje u zvanje u koje je razvrstano radno mesto koje se popunjava. Ova procedura uređena je Zakonom o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave i Uredbom o internom konkursu koja iz njega proizlazi.

Dakle, radi se o dva potpuno različita postupka koji imaju različite ciljeve i odnose se na različite vrste zaposlenih.

➤ Članom 23. Uredbe o internom konkursu propisano je da konkursnu komisiju obavezno čine neposredni rukovodilac u organizacionoj jedinici u kojoj se popunjava radno mesto, zaposleni koji je stručan u oblasti za koju se popunjava radno mesto i zaposleni koji obavlja poslove iz oblasti upravljanja ljudskim resursima. Da li to znači da će biti više konkursnih komisija? Odnosno, ako je raspisan interni konkurs za više radnih mesta koja su u različitim osnovnim organizacionim jedinicama u gradskoj upravi (opšta uprava, zaštita životne sredine, stambeno-komunalni poslovi), da li je neposredni rukovodilac načelnik gradske uprave ili rukovodilac osnovne organizacione jedinice i da li se u svakom slučaju mora zamenjivati i drugi član koji je stručan za oblast za koju se popunjava radno mesto?

Za pitanje u kontekstu Zakona potrebno je osvrnuti se na odredbe člana 85, koje glase: „Interni konkurs sprovodi konkursna komisija od tri člana. Konkursnu komisiju za sprovođenje internog konkursa imenuje službenik na položaju koji rukovodi organom autonomne pokrajine, odnosno načelnik uprave, tako da konkursnu komisiju obavezno čine neposredni rukovodilac organizacione jedinice u kojoj se popunjava radno mesto, službenik koji je stručan u oblasti za koju se popunjava radno mesto i službenik koji obavlja poslove iz oblasti upravljanja ljudskim resursima.”

Shodno ovim odredbama, konkursnu komisiju imenuje načelnik uprave. Komisiju čine, dakle, ne načelnik uprave, već načelnik odeljenja, šef odseka, rukovodilac grupe... U svakom slučaju, u pitanju je neposredni rukovodilac organizacione jedinice u kojoj se popunjava radno mesto. Sledeći član je službenik koji je stručan u oblasti za koju se popunjava radno mesto. Ova dva člana komisije se zamenjuju ukoliko je reč o internim konkursima za različite organizacione jedinice, odnosno različite oblasti, za koje se popunjava radno mesto. Svojevrсна konstanta je službenik koji obavlja poslove iz oblasti upravljanja ljudskim resursima.

➤ Ukoliko se raspisuje interni konkurs za zapošljavanje, a kako bi se preuzeli zaposleni iz direkcije (koja je javno preduzeće) i kako bi bili preuzeti da rade u opštini, tačnije u upravama, da li ti radnici treba da budu primljeni na radna mesta, tj. zvanja, kao osobe koje prvi put zasnivaju radni odnos, npr. na mestu mlađeg savetnika ako imaju visoku stručnu spremu, ili im se zvanje određuje na osnovu godina radnog staža, npr. neko ko je radio u direkciji 15 godina prelaskom u upravu dobija zvanje viši savetnik i rok od šest meseci da položi državni ispit. Da li postoji zakon/uredba/odluka kojom je ovo regulisano ili se može odraditi selektivno?

Ne postoje prepreke da zaposleni koji su putem internog konkursa, u skladu sa Uredbom o internom konkursu („Službeni glasnik RS”, br. 17/16), donetoj na osnovu Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, preuzeti iz direkcija dobiju bilo koje više zvanje od navedenog, uz uvažavanje zakonskih odredbi i Uredbe o kriterijumima za razvrstavanje radnih mesta i merilima za opis radnih mesta službenika u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave.

12. PREUZIMANJE

Sledeći postupak kojim se može popuniti upražnjeno radno mesto jeste preuzimanje koje je regulisano članovima 91-93. Zakona. Zakon je postavio najširi osnov za preuzimanje od drugog poslodavca tako što je omogućeno preuzimanje ne samo od druge jedinice lokalne samouprave, odnosno gradske opštine, već i od pokrajinskog i državnog organa. Naravno, ovde se radi o preuzimanju službenika iz organa uprave ili pripadajuće službe, odnosno posebne organizacije, u kojima su zaposleni službenici sa odgovarajućim službeničkim zvanjima i u istom ili sličnom radno-pravnom službeničkom položaju. Sve opcije preuzimanja koje je Zakon utvrdio (u isto, niže ili više zvanje) moguće je realizovati samo uz saglasnost službenika.

MIŠLJENJE MDULS-a: „[...] Povodom Vašeg dopisa u vezi sa pitanjem koje se odnosi na mogućnost preuzimanja zaposlenih iz javnih preduzeća u organe jedinice lokalne samouprave, saglasno važećim zakonskim odredbama, ukazujemo sledeće:

Odredbama Zakona o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu propisano je da su jedinice lokalne samouprave dužne da do 1. decembra 2016. godine usklade odluke o budžetu sa članom 1. stav 1. ovog zakona, koje se odnose na to da javna preduzeća, fondovi i direkcije osnovani od strane lokalne vlasti, koji se finansiraju iz javnih prihoda, čija je namena utvrđena posebnim zakonom, više nisu indirektni korisnici budžetskih sredstava i koje povlače prestanak rada ovih organizacionih oblika.

Povodom primene navedene odredbe Zakona o budžetskom sistemu, ukoliko je odlukom nadležnog organa jedinice lokalne samouprave, odnosno gradske opštine, izvršeno preuzimanje poslova javnog preduzeća i utvrđen obim pravnog sledbeništva u odnosu na prava, obaveze i poslove javnog preduzeća, u Pravilniku o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta jedinice lokalne samouprave potrebno je predvideti radna mesta na kojima bi se obavljali preuzeti poslovi, odnosno na odgovarajućim radnim mestima utvrditi opise poslova koji su preuzeti i utvrditi potreban broj zaposlenih radi obavljanja poslova na tim radnim mestima.

Prema Zakonu o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, čija je primena počela 1. decembra 2016. godine, uređuju se prava i dužnosti iz radnog odnosa zaposlenih u organima autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave. Takođe, odredbe ovog zakona shodno se primenjuju na zaposlene u organima gradskih opština, kao i u službama i organizacijama koje osniva nadležni organ autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i gradske opštine, prema posebnom zakonu.

Zakonom je propisan način popunjavanja radnih mesta u organima jedinice lokalne samouprave i to trajnim premeštajem, sprovođenjem internog konkursa, preuzimanjem službenika ili zasnivanjem radnog odnosa nakon sprovedenog javnog konkursa. Prema članu 82. i 84. Zakona, interni konkurs je propisan kao obavezan ako se radno mesto ne popuni premeštajem službenika, na kojem mogu da učestvuju službenici zaposleni na neodređeno vreme kod poslodavca koji oglašava interni konkurs i koji imaju isto zvanje ili ispunjavaju uslove za napredovanje u zvanje u koje je razvrstano radno

mesto koje se popunjava. U slučaju neuspeha internog konkursa, prema članu 91. stav 1. i 2. Zakona, poslodavac može da preuzme od drugog poslodavca iz člana 4. ovog zakona, odnosno iz državnog organa, bez konkursa, službenika koji je u radnom odnosu na neodređeno vreme. Preuzimanje službenika vrši se na osnovu sporazuma o preuzimanju, uz saglasnost službenika koji se preuzima. Prema tome, Zakonom je propisano da se službenik može preuzeti od drugog poslodavca iz člana 4. Zakona kojim je definisano da je poslodavac funkcionera, službenika i nameštenika u autonomnoj pokrajini – autonomna pokrajina, odnosno poslodavac funkcionera, službenika i nameštenika u jedinicama lokalne samouprave je jedinica lokalne samouprave, kao i iz državnog organa.

U slučaju neuspeha internog konkursa, a poslodavac ne izvrši preuzimanje drugog službenika iz organa jedinice lokalne samouprave, autonomne pokrajine ili državnog organa, u skladu sa članom 82. stav 4. Zakona, sprovodi se javni konkurs na kojem ne postoji ograničenje u pogledu kruga lica koja mogu da konkurišu.

Imajući u vidu navedene odredbe Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, nije predviđena mogućnost preuzimanja zaposlenih u organe jedinica lokalnih samouprava od drugih poslodavaca koji nisu definisani navedenim članom 4. Zakona, odnosno preuzimanje zaposlenih iz javnih preduzeća. Zaposleni u javnim preduzećima mogu da se prijave na objavljeni javni konkurs za popunjavanje radnih mesta u organu JLS i ukoliko budu izabrani nakon sprovedenog javnog konkursa mogu da zasnju radni odnos u organu JLS, u skladu sa Zakonom o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave.

Pored navedenog, popunjavanje radnih mesta u organima JLS može se vršiti u skladu sa Uredbom o internom konkursu koja je stupila na snagu 8. marta 2016. godine, koja je doneta na osnovu Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru (koji je stupio na snagu 12. avgusta 2015. godine i koji se primenjuje do 31. decembra 2018. godine). Prema članu 18. stav 1. Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, propisano je da se u cilju efikasnijeg sprovođenja racionalizacije uspostavlja interno tržište rada u jedinici lokalne samouprave koji čine zaposleni u svim organizacionim oblicima iz člana 2. stav 5. ovog zakona. Stavom 2. istog člana utvrđeno je da popunjavanje nepopunjenih radnih mesta organizacioni oblik može izvršiti sprovođenjem internog konkursa za sistem lokalne samouprave na koji se mogu prijaviti zaposleni iz svih organizacionih oblika u sistemu lokalne samouprave. Članom 2. stav 5. Zakona utvrđeno je da sistem lokalne samouprave, u smislu ovog zakona, čine organi jedinice lokalne samouprave, javne službe, javna preduzeća, pravna lica osnovana od strane tih preduzeća, privredna društva i druge organizacije koje u sistemu lokalne samouprave imaju obavezu prijavljivanja podataka o zaposlenima u Registar, odnosno zaposlene čije se plate, odnosno zarade finansiraju iz budžeta jedinica lokalne samouprave.

Uredbom o internom konkursu uređuje se sprovođenje internog konkursa za popunjavanje radnih mesta u organima, javnim službama, javnim preduzećima i drugim organizacionim oblicima u sistemu lokalne samouprave, utvrđenim članom 2. stav 5. Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru.

Prema članu 3. Uredbe, predviđeno je da se popunjavanje radnog mesta u organizacionom obliku može sprovesti internim konkursom ako radno mesto nije popunjeno, a koje je utvrđeno Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta, koje se uklapa u propise o maksimalnom broju zaposlenih i ako su obezbeđena sredstva za ostvarivanje prava zaposlenih na tom radnom mestu, kao i da na internom konkursu mogu da učestvuju samo zaposleni na neodređeno vreme u organima, javnim službama, javnim preduzećima i drugim organizacionim oblicima u sistemu lokalne samouprave, utvrđenim članom 2. stav 5. Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru.

U skladu sa navedenim, ukoliko u organizacionom obliku iz sistema lokalne samouprave (organi jedinice lokalne samouprave, javne službe, javna preduzeća, pravna lica osnovana od strane tih preduzeća, privredna društva i druge organizacije koje u sistemu lokalne samouprave imaju zaposlene čije se plate, odnosno zarade finansiraju iz budžeta jedinica lokalne samouprave) postoji radno mesto koje nije popunjeno, koje je utvrđeno Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta, koje se uklapa u propise o maksimalnom broju zaposlenih i ako su obezbeđena sredstva za ostvarivanje prava zaposlenih na tom radnom mestu, može se sprovesti interni konkurs u skladu sa Uredbom o internom konkursu.

Stim u vezi, napominjemo da je potrebno imati u vidu član 9. Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, kojim je predviđeno da ukupan broj zaposlenih u radnom odnosu na neodređeno vreme u organizacionom obliku ne može da bude veći od maksimalnog broja utvrđenog u skladu sa Zakonom, kao i član 13. stav 1. Zakona, koji predviđa da se aktom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u organizacionim oblicima ne može utvrditi veći broj zaposlenih od maksimalnog broja zaposlenih na neodređeno vreme, koji je utvrđen u skladu sa Zakonom, odnosno u konkretnom slučaju u skladu sa Odlukom o maksimalnom broju zaposlenih na neodređeno vreme u sistemu javnog sektora [...] (jls) [...] za 2015. godinu, kojom je utvrđen maksimalni broj zaposlenih na neodređeno vreme u sistemu [...] (jls) [...] za kalendarsku 2015. godinu.”

↳ Pitanja i odgovori:

↳ *Da li se u upravu gradske opštine mogu sporazumom o preuzimanju preuzeti zaposleni iz javnog preduzeća, čiji je osnivač gradska opština i kod koje je javno preduzeće indirektni budžetski korisnik?*

Poslodavac može da preuzme od drugog poslodavca iz člana 4. ovog zakona, odnosno iz državnog organa, bez konkursa, službenika koji je u radnom odnosu na neodređeno vreme.

Preuzimanje službenika vrši se na osnovu sporazuma o preuzimanju, uz saglasnost službenika koji se preuzima.

Službenik može da bude preuzet na radno mesto koje je razvrstano u isto, neposredno niže ili neposredno više zvanje.

Službenik može da bude preuzet na radno mesto razvrstano u neposredno više zvanje ukoliko ispunjava uslove za napredovanje.

U narednom periodu, jedinice lokalne samouprave biće u mogućnosti da organizuju dve vrste internih konkursa sa različitim procedurama, namenjene različitim vrstama zaposlenih. Naime, interni konkurs koji se sprovodi u okviru internog tržišta rada u jedinici lokalne samouprave predviđen je za popunjavanje nepopunjenih radnih mesta u organizacionim oblicima u sistemu lokalne samouprave, koji omogućava da zaposleni u jednom organizacionom obliku koji ima viškove zaposlenih ili prestaje sa radom mogu putem internog konkursa da zasnjuju radni odnos na nepopunjenom radnom mestu u drugom organizacionom obliku u okviru sistema jedinice lokalne samouprave. Ova procedura uređena je Zakonom o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru i Uredbom o internom konkursu koja iz njega proizlazi.

S druge strane, interni konkurs koji se sprovodi na osnovu Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave namenjen je samo za službenike i to one na izvršilačkim radnim mestima, koji su zaposleni na neodređeno vreme kod onog poslodavca koji oglašava interni konkurs. Pravo učešća na internom konkursu imaju službenici u istom zvanju ili službenici koji ispunjavaju uslove za napredovanje u zvanje u koje je razvrstano radno mesto koje se popunjava. Ova procedura uređena je Zakonom o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave i Uredbom o internom konkursu koja iz njega proizlazi.

Dakle, radi se o dva potpuno različita postupka koji imaju različite ciljeve i odnose se na različite vrste zaposlenih.

➤ *Da li gradska opština jedinice lokalne samouprave može, shodno članu 91. Zakona, da preuzme zaposlenog iz javnog preduzeća koje je osnovala jedinica lokalne samouprave (ne gradska opština), bez internog konkursa?*

Prema Zakonu o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, čija je primena počela 1. decembra 2016. godine, uređuju se prava i dužnosti iz radnog odnosa zaposlenih u organima autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave. Takođe, odredbe ovog zakona shodno se primenjuju na zaposlene u organima gradskih opština, kao i u službama i organizacijama koje osniva nadležni organ autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i gradske opštine, prema posebnom zakonu.

Zakonom je propisan način popunjavanja radnih mesta i to trajnim premeštajem, sprovođenjem internog konkursa, preuzimanjem službenika ili zasnivanjem radnog odnosa nakon sprovedenog javnog konkursa. U skladu sa članom 91. stav 1. i 2. Zakona, poslodavac može da preuzme od drugog poslodavca iz člana 4. ovog zakona, odnosno iz državnog organa, bez konkursa, službenika koji je u radnom odnosu na neodređeno vreme. Preuzimanje službenika vrši se na osnovu sporazuma o preuzimanju, uz saglasnost službenika koji se preuzima. Prema tome, Zakonom je propisano da se službenik može preuzeti od drugog poslodavca iz člana 4. Zakona kojim je definisano da je poslodavac funkcionera, službenika i nameštenika u autonomnoj pokrajini – autonomna pokrajina,

odnosno poslodavac funkcionera, službenika i nameštenika u jedinicama lokalne samouprave je jedinica lokalne samouprave, kao i iz državnog organa.

Imajući u vidu navedeno, Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave ne predviđa mogućnost preuzimanja zaposlenih u organe jedinica lokalnih samouprava od drugih poslodavaca koji nisu definisani navedenim članom 4. Zakona, odnosno preuzimanje zaposlenih iz javnih preduzeća.

13. JAVNI KONKURS

Zakon posebno detaljno uređuje uslove i postupak sprovođenja javnog konkursa u odredbama članova 94-111. Pored navedenih odredaba Zakona, u primeni je i Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta, koja kompletira postupak i način sprovođenja javnog konkursa. Razlog za ovakav pristup je taj što je javni konkurs jedan od osnovnih mehanizama koji treba da uspostave objektivne kriterijume za izbor najkvalitetnijih kadrova u cilju uspostavljanja stručne i profesionalne uprave. Težište uspostavljanja objektivnosti u ovom postupku jeste utvrđivanje koje stručne osposobljenosti, znanja i veštine će se proveravati u izbornom postupku i utvrđivanje merila i kriterijuma za ocenjivanje kandidata. Posebno je regulisan i postupak sprovođenja javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta službenika na položaju, za koje je ovo jedini način popunjavanja radnog mesta. Značajno je i da je Zakon zadržao princip koji se primenjuje i na državnom nivou a to je da veće nije obavezno da izvrši izbor jednog od tri ponuđena kandidata i postavi službenika na položaju (član 11. tačka 5). Zakon a posledično i Uredba uvode i razrađuju uslove i način ostvarivanja prava pripadnika nacionalnih manjina na zapošljavanje u cilju njihove srazmerne zastupljenosti među zaposlenima u odnosu na zastupljenost u stanovništvu jedinice lokalne samouprave. Ovo pravo se ostvaruje kroz pravo prvenstva u zapošljavanju u situaciji jednakih ocena u konkursnom postupku sa drugim kandidatima.

MISLJENJE MDULS-a: „Odredbom člana 106. Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave („Službeni glasnik RS”, br. 21/16) predviđeno je da rešenje o izboru kandidata sa liste za izbor donosi službenik na položaju koji rukovodi organom autonomne pokrajine, odnosno načelnik uprave u roku od 15 dana od prijema liste za izbor. Rešenje sadrži lično ime kandidata, kao i naziv radnog mesta za koje je izabran, a obrazloženje rešenja posebno sadrži radnje koje je konkursna komisija preduzela u toku izbornog postupka.

Odredbama člana 107. Zakona predviđeno je da je izabrani kandidat dužan da stupi na rad u roku od 15 dana od dana konačnosti rešenja o prijemu u radni odnos, izuzev ako mu poslodavac iz opravdanih razloga ne produži rok. Ako izabrani kandidat ne stupi na rad u roku koji mu je određen, smatra se da rešenje o prijemu u radni odnos nije doneto, a službenik na položaju koji rukovodi organom autonomne pokrajine, odnosno načelnik uprave, može da izabere drugog kandidata sa liste za izbor.

Članom 108. Zakona propisano je da se rešenje o prijemu u radni odnos izabranog kandidata dostavlja svim kandidatima koji su učestvovali u izbornom postupku i koji mogu na to rešenje izjaviti žalbu žalbenoj komisiji.

Iz napred navedenih odredbi Zakona proizlazi da se rešenjem rukovodioca organa u toku konkursnog postupka odlučuje o izboru kandidata (član 106. Zakona) i o prijemu u radni odnos (član 107. Zakona). Imajući u vidu da se obaveza donošenja rešenja navodi u dva odvojena člana, nailazi se na nedoumice u pogledu donošenja ova dva rešenja kao dva odvojena akta.

Ako se radi o dva odvojena akta, proizlazilo bi da se oba rešenja dostavljaju istim kandidatima i da imaju pravo žalbe na njega. Jer, iako se kod rešenja o izboru kandidata sa liste za izbor posebno ne navodi da se isto dostavlja kandidatima i da imaju pravo žalbe na njega, žalba nije izričito isključena. Međutim, izborni postupak čini jednu celinu u okviru kojeg navedena rešenja imaju istu pravnu posledicu (popunjavanje radnog mesta) i zasnivaju se na istom činjeničnom osnovu, odnosno donose se na osnovu činjenica koje su zajedničke i za izbor kandidata sa liste i za prijem u radni odnos izabranog kandidata sa liste. Time bi iste stranke u postupku imale pravo na dve odvojene žalbe na dva odvojena rešenja, koje se zasnivaju na istom pravnom i činjeničnom osnovu, a posledice usvajanja žalbe su iste, odnosno dovode u pitanje zakonitost izbora kandidata sa liste za izbor.

Takođe, ako su posledice nestupanja na rad izabranog kandidata u skladu sa članom 107. Zakona, te da se smatra da rešenje o prijemu u radni odnos nije doneto, tada ostaje otvoreno pitanje kako ova situacija utiče na posebno rešenje o izboru kandidata sa liste, jer onda i to rešenje ostaje pravno neodrživo zato što rukovodilac može da izabere drugog kandidata sa liste.

Stoga, imajući u vidu sve napred navedeno, proizlazi da je intencija zakonodavca bila da se u žalbenom postupku omogući osporavanje izbora kandidata sa liste za izbor i njegov prijem u radni odnos kao jedne pravne celine konkursnog postupka, te je naše mišljenje da u ovoj pravnoj situaciji treba jednim rešenjem odlučiti o izboru kandidata sa liste i njegovom prijemu u radni odnos. Navedeno rešenje u obrazloženju treba da sadrži, pored ostalog, i radnje koje je konkursna komisija preduzela u toku izbornog postupka (elementi obrazloženja koji su propisani za obrazloženje rešenja o izboru kandidata), a u pogledu prava na žalbu, načina dostavljanja, kao i lica kojima se navedeno rešenje dostavlja treba primeniti član 108. Zakona. Time bi se i pravne posledice nestupanja na rad izabranog kandidata po članu 107. Zakona odnosile i na odluku rukovodioca o izboru kandidata sa liste, tj. smatralo bi se da ni ona nije doneta, jer je deo jedinstvenog rešenja za koje se po zakonskoj prezumpciji u toj situaciji smatra da nije doneto."

➤ Pitanja i odgovori:

👉 *Izabrani kandidat na javnom konkursu stupa na rad u roku od 15 dana od dana konačnosti rešenja o prijemu u radni odnos – na koji način poslodavac konstatuje da je rešenje postalo konačno i kad službenik počinje da radi? Da li se stavlja službena zabeleška ili se donosi neki poseban akt? To je bitno zato što prilikom prijave osiguranja u centralni registar, uz M-obrazac, poslodavac mora da dostavi i rešenje o zasnivanju radnog odnosa, kao dokaz u prilog.*

Član 107. Zakona propisuje da je izabrani kandidat dužan da stupi na rad u roku od 15 dana od dana konačnosti rešenja o prijemu u radni odnos, izuzev ako mu poslodavac iz opravdanih razloga ne produži rok. Ako izabrani kandidat ne stupi na rad u roku koji mu je određen, smatra se da rešenje o prijemu u radni odnos nije doneto, a službenik na položaju koji rukovodi organom autonomne pokrajine, odnosno načelnik uprave, može da izabere drugog kandidata sa liste za izbor.

Navedeni član treba dodatno posmatrati u svetlu člana 34. Zakona o radu, koji propisuje da ako zaposleni ne stupi na rad danom utvrđenim ugovorom o radu, smatra se da nije zasnovao radni odnos, osim ako je sprečen da stupi na rad iz opravdanih razloga ili ako se poslodavac i zaposleni drukčije dogovore.

Rešenje se, inače, smatra konačnim kada nema daljeg redovnog pravnog sredstva u konkretnom postupku. U toj situaciji se ne donosi poseban akt, već se u tom smislu postojeće rešenje overava.

➤ *Ko utvrđuje merila za izbor, s obzirom na to da je u članu 101. stav 3. propisano da komisija u svakom pojedinačnom slučaju utvrđuje način provere stručnih osposobljenosti, znanja, veština i dr., a tekst oglasa (član 102. istog Zakona) reguliše da se u oglasu navode podaci o „stručnoj osposobljenosti, znanjima ... i načinu njihove provere“?*

Članom 101. Zakona propisano je da u svakom pojedinačnom slučaju konkursna komisija utvrđuje koje će se stručne osposobljenosti, znanja i veštine proveravati u izbornom postupku i način njihove provere.

Vlada uredbom bliže uređuje postupak sprovođenja internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta, kao i kakve se stručne osposobljenosti, znanja i veštine vrednuju u izbornom postupku, način njihove provere i merila za izbor na radna mesta.

Navedenom uredbom utvrđuju se i merila za izbor na radna mesta, kojima će se predvideti davanje prvenstva jednako kvalifikovanim kandidatima pripadnicima nacionalnih manjina u cilju postizanja odgovarajuće zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina i pune ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i građana koji pripadaju većini.

Dakle, konkursna komisija je ta koja utvrđuje koje se stručne osposobljenosti, znanja i veštine vrednuju u konkursnom postupku i način njihove provere, kao i kriterijume (član 21. i 22. Uredbe), prema kojima ocenjuje/vrednuje kandidate na pismenoj/usmenoj proveru u izbornom postupku u skladu sa merilima utvrđenim u Uredbi, odnosno kriterijume prema kojima ocenjuje kandidate ocenama „zadovoljava“, „delimično zadovoljava“ i „nezadovoljava“ kod pismene provere, i kriterijume prema kojima ocenjuje kandidate ocenama od 1 do 3 kod usmenog razgovora/provere i ostale potrebne elemente, uz poštovanje Uredbe o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave.

➤ *Članom 97. predviđeno je da Veće donosi odluku o izboru kandidata u roku od 15 dana od dana prijema liste kandidata, a članom 98. propisano je da protiv rešenja o postavljenju na položaj Veća žalba nije dopuštena, ali može da se pokrene upravni spor. Da li se ovde radi o dva akta koje Veće treba da donese: odluku o izboru kandidata i rešenje o postavljenju ili treba doneti samo rešenje o postavljenju, analogno tumačenju odredbi ovog zakona o izbornom postupku za izvršilačka mesta, koje je dostavilo Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave?*

Članom 97. Zakona propisano je da listu kandidata konkursna komisija dostavlja organu autonomne pokrajine nadležnom za postavljenje na položaj, odnosno Veću.

Organ autonomne pokrajine nadležan za postavljenje na položaj, odnosno Veće, donosi odluku o izboru kandidata u roku od 15 dana od dana prijema liste kandidata.

Narednim članom, 98. istog Zakona, propisuje se da protiv rešenja o postavljenju na položaj organa autonomne pokrajine nadležnog za postavljenje na položaj, odnosno Veća, žalba nije dopuštena, ali može da se pokrene upravni spor.

Ovako precizirani članovi stvaraju određenu nedoumicu i mogu, eventualno, da navedu na zaključak da se radi o dva različita akta. Međutim, izborni postupak čini jednu celinu u okviru kojeg navedena rešenja imaju istu pravnu posledicu i zasnivaju se na istom činjeničnom osnovu, odnosno donose se na osnovu činjenica koje su zajedničke. Dakle, reč je o jednom aktu.

14. RAD NA ODREĐENO VREME

Članom 70. Zakona (Glava VI) uređeno je pitanje radnog odnosa na određeno vreme. Utvrđeni su osnovi za zasnivanje radnog odnosa na određeno vreme, kao i trajanje rada na određeno vreme. Zakon uvodi novinu u rad na određeno vreme tako što je u tački 6) uvažena realnost potrebe sprovođenja brojnih projekata u jedinicama lokalne samouprave, te je Zakon omogućio rad na određeno vreme sve do završetka projekta, po kom osnovu je zasnovan radni odnos na određeno vreme. Pored navedenog, značajno je ograničenje trajanja rada na određeno vreme u slučaju povećanog obima posla (šest meseci u kalendarskoj godini). Prilikom utvrđivanja ovog ograničenja, zakonodavac je pošao od pretpostavke da je povećanje privremenog karaktera a ne stalni obim poslova uprave i da se ova obaveza može izvršiti u roku od šest meseci. Ovim ograničenjem, Zakon nije onemogućio situaciju da se isto lice, po isteku roka, zaposli na određeno vreme zbog povećanog obima posla na nekom drugom radnom mestu ili po drugom osnovu, uz napomenu da se zapošljavanje lica na određeno vreme planira i u Kadrovskom planu. Ova ograničenja se primenjuju od početka primene Zakona (ubuduće).

➤ Pitanja i odgovori:

➤ *Koliko može da traje radni odnos na određeno vreme usled povećanog obima posla?*

Radni odnos može da se zasnjuje i za vreme čije trajanje je unapred određeno (radni odnos na određeno vreme), pored drugih razloga i zbog privremeno povećanog obima posla, koji postojeći broj zaposlenih ne može da izvrši.

Međutim, radni odnos zasnovan na ovaj način, iz navedenog razloga, može da traje najduže šest meseci u toku jedne kalendarske godine.

➤ *Dali službenik koji je zasnovao radni odnos na određeno vreme u trajanju od šest meseci u kalendarskoj godini, može da zasnjuje u istoj godini radni odnos na određeno vreme, ali na drugim poslovima?*

Član 70. Zakona glasi: „Radni odnos može se zasnovati i za vreme čije trajanje je unapred određeno (radni odnos na određeno vreme):

1. radi zamene odsutnog zaposlenog do njegovog povratka;
2. zbog privremeno povećanog obima posla, koji postojeći broj zaposlenih ne može da izvrši, najduže na šest meseci u toku jedne kalendarske godine;
3. na radnim mestima u kabinetu izabranog lica u organu autonomne pokrajine, dok traje dužnost tog izabranog lica;
4. na radnim mestima u kabinetu gradonačelnika grada Beograda, predsednika Skupštine grada Beograda, dok traje dužnost tih lica;
5. na radnim mestima u kabinetu gradonačelnika, predsednika opštine ili predsednika gradske opštine, dok traje dužnost tih izabranih lica (pomoćnici gradonačelnika, odnosno

predsednika opštine, kao i druga lica koja zasnivaju radni odnos na radnim mestima u kabinetu);

6. radi učešća u pripremi ili realizaciji određenog projekta, najduže do završetka projekta;
7. radi obuke pripravnika, za vreme trajanja pripravničkog staža.

Radni odnos na određeno vreme iz stava 1. tačke 1-5. ovog člana zasniva se bez javnog konkursa. Radni odnos na određeno vreme ne može da preraste u radni odnos na neodređeno vreme, izuzev pripravniku, kad položi državni stručni ispit.”

Dakle, ograničenje radnog odnosa na određeno vreme na najduže šest meseci u toku jedne kalendarske godine važi za slučaj privremeno povećanog obima posla. Shodno navedenom, ne postoje razlozi da isto lice ne zasnjuje radni odnos na određeno vreme po nekom drugom od Zakonom propisanih osnova.

Zakon propisuje da se radni odnos može zasnovati na određeno vreme u slučaju privremeno povećanog obima posla, u trajanju od najduže šest meseci u toku kalendarske godine. To znači da se po proteku roka od šest meseci radnog odnosa na određeno vreme zbog privremeno povećanog obima posla, za obavljanje tih poslova ne može ponovo zasnovati radni odnos na određeno vreme u istoj kalendarskoj godini.

Međutim, u slučaju privremeno povećanog obima druge vrste poslova i na drugom radnom mestu, nema smetnji da se u istoj kalendarskoj godini, u kojoj je već bio zasnovan radni odnos na određeno vreme po osnovu privremeno povećanog obima posla, ponovo sa istim ili sa drugim licem zasnjuje radni odnos na određeno vreme.

Shodno navedenom, ne postoje razlozi da isto lice ponovo ne zasnjuje radni odnos na određeno vreme po nekom drugom od Zakonom propisanih osnova.

Ne treba zaboraviti na član 76. Zakona, koji se odnosi na Kadrovski plan, a koji se sastoji i od broja zaposlenih na određeno vreme zbog povećanog obima posla. Dakle, Kadrovski plan sastoji se od prikaza broja zaposlenih prema radnim mestima i zvanjima, broja zaposlenih sa radnim odnosom na neodređeno vreme, koji su potrebni u godini za koju se donosi Kadrovski plan, broja pripravnika, čiji se prijem planira, i broja zaposlenih, čiji se prijem u radni odnos na određeno vreme planira u kabinetu izabranog lica u organu autonomne pokrajine kao i u Kabinetu gradonačelnika, predsednika opštine, odnosno predsednika gradske opštine, ili zbog povećanja obima posla.

Navedeno znači da se za narednu godinu mora planirati broj zaposlenih na određeno vreme zbog povećanja obima posla.

➤ *Kakav je status lica koja su radni odnos zasnovala na određeno vreme prema ranijem Zakonu o radnim odnosima u državnim organima (na 24 meseca), zbog povećanog obima posla, a nakon raspisanog oglasa, odnosno da li je za ta lica potrebno donositi nova rešenja (s obzirom na to da sada Zakon predviđa maksimalno šest meseci)?*

Ukoliko je radni odnos na određeno vreme zasnovan u skladu sa odredbama Zakona o radnim odnosima u državnim organima i Zakona o radu, zbog pravosnažnosti rešenja o prijemu u radni

odnos (ne može se izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor, a može se poništiti, ukinuti ili izmeniti samo u slučajevima koji su predviđeni zakonom), pravne sigurnosti i stečenih prava zaposlenih po ranijim propisima (pod uslovom da ispunjavaju sve posebne uslove radnog mesta), i dalje ostaju u tom statusu do isteka vremena, odnosno roka na koji su zasnovali radni odnos na određeno vreme. Od početka primene Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, radni odnos na određeno vreme vršiće se u skladu sa odredbama ovog zakona.

📌 *Da li možete da nam objasnite postupak prijema zaposlenog na određeno vreme zbog povećanog obima posla u jedinicama lokalne samouprave? Kako se formalno utvrđuje da postojeći broj zaposlenih ne može da izvrši poslove?*

Shodno članu 70. Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, radni odnos može da se zasnuje i za vreme čije trajanje je unapred određeno (radni odnos na određeno vreme) zbog privremeno povećanog obima posla, koji postojeći broj zaposlenih ne može da izvrši, najduže na šest meseci u toku jedne kalendarske godine.

U kontekstu Zakona, neophodno je postupati u skladu sa odredbama člana 76, kojima je propisano da se Kadrovski plan sastoji od prikaza broja zaposlenih prema radnim mestima i zvanjima, broja zaposlenih sa radnim odnosom na neodređeno vreme, koji su potrebni u godini za koju se donosi Kadrovski plan, broja pripravnika, čiji se prijem planira, i broja zaposlenih, čiji se prijem u radni odnos na određeno vreme planira u kabinetu izabranog lica u organu autonomne pokrajine kao i u Kabinetu gradonačelnika, predsednika opštine, odnosno predsednika gradske opštine, ili zbog povećanja obima posla. Dakle, broj zaposlenih na određeno vreme, zbog povećanog obima posla, mora da bude planiran i iskazan u Kadrovskom planu. Zakon ne propisuje način za formalno utvrđivanje činjenice da postojeći broj zaposlenih ne može da izvrši poslove, odnosno da postoji povećan obim posla, već se prepušta slobodi lokalne samouprave i njenoj organizaciji rada, uz poštovanje navedenih odredbi Zakona, kao i drugih propisa, u prvom redu Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru.

15. ODMORI I ODSUSTVA

U pogledu regulisanja odmora i odsustva, Zakon prepušta ova pitanja primeni opštih propisa o radu i kolektivnim ugovorima. Međutim, u članu 28. stav 2. Zakon je uredio da godišnji odmor može da traje najmanje 20 a najviše 30 dana i time značajno povećao mogući period trajanja odmora u odnosu na propise koji su se primenjivali do donošenja Zakona.

➤ Pitanja i odgovori:

➤ *Članom 28. Zakona propisano je da službenik ima pravo na odmore i odsustva prema opštim propisima o radu i kolektivnom ugovoru. Službenik ima pravo na godišnji odmor od najmanje 20, a najviše 30 radnih dana, prema merilima određenim opštim aktom poslodavca. Članom 17. Aneksa posebnog kolektivnog ugovora za državne organe propisano je da se dužina godišnjeg odmora zaposlenog utvrđuje tako što se zakonski minimum uvećava prema propisanim kriterijumima. Stavom 2. Aneksa posebnog kolektivnog ugovora propisano je da godišnji odmor, koji se utvrdi nakon primene svih kriterijuma, ne može da se koristi u trajanju dužem od 25 radnih dana, osim za zaposlene sa navršenih 30 godina rada, provedenih u radnom odnosu, koji imaju pravo na godišnji odmor u trajanju od 30 radnih dana. Kako je članom 29. Zakona o zaposlenima u AP i JLS propisano da kolektivnim ugovorom kod poslodavca mogu da se utvrde veća prava koja ovim zakonom nisu utvrđena, u skladu sa ovim zakonom i opštim propisima o radu, osim plata zaposlenih, da li se prilikom utvrđivanja prava na godišnji odmor zaposlenih u jedinici lokalne samouprave treba pridržavati ograničenja iz kolektivnog ugovora od 25 dana ili ne, s obzirom na to da zakon ne predviđa takvo ograničenje?*

MIŠLJENJE MDULS-a: „[...] Članom 28. stav 1. i 2. Zakona o zaposlenima u organima autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave propisano je da službenik ima pravo na odmore i odsustva prema opštim propisima o radu i kolektivnom ugovoru, kao i pravo na godišnji odmor od najmanje 20, a najviše 30 radnih dana, prema merilima određenim opštim aktom poslodavca.

U članu 17. stav 2. Aneksa posebnog kolektivnog ugovora za državne organe („Službeni glasnik RS”, br. 25/15. i 50/15) utvrđeno je da se godišnji odmor, koji se utvrdi nakon primene svih kriterijuma iz navedenog člana Aneksa, ne može koristiti u trajanju dužem od 25 radnih dana.

S tim u vezi, potrebno je imati u vidu da su prilikom zaključivanja Aneksa posebnog kolektivnog ugovora za državne organe radni odnosi u organima autonomne pokrajine i lokalne samouprave bili regulisani Zakonom o radnim odnosima u državnim organima („Službeni glasnik RS”, br. 48/91, 66/91, 44/98 – dr. zakon, 49/99 – dr. zakon, 34/01 – dr. zakon, 39/02, 49/05 – US, 79/05 – dr. zakon i 23/13 – US), kojim je bilo propisano da za svaku kalendarsku godinu zaposleni ima pravo na godišnji odmor u trajanju od najmanje 18, a najviše 25 radnih dana.

Međutim, novim Zakonom o zaposlenima u organima autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, čija primena je počela 1. decembra 2016. godine, propisano je da službenik ima pravo na godišnji odmor od najmanje 20, a najviše 30 radnih dana, prema merilima određenim opštim aktom poslodavca (član 28).

Imajući u vidu da je Zakon akt više pravne snage od posebnog kolektivnog ugovora, u tom slučaju, maksimalna dužina godišnjeg odmora zaposlenih u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave određuje se prema članu 28. Zakona o zaposlenima u organima autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave.

U skladu sa navedenim, proizlazi da se dužina godišnjeg odmora, primenom svih kriterijuma utvrđenih u Aneksu posebnog kolektivnog ugovora za državne organe, može koristiti u trajanju od najviše 30 radnih dana, kako je to utvrđeno u članu 28. Zakona o zaposlenima u organima autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave.”

16. PROBNI RAD

Zakon uvodi potpuno nove elemente probnog rada među kojima su najznačajniji – obaveznost probnog rada i duže trajanje probnog rada. Probni rad je regulisan Zakonom, članovima od 72. do 75. Utvrđena je obaveza probnog rada za sva lica koja prvi put zasnivaju radni odnos u AP ili JLS, a nisu prethodno imala radni odnos ni u državnom organu. Trajanje je uređeno u članu 72. tako da probni rad traje šest meseci, a u slučaju radnog odnosa na određeno koji traje duže od šest meseci, probni rad traje dva meseca. Praćenje i izveštavanje o radu lica na probnom radu je utvrđena obaveza neposrednog rukovodioca. Probni rad se ne sprovodi za rad na radnim mestima službenika na položaju, u kabinetu i na poslovima pripreme i realizacije projekata. Zakon je utvrdio da zaposlenom koji ne zadovolji na probnom radu prestaje radni odnos. U članu 200. predviđeno je da će zaposleni probni rad (pre početka primene Zakona) okončati primenom propisa prema kojima su započeti.

➤ Pitanja i odgovori:

➤ *Kakva je razlika u pogledu instituta probnog rada po Zakonu o radnim odnosima u državnim organima i Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave?*

Razlika je veoma značajna. Po članu 7. Zakona o radnim odnosima u državnim organima predviđena je mogućnost, ali ne i obaveza probnog rada. Istim članom je propisano da probni rad može da traje najmanje jedan mesec, a najviše tri meseca.

Član 72. Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave propisuje da je probni rad obavezan za sva lica koja nisu zasnivala radni odnos u organu autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave, ili državnom organu.

Razlika između dva zakona postoji i u pogledu trajanja probnog rada, jer probni rad po Zakonu o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave za radni odnos zasnovan na neodređeno vreme traje šest meseci, a za radni odnos na određeno vreme, probni rad je obavezan samo ako je radni odnos zasnovan na duže od šest meseci, i traje dva meseca. Dalje, Zakon propisuje da probni rad službenika prati njegov neposredni rukovodilac, koji posle okončanja probnog rada poslodavcu daje pismeno mišljenje o tome da li je službenik zadovoljio na probnom radu. Službeniku koji ne zadovolji na probnom radu prestaje radni odnos. Potrebno je napomenuti da po novom Zakonu probnom radu ne podležu službenici na položaju i lica koja rade na radnim mestima u kabinetu izabranog lica u organu autonomne pokrajine, dok traje dužnost tog izabranog lica, odnosno na poslovima radi učešća u pripremi ili realizaciji određenog projekta, najduže do završetka projekta.

➤ *Da li je probni rad po Zakonu o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave obavezan za zaposlene koji su zasnivali radni odnos na određeno vreme u svojstvu pripravnika i koliko traje?*

Shodno članu 72. Zakona, probni rad je obavezan za sva lica koja nisu zasnivala radni odnos u organu autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave, ili državnom organu.

Probni rad za radni odnos zasnovan na neodređeno vreme traje šest meseci.

Za radni odnos na određeno vreme, probni rad je obavezan samo ako je radni odnos zasnovan na duže od šest meseci, i traje dva meseca.

Probnom radu ne podležu službenici na položaju i lica koja rade na poslovima iz člana 70. stav 1. tačka 3) i 6) ovog zakona, koji se odnose na radna mesta u kabinetu izabranog lica u organu autonomne pokrajine, dok traje dužnost tog izabranog lica, odnosno radi učešća u pripremi ili realizaciji određenog projekta, najduže do završetka projekta. S obzirom na prirodu angažovanja pripravnika, oni ne podležu probnom radu.

17. DODATNI RAD

Zakon je uredio dodatni rad u članovima 40. i 41. Dodatni rad može da se obavlja ukoliko nije zabranjen posebnim zakonom ili drugim propisom, ako ne stvara mogućnost sukoba interesa ili ne utiče na nepristrasnost rada službenika.

Saglasnost poslodavca nije nepohodna za dodatni naučnoistraživački rad, objavljivanje autorskih dela i rad u kulturno-umetničkim, humanitarnim, sportskim i sličnim udruženjima. Međutim, poslodavac može da zabrani dodatni rad na poslovima za koje nije potrebna njegova prethodna saglasnost ako se njime onemogućava ili otežava rad službenika, šteti ugledu poslodavca, odnosno stvara mogućnost sukoba interesa, ili utiče na nepristrasnost rada službenika.

➤ Pitanja i odgovori:

👉 *Da li ugovor o delu zaključen između službenika u opštinskoj/gradskoj upravi i drugog poslodavca van organa lokalne samouprave iziskuje saglasnost poslodavca u lokalnoj samoupravi za dodatni rad?*

Službenik je dužan da o svom dodatnom radu obavesti poslodavca.

Službenik može, uz pismenu saglasnost poslodavca, van radnog vremena da radi za drugog poslodavca ako dodatni rad nije zabranjen posebnim zakonom ili drugim propisom, ako ne stvara mogućnost sukoba interesa ili ne utiče na nepristrasnost rada službenika.

Saglasnost za dodatni rad službenika daje poslodavac.

Saglasnost poslodavca nije potrebna za dodatni naučnoistraživački rad, objavljivanje autorskih dela i rad u kulturno-umetničkim, humanitarnim, sportskim i sličnim udruženjima.

Poslodavac može da zabrani i ovaj rad ako se njime onemogućava ili otežava rad službenika, šteti ugledu poslodavca, odnosno stvara mogućnost sukoba interesa ili utiče na nepristrasnost rada službenika. Ovim odredbama, svakako, podleže i obavljanje poslova na osnovu ugovora o delu.

18. OCENJIVANJE

Veoma značajno pitanje službeničkog sistema predstavlja ocenjivanje službenika. Upravo zbog ovog značaja, zakonodavac je smatrao da je neophodno da se unificiraju zakonska rešenja koja se odnose na ocenjivanje službenika. Još jedan je razlog za ovakvo rešenje a to je da se planiraju izmene propisa vezanih za ocenjivanje i potreba da se na jedinstven način i istovremeno sprovede promene. Na sva pitanja u vezi sa ocenjivanjem i kretanjem u službi, koja nisu uređena Zakonom, shodno se primenjuju propisi kojima je uređeno ocenjivanje državnih službenika (član 133). Za razliku od dosadašnjeg zakonskog rešenja, Zakon propisuje ocenjivanje i načelnika uprave kao i zamenika načelnika uprave. Službenika ocenjuje načelnik uprave, odnosno rukovodilac organizacije ili službe, na osnovu predloga neposrednog rukovodioca. Načelnika uprave i zamenika načelnika uprave ocenjuje gradonačelnik, odnosno predsednik opštine ili predsednik gradske opštine (član 132).

➤ Pitanja i odgovori:

👉 *Kako sprovesti postupak ocenjivanja za 2016. godinu, po kom propisu?*

Postupak ocenjivanja neće se sprovoditi za 2016. godinu.

19. STRUČNO USAVRŠAVANJE

Jedna od značajnih novina Zakona jeste uspostavljanje jedinstvenog sistema stručnog usavršavanja službenika u jedinicama lokalne samouprave, što je regulisano članovima 116-122. Skoro sve jedinice lokalne samouprave izražavaju potrebu za promenom strukture zaposlenih. Naime, nadležnosti i poslovi su se značajno promenili u poslednjih 10-15 godina, dok, s druge strane, nije došlo do obnavljanja službeničkog kadra. U uslovima zabrane ili otežanog zapošljavanja, stručno usavršavanje predstavlja najznačajniji mehanizam podizanja znanja i veština postojećih zaposlenih u skladu sa potrebama poslova uprave. Zakon utvrđuje da je stručno usavršavanje pravo i obaveza službenika, pa se uspostavlja mehanizam stručnog usavršavanja. Odlukom Vlade obrazuje se Savet za stručno usavršavanje, koji ima ključnu ulogu u predlaganju obaveznih elemenata programa obuka, kriterijuma za akreditaciju realizatora programa stručnog usavršavanja, davanju mišljenja na predloge lokalnih samouprava za uvođenje opštih programa ili predloge posebnih programa stručnog usavršavanja, i u komunikaciji sa lokalnim samoupravama u pogledu njihovih potreba za stručnim usavršavanjem. Savet se uspostavlja na paritetnom principu, tako da se u sastav Saveta imenuju četiri člana na predlog Stalne konferencije gradova i opština i četiri člana na predlog ministarstva nadležnog za lokalnu samoupravu. Listu posebnih programa, koje planira jedinica lokalne samouprave, u skladu sa svojim specifičnim potrebama, utvrđuje načelnik uprave za svaku kalendarsku godinu.

➤ Pitanja i odgovori:

➤ *Kako će načelnici uprava znati koliki broj obuka u toku godine treba da predlože?*

Član 121. Zakona propisuje da se stručno usavršavanje službenika zasniva na opštim i posebnim programima kojima se određuju oblici i sadržaj usavršavanja. Listu opštih programa stručnog usavršavanja, osim opšteg programa stručnog usavršavanja za polaganje državnog stručnog ispita, utvrđuje ministar nadležan za lokalnu samoupravu na osnovu predloga nadležnog organa državne uprave i mišljenja Saveta za stručno usavršavanje zaposlenih u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave.

Posebne programe stručnog usavršavanja donosi načelnik uprave za svaku kalendarsku godinu, uz pribavljeno mišljenje Saveta.

Obavezne elemente programa stručnog usavršavanja propisuje ministar nadležan za lokalnu samoupravu na predlog Saveta.

Navedenim se ne nameće broj obuka, već potreba da se ova oblast planira i da ne dolazi do dupliranja obuka na nacionalnom nivou.

20. ŽALBENA KOMISIJA

Žalbena komisija je nov institut koji uvodi Zakon u odredbama članova 172-183. i predstavlja realizaciju zahteva za obezbeđenje višeg nivoa stručnosti u odlučivanju u drugom stepenu, po žalbama. Takođe, ovaj institut može da doprinese većoj pravnoj sigurnosti ako se obezbedi dovoljno visoka stručnost u odlučivanju po žalbama jer će takve odluke imati veće šanse da istrpe proveru u sudskom postupku i da budu potvrđene. Odredbe Zakona koje se odnose na žalbenu komisiju primenjuju se od stupanja na snagu Zakona i utvrđena je obaveza da se obrazuje do početka primene Zakona. Dok se ne obrazuje žalbena komisija, odlučivanje po žalbama vrši Veće. Rok za odlučivanje po žalbi je generalno postavljen na 15 dana, ali Zakon poznaje i drugačije rokove kao, na primer, za odlučivanje po žalbi kod udaljenja sa rada (član 148. stav 3), gde je utvrđen rok od pet dana. Zakon ne sadrži odredbe koje ograničavaju određenim licima da budu članovi žalbene komisije već jedino uvodi ograničenja u pogledu osnova za izuzeće, u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku.

Prema članu 174. Zakona, propisano je da žalbena komisija odlučuje o žalbama službenika na rešenja kojima se odlučuje o njihovim pravima i dužnostima, kao i o žalbama učesnika internog i javnog konkursa. Prema tome, žalbena komisija ne odlučuje o žalbama nameštenika, koji mogu da ostvare zaštitu svojih prava pred nadležnim sudom.

➤ Pitanja i odgovori:

➤ *Da li u žalbenoj komisiji mogu da budu i zaposleni u opštinskoj/gradskoj upravi?*

Zakon je propisao da najmanje dva člana žalbene komisije moraju da imaju stečeno visoko obrazovanje iz naučne oblasti pravne nauke na osnovnim akademskim studijama u obimu od najmanje 240 ESPB bodova, master akademskim studijama, master strukovnim studijama, specijalističkim akademskim studijama, specijalističkim strukovnim studijama, odnosno na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine ili specijalističkim studijama na fakultetu, sa najmanje pet godina radnog iskustva u struci. Istovremeno, Zakonom nije propisano ko ne može da bude član žalbene komisije, a da pritom ispunjava zakonske uslove. Rad žalbene komisije odvija se procesno, u skladu sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku, pa time važe i odredbe koje se odnose na izuzeće, kada za tim postoji potreba.

➤ *Ko odlučuje o žalbama službenika dok se ne obrazuje žalbena komisija?*

Po članu 173. Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, žalbenu komisiju obrazuje Veće.

Žalbena komisija će se obrazovati do početka primene ovog zakona.

Do obrazovanja žalbene komisije, odlučivanje o žalbama službenika nastavlja da obavlja Veće.

➤ *Da li članovi žalbene komisije, koje su lokalne samouprave u obavezi da obrazuju do početka primene Zakona, moraju da budu lica zaposlena u lokalnoj samoupravi ili to mogu da budu i lica koja ispunjavaju uslove za članstvo u navedenoj komisiji, a nisu zaposlena u lokalnoj samoupravi?*

Shodno članu 178. Zakona, najmanje dva člana žalbene komisije moraju da imaju stečeno visoko obrazovanje iz naučne oblasti pravne nauke na osnovnim akademskim studijama u obimu od najmanje 240 ESPB bodova, master akademskim studijama, master strukovnim studijama, specijalističkim akademskim studijama, specijalističkim strukovnim studijama, odnosno na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine ili specijalističkim studijama na fakultetu, sa najmanje pet godina radnog iskustva u struci.

U pogledu izuzeća člana žalbene komisije, propisano je da će predsednik ili član žalbene komisije biti izuzet od vršenja dužnosti u pojedinačnom žalbenom postupku ukoliko postoji lični interes koji on, ili s njime povezano lice, može imati u vezi sa odlukom u čijem donošenju učestvuje.

Dakle, Zakonom nije propisano ko ne može da bude član žalbene komisije, a da pritom ispunjava zakonske uslove.

👉 *Da li član žalbene komisije, u skladu sa članom 173. Zakona, može da bude imenovano lice koje je funkcioner, odnosno izabrano, postavljeno ili imenovano lice, nekog od organa lokalne samouprave?*

Član 178. Zakona propisuje da najmanje dva člana žalbene komisije moraju da imaju stečeno visoko obrazovanje iz naučne oblasti pravne nauke na osnovnim akademskim studijama u obimu od najmanje 240 ESPB bodova, master akademskim studijama, master strukovnim studijama, specijalističkim akademskim studijama, specijalističkim strukovnim studijama, odnosno na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine ili specijalističkim studijama na fakultetu, sa najmanje pet godina radnog iskustva u struci.

Dakle, ovim se ne onemogućava da izabrana, postavljena ili imenovana lica ne mogu da budu članovi žalbene komisije.

Naravno, treba biti obazriv kako se ne bi učestalo primenjivale odredbe iz člana 180. Zakona, a koje se odnose na izuzeće, s obzirom na to da će predsednik ili član žalbene komisije biti izuzet od vršenja dužnosti u pojedinačnom žalbenom postupku ukoliko postoji lični interes koji on, ili s njime povezano lice, može imati u vezi sa odlukom u čijem donošenju učestvuje.

👉 *Da li članovi žalbene komisije koji su zaposleni u opštinskoj upravi imaju pravo kao i ostali članovi van uprave na naknadu za svoj rad, koju utvrdi Opštinsko veće?*

Članom 178. Zakona propisano je da članovi žalbenih komisija imaju pravo na naknadu za rad, čiju visinu određuje Veće. Dakle, Zakon ne pravi razliku u pogledu prava na naknadu za rad članovima komisije u odnosu na to da li su ili nisu zaposleni u upravi.

21. NAMEŠTENICI

U skladu sa kategorizacijom zaposlenih u državnoj upravi, Zakon je u Posebnim odredbama o nameštenicima (članovi 185-187) uredio neka od osnovnih pitanja za nameštenike ali i u drugim, brojnim odredbama napominje njihovu primenu i za nameštenike. Sve ključne odredbe koje uređuju prava i obaveze službenika primenjuju se i na nameštenike. Ključna razlika je ta što nameštenici zaključuju ugovor o radu i ta činjenica proizlazi iz prirode poslova koje obavljaju (prateći pomoćno-tehnički poslovi), koji se na isti način obavljaju i u privatnom sektoru a ne predstavljaju osnovne poslove uprave. Zakon ne utvrđuje strukturu radnih mesta na kojima ih zaposleni obavezno obavljaju u statusu nameštenika, jer je neophodno uspostaviti potrebnu fleksibilnost imajući u vidu veoma različitu situaciju u zatečenoj kadrovskoj strukturi između različitih jedinica lokalne samouprave. Takođe, očekuje se da se u budućem sistemu uređivanja plata u javnom sektoru uspostavi jedinstven katalog radnih mesta, koji će u delu „generičkih radnih mesta“ urediti koji se poslovi mogu obavljati u statusu nameštenika.

▷ Pitanja i odgovori:

👉 *Kako će se odlučivati o pravima i obavezama nameštenika?*

Na prava i dužnosti iz radnog odnosa nameštenika primenjuju se opšti propisi o radu i kolektivni ugovori, ako ovim ili posebnim zakonom nije drugačije određeno. Nameštenik zasniva radni odnos ugovorom o radu, uz napomenu da o pravima i dužnostima nameštenika odlučuje poslodavac rešenjem.

👉 *Da li se ugovor o radu zaključuje samo sa novozaposlenim nameštenicima? Ili se zaključuje sa radnicima koji su već u radnom odnosu, razvrstani po novoj sistematizaciji u zvanje nameštenika?*

U skladu sa članom 186. Zakona, nameštenik zasniva radni odnos ugovorom o radu. Članom 197. istog Zakona propisano je da će ugovori o radu sa nameštenicima, kojima se nastavlja njihov radni odnos, biti zaključeni do početka primene ovog zakona. Dakle, ugovori o radu se zaključuju i sa nameštenicima koji su već u radnom odnosu i sa budućim zaposlenim nameštenicima.

👉 *Prema Katalogu nameštenika u jedinicama lokalne samouprave, koji je izradilo Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, jedno od nameštениčkih mesta je i sistem administrator. Da li to znači da su i radna mesta programer IT i GIS i radno mesto projektanta programera nameštениčka radna mesta?*

Poslovi sistem administratora su poslovi koji podrazumevaju postavljanje i održavanje integrisanih sistema računarske i mrežne opreme, postavljanje i održavanje integrisanih sistema zaštite i kontrole pristupa.

Dakle, ovde je reč o tehničkim aspektima koji se prvenstveno svode na održavanje sistema, dok u slučaju radnog mesta programer reč je o složenijim poslovima koji bi morali da se obavljaju u službeničkom zvanju, po predlogu SKGO-a – savetnik ili mlađi savetnik.

👉 ***Da li nameštenik treba da dobije ugovor o radu ili rešenje o raspoređivanju?***

Shodno članu 197. Zakona, raspoređivanje službenika prema Pravilniku o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, donetim u skladu sa ovim zakonom i pratećim podzakonskim aktima, izvršiće se do početka primene ovog zakona.

Ugovori o radu sa nameštenicima, kojima se nastavlja njihov radni odnos, biće zaključeni do početka primene ovog zakona.

Dakle, do 1. decembra 2016. godine trebalo je da budu zaključeni ugovori o radu sa nameštenicima.

👉 ***Da li su nameštenici u obavezi da polažu državni ispit, s obzirom na to da član 3. stav 4. Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave kaže da je nameštenik lice koje zasniva radni odnos radi obavljanja pratećih, pomoćno-tehničkih poslova u autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave i samim tim nije službenik? Članom 3. Uredbe o programu i načinu polaganja državnog stručnog ispita („Službeni glasnik RS”, br. 16/09, 84/14 i 81/16) propisuje se: „Državni stručni ispit obavezan je da polaže državni službenik koji je zasnovao radni odnos na neodređeno vreme, ako nema položen državni stručni ispit, odnosno drugi odgovarajući ispit u skladu sa zakonom ili se nalazi na probnom radu, i pripravnik u organu iz člana 1. ove uredbe”.***

Članovima 131. i 132. Zakona propisano je:

„Službenik koji je u radnom odnosu na neodređeno vreme dužan je da ima položen državni stručni ispit.

Službenik koji ima položen stručni ispit za zaposlene u državnim organima ne polaže državni stručni ispit.

Uz državni stručni ispit, kao uslov za zasnivanje radnog odnosa, može se predvideti i polaganje posebnog stručnog ispita, odnosno drugog odgovarajućeg ispita, u skladu sa zakonom.

Poseban stručni ispit, osim pravosudnog ispita, ne zamenjuje državni stručni ispit.

Državni stručni ispit se polaže na način, u postupku, pred organom, odnosno komisijom i u rokovima koji su propisani aktom Vlade kojim se uređuju program i način polaganja državnog stručnog ispita za sve državne organe.

Dakle, shodno odredbama Zakona, kao i Uredbe o programu i načinu polaganja državnog stručnog ispita, nameštenici nemaju obavezu polaganja državnog stručnog ispita.”

22. DISCIPLINSKA ODGOVORNOST I DISCIPLINSKI POSTUPAK

U delu zaštite prava, ali i uređivanja odgovornosti zaposlenih, uređeno je pitanje disciplinske odgovornosti (Glava XI).

Zakon uređuje posebno detaljno disciplinsku odgovornost i disciplinski postupak u odredbama članova 135-151. U članovima 136-138. Zakon razrađuje i uređuje lakše i teže povrede radne dužnosti. Neke od povreda radne dužnosti su nove ili detaljnije uređene nego u prethodnim zakonskim rešenjima. Zakon takođe detaljno uređuje disciplinski postupak u članovima 139-149. Disciplinsku komisiju čini jedan član sa visokim obrazovanjem iz oblasti pravnih nauka, predstavnik reprezentativnog sindikata, dok za trećeg člana Zakon ostavlja prostor da poslodavac odredi najpogodnijeg člana. Poslodavac vodi disciplinski postupak, odlučuje o disciplinskoj odgovornosti i izriče disciplinske mere, ili on može za tu svrhu da obrazuje disciplinsku komisiju od tri člana, koja će u njegovo ime da vodi disciplinski postupak i da odlučuje o disciplinskoj odgovornosti službenika. Poslodavac je dužan da obrazuje disciplinsku komisiju da u ime njega vodi disciplinski postupak u slučajevima teže povrede dužnosti iz radnog odnosa. U disciplinskom postupku obavezno se održava usmena rasprava, na kojoj službenik ima pravo da sam ili preko zastupnika izloži svoju odbranu, a može za raspravu da dostavi i pismenu odbranu. Rasprava može da se održi i bez prisustva službenika ako za to postoje važni razlozi, a službenik je na raspravu uredno pozvan. Prilikom izbora i odmeravanja disciplinske mere vodi se računa o stepenu odgovornosti službenika, težini posledica povrede dužnosti i subjektivnim i objektivnim okolnostima pod kojima je povreda dužnosti izvršena. Ranije izrečena disciplinska kazna može da utiče na izricanje nove kazne samo ako još nije izbrisana iz kadrovske lista (član 144).

➤ Pitanja i odgovori:

➤ *S obzirom na to da je jedan član disciplinske komisije ovlašćeni predstavnik reprezentativnog sindikata, da li druga dva člana moraju da budu zaposleni u gradskoj upravi?*

Članom 141. Zakona propisano je da poslodavac može da obrazuje disciplinsku komisiju od tri člana da u njegovo ime vodi disciplinski postupak i odlučuje o disciplinskoj odgovornosti, a da je dužan da obrazuje disciplinsku komisiju da u njegovo ime vodi disciplinski postupak u slučajevima teže povrede dužnosti iz radnog odnosa. Jedan član disciplinske komisije mora da ima stečeno visoko obrazovanje iz naučne oblasti pravne nauke na osnovnim akademskim studijama u obimu od najmanje 240 ESPB bodova, master akademskim studijama, master strukovnim studijama, specijalističkim akademskim studijama, specijalističkim strukovnim studijama, odnosno na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine ili specijalističkim studijama na fakultetu, a jedan član komisije je ovlašćeni predstavnik reprezentativnog sindikata. Dakle, Zakonom se ne propisuje obaveza da druga dva člana disciplinske komisije moraju da budu zaposleni u opštinskoj/ gradskoj upravi.

➤ ***Da li članovi disciplinske komisije primaju novčanu nadoknadu za svoj rad?***

Članom 141. Zakona propisano je da poslodavac može da obrazuje disciplinsku komisiju od tri člana da u njegovo ime vodi disciplinski postupak i odlučuje o disciplinskoj odgovornosti, a da je dužan da obrazuje disciplinsku komisiju da u njegovo ime vodi disciplinski postupak u slučajevima teže povrede dužnosti iz radnog odnosa. Međutim, Zakonom se ne propisuje da članovi disciplinske komisije primaju novčanu nadoknadu za svoj rad.

➤ ***Koje uslove mora da ispunjava treći član disciplinske komisije, s obzirom na to da su Zakonom decidno navedeni uslovi koje moraju da ispunjavaju dva člana, ali ne i treći član komisije?***

Članom 141. Zakona propisano je da jedan član disciplinske komisije mora da ima stečeno visoko obrazovanje iz naučne oblasti pravne nauke na osnovnim akademskim studijama u obimu od najmanje 240 ESPB bodova, master akademskim studijama, master strukovnim studijama, specijalističkim akademskim studijama, specijalističkim strukovnim studijama, odnosno na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine ili specijalističkim studijama na fakultetu, a jedan član komisije je ovlašćeni predstavnik reprezentativnog sindikata. Shodno Zakonu, disciplinska komisija se sastoji od tri člana, ali nisu propisani uslovi, odnosno kvalifikacije za trećeg člana komisije, pa stoga ne postoje ni ograničenja u ovom pogledu, već se ostavlja na slobodu poslodavcu da odluči ko će biti treći član disciplinske komisije, a da nije vezan uslovima koji su propisani za druge članove.

➤ ***Službeniku kome je izrečena disciplinska kazna prestanka radnog odnosa, prestaje radni odnos danom konačnosti rešenja kojim je kazna izrečena. Na koji način poslodavac konstatuje da je rešenje postalo konačno i kojim danom zaposlenom prestaje radni odnos? Da li se stavlja službena zabeleška ili se donosi neki poseban akt?***

Službeniku kome je izrečena disciplinska kazna prestanka radnog odnosa prestaje radni odnos danom konačnosti rešenja kojim je disciplinska kazna izrečena, shodno članu 146. Zakona.

Rešenje se, inače, smatra konačnim kada nema daljeg redovnog pravnog sredstva u konkretnom postupku. U toj situaciji se ne donosi poseban akt, već se u tom smislu postojeće rešenje overava.

➤ ***U slučaju da poslodavac obrazuje disciplinsku komisiju, da li u svakom slučaju disciplinska komisija vodi disciplinski postupak, odlučuje o disciplinskoj odgovornosti i izriče disciplinske mere u ime poslodavca?***

Poslodavac može da obrazuje disciplinsku komisiju od tri člana da u njegovo ime vodi disciplinski postupak i odlučuje o disciplinskoj odgovornosti ukoliko je reč o slučajevima lakše povrede dužnosti iz radnog odnosa. S druge strane, dužan je da obrazuje disciplinsku komisiju da u njegovo ime vodi disciplinski postupak u slučajevima teže povrede dužnosti iz radnog odnosa.

Dakle, ukoliko je disciplinska komisija obrazovana bilo zato što je to obavezno, u slučaju teže povrede dužnosti iz radnog odnosa, ili ukoliko se poslodavac odlučio na to usled lakše povrede dužnosti iz radnog odnosa, tada disciplinska komisija svakako vodi disciplinski postupak.

23. DRŽAVNI STRUČNI ISPIT

Državni stručni ispit je obaveza koja predstavlja i preduslov za obavljanje poslova uprave, na svim nivoima vlasti. Ova obaveza je utvrđena članom 131. Zakona i jedini supstitut državnom stručnom ispitu je položen pravosudni ispit. Kako bi ova obaveza bila dosledno sprovedena, Zakon je predvideo u članu 201. i rok u kojem je moguće položiti državni stručni ispit, ukoliko ga službenik nije položio do početka primene Zakona. Takođe, navedenu odredbu je neophodno primeniti već prilikom objavljivanja javnog konkursa u delu navođenja neophodnih uslova i dokaza (o položenom državnim ispitu) kako bi kandidati bili blagovremeno obavešteni. Ova obaveza je uslov i za nastavak rada na neodređeno vreme za pripravnike (član 129).

➤ Pitanja i odgovori:

👉 *Šta se dešava sa službenicima koji nemaju položen državni stručni ispit početkom primene ovog zakona?*

Zaposleni na službeničkim radnim mestima koji nemaju položen državni stručni ispit mogu da nastave sa radom na tom radnom mestu najduže šest meseci od početka primene ovog zakona, shodno odredbama člana 201. Zakona.

Ukoliko službenik ne položi državni stručni ispit u navedenom roku prestaje mu radni odnos.

👉 *Kada se prima u radni odnos na određeno vreme, shodno članu 70. stav 1. tačka 5. Zakona, lice koje nema radno iskustvo u državnoj upravi i nema položen stručni ispit, da li se u rešenju kod određivanja koeficijenta za obračun i isplatu plate utvrđuje i zvanje i da li ta lica imaju obavezu polaganja stručnog ispita?*

Shodno članu 131. Zakona, službenik koji je u radnom odnosu na neodređeno vreme dužan je da ima položen državni stručni ispit. Na osnovu navedene odredbe, službenici koji zasnivaju radni odnos na određeno vreme nisu u obavezi da imaju položen državni stručni ispit.

24. PRESTANAK RADNOG ODNOSA

Zakon uređuje sve osnove i uslove za prestanak radnog odnosa u članovima 158-164 (Glava XIII).

Zakonom su propisani uslovi za raskid radnog odnosa službenika i to: usled proteka vremena na koje je zasnovan, sporazumom, otkazom, po sili zakona i na drugi način određen ovim ili posebnim zakonom. Jedan od posebnih osnova za raskid radnog odnosa jeste i sprovođenje inicijative za razrešenje na osnovu mere javnog objavljivanja preporuke za razrešenje koju izrekne Agencija za borbu protiv korupcije. Radni odnos službeniku na položaju u tom slučaju prestaje danom konačnosti rešenja kojim se utvrđuje prestanak rada na položaju (član 157). Radni odnos na određeno vreme prestaje protekom vremena na koje je zasnovan, a žalba na rešenje u ovom slučaju ne odlaže izvršenje rešenja (član 158). Poslodavac i službenik mogu da zaključe pismeni sporazum o prestanku radnog odnosa službenika, kojim se određuje i dan prestanka radnog odnosa, međutim to ne važi za službenike koji rade na položaju (član 159). Službenik može da podnese pismeni otkaz najmanje 15 dana pre dana koji je u pismenom otkazu označio kao dan prestanka radnog odnosa. Službenik na položaju pismeni otkaz podnosi organu nadležnom za njegovo postavljenje (član 160). Razlozi za otkaz koji službeniku daje poslodavac, kao i razlozi za prestanak radnog odnosa po sili zakona, taksativno su određeni zakonom. U slučaju otkaza koji službeniku daje poslodavac, službeniku radni odnos prestaje kad rešenje o otkazu postane konačno (član 161. i 162). U slučaju prestanka radnog odnosa po sili zakona, poslodavac donosi rešenje kojim utvrđuje razlog zbog kojeg je radni odnos prestao i dan kad je radni odnos prestao. Protiv tog rešenja žalba nije dopuštena, ali može da se pokrene upravni spor (član 163).

▷ Pitanja i odgovori:

👉 *Poslodavac otkazom raskida radni odnos službeniku u više slučajeva. Radni odnos prestaje kad rešenje o prestanku radnog odnosa postane konačno. Na koji način poslodavac konstatuje da je rešenje postalo konačno i kojim danom zaposlenom prestaje radni odnos. Da li se stavlja službena zabeleška ili se donosi neki poseban akt?*

Poslodavac otkazom raskida radni odnos službeniku ako:

- 1) odbije premeštaj ili raspoređivanje kada za njih nije potrebna saglasnost službenika ili neopravdano ne stupi na radno mesto na koje je premešten ili raspoređen;
- 2) ne zadovolji na probnom radu;
- 3) posle prestanka razloga za mirovanje radnog odnosa ne stupi na rad u roku od 15 dana;
- 4) ne položi državni ili poseban stručni ispit;
- 5) učini težu povredu radne dužnosti za koju mu je izrečena mera prestanka radnog odnosa.

Radni odnos prestaje kad rešenje o prestanku radnog odnosa postane konačno.

Rešenje se, inače, smatra konačnim kada nema daljeg redovnog pravnog sredstva u konkretnom postupku. U toj situaciji se ne donosi poseban akt, već se u tom smislu postojeće rešenje overava.

25. PRAVOBRANILAŠTVO

Zakon ne uređuje pitanja vezana za gradsko/opštinsko pravobranilaštvo, međutim, važno je napomenuti da su radna mesta u pravobranilaštvu deo objedinjenog Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta, koji usvaja Veće.

MIŠLJENJE MDULS-a: „[...] ukazujemo da je jedan od ciljeva Zakona i objedinjavanje svih stručnih poslova u okviru gradske uprave, osim kada je posebnim propisom predviđeno osnivanje posebnog organizacionog oblika za obavljanje poslova uprave, ali izvan nje, po kom osnovu i postoje stručne službe ili posebne organizacije iz člana 1. Zakona. U prilog tome je i činjenica da je u predstojećoj izmeni Zakona o lokalnoj samoupravi predloženo da uprava obavlja stručne i administrativno-tehničke poslove za potrebe rada skupštine, veća i predsednika opštine.

Dalje, imajući u vidu da je odredbama člana 8. stav 2. Zakona predviđeno da se izbor, imenovanje, postavljenje, kao i razrešenje funkcionera u jedinicama lokalne samouprave, vrši u skladu sa posebnim propisima i ovim zakonom, statutom jedinice lokalne samouprave i odlukama jedinice lokalne samouprave kojima se uređuje osnivanje službi i organizacija, ukazujemo da se pitanje statusa funkcionera uređuje na osnovu posebnog propisa (zakona ili podzakonskog akta zasnovanog na zakonu) i na osnovu statuta i odluka skupštine koji predstavljaju opšte akte kojima se sprovode, tj. primenjuju propisi u jedinici lokalne samouprave. S tim u vezi, smisao ove odredbe je da se status, broj i ovlašćenja funkcionera opravdaju razlozima koji su navedeni u posebnim propisima kojima se uređuju određena pitanja, a koji se primenjuju u jedinicama lokalne samouprave (Zakon o budžetskom sistemu – budžetska inspekcija, Zakon o pravobranilaštvu – gradsko pravobranilaštvo, Zakon o ulaganjima – Kancelarija za lokalni ekonomski razvoj i dr.). Takođe, nadležnost za postavljenje, odnosno imenovanje rukovodilaca ovih službi je tim konkretnim propisima ili eksplicitno data izvršnom organu jedinice lokalne samouprave (gradonačelniku, veću) ili skupštini, s tim, ukoliko poseban propis to nije uredio, da se primenjuje odredba Zakona o lokalnoj samoupravi, kojom su definisane nadležnosti skupštine iz člana 32. Zakona u smislu da Skupština opštine, u skladu sa zakonom, između ostalog, imenuje i razrešava upravni i nadzorni odbor, imenuje i razrešava direktore javnih preduzeća, ustanova, organizacija i službi, čiji je osnivač, i daje saglasnost na njihove statute, u skladu sa zakonom. S tim u vezi, ukazujemo i da su odredbama člana 46. ovog zakona uređene nadležnosti opštinskog, gradskog veća, u okviru kojih nisu definisana i ovlašćenja za postavljenja, odnosno imenovanja (osim ovlašćenja za postavljenje načelnika uprave).

Imajući u vidu napred navedeno, mišljenja smo da sve stručne i administrativno-tehničke poslove za potrebe rada skupštine, veća i predsednika opštine treba objediniti u gradskoj upravi kao delu jedinstvenog organa uprave (unutrašnje organizacione jedinice sa načelnikom kao službenikom) ili u okviru posebne uprave za ove oblasti kojima bi rukovodio načelnik uprave kao službenik na položaju, uz ispunjenje uslova za postavljenje, odnosno da odluke kojima se uređuje organizaciona struktura gradske uprave treba uskladiti sa napred iznetim, posebno imajući u vidu primenu Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave.”

➤ Pitanja i odgovori:

➤ *Da li je opštinsko/gradsko javno pravobranilaštvo sistematizovano u upravu?*

Opštinsko/gradsko javno pravobranilaštvo nije deo uprave, ali je Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta pravobranilaštva deo jedinstvenog Pravilnika.

➤ *Da li je opštinski/gradski pravobranilac službenik na položaju?*

Shodno Zakonu o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, službenik na položaju je, zapravo, načelnik uprave, odnosno njegov zamenik, a ne i opštinski/gradski pravobranilac. Preciznije, po članu 48. Zakona i gradskoj opštini, položaji u smislu odredaba ovog zakona su radna mesta načelnika gradske, opštinske uprave, odnosno uprave gradske opštine i njihovih zamenika. U gradu Beogradu, ukoliko je gradska uprava organizovana kao jedinstven organ, položaji u smislu odredaba ovog zakona su radna mesta načelnika gradske uprave grada Beograda, njegovih zamenika (sekretar sekretarijata gradske uprave grada Beograda) i podsekretara sekretarijata.

➤ *Ko predlaže Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta pravobranilaštva?*

Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta pravobranilaštva predlaže opštinski/gradski pravobranilac, ali ovaj akt će biti deo jedinstvenog Pravilnika.

➤ *Da li se za radna mesta postavljenih lica, opštinskih pravobranilaca i njihovih zamenika, kao i zaposlenih koji obavljaju, na primer, administrativne poslove za opštinsko pravobranilaštvo, donosi odvojeno sistematizacija?*

Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta pravobranilaštva predlaže opštinski/gradski pravobranilac. Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta pravobranilaštva je deo objedinjenog Pravilnika, koji potom usvaja Veće.

26. SEKRETAR SKUPŠTINE

Kao i za pravobranilaštvo, Zakon posebno ne uređuje pitanja u vezi sa sekretarom skupštine. Na sekretara skupštine se odnose sve odredbe Zakona kojima se uređuju pitanja vezana za funkcionere, pošto su oni postavljena lica, u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi.

Napomena: pogledati mišljenje MDULS-a pod – Pravobranilaštvo.

➤ Pitanja i odgovori:

➤ *Kakav je položaj sekretara skupštine?*

Sekretar skupštine se, istina, stara o obavljanju stručnih poslova u vezi sa sazivanjem i održavanjem sednica skupštine i njenih radnih tela i rukovodi administrativnim poslovima vezanim za njihov rad, ali uprkos tome sekretar skupštine nije službenik na položaju, već je funkcioner. U jedinici lokalne samouprave i gradskoj opštini, položaji u smislu odredaba ovog zakona su radna mesta načelnika gradske, opštinske uprave, odnosno uprave gradske opštine i njihovih zamenika. U gradu Beogradu, ukoliko je gradska uprava organizovana kao jedinstven organ, položaji u smislu odredaba ovog zakona su radna mesta načelnika gradske uprave grada Beograda, njegovih zamenika (sekretar sekretarijata gradske uprave grada Beograda) i podsekretara sekretarijata, a sve u skladu sa članom 48. Zakona.

➤ *Da li se sekretar skupštine sistematizuje u opštinsku/gradsku upravu?*

Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta, istina, ne postoji za skupštinu. Sekretar skupštine nije deo opštinske/gradske uprave, već drugog organa, tj. skupštine, pa ne može ni da bude sistematizovan u opštinsku/gradsku upravu.

➤ *Da li je sekretar skupštine opštine/grada izabrano ili postavljeno lice?*

Član 28. Zakona o lokalnoj samoupravi propisuje da se skupština opštine smatra konstituisanom izborom predsednika skupštine i postavljenjem sekretara skupštine.

Član 32. tačka 11. istog Zakona propisuje da skupština postavlja i razrešava sekretara skupštine.

Najzad, član 40. Zakona o lokalnoj samoupravi predviđa da se sekretar skupštine postavlja, na predlog predsednika skupštine, na četiri godine i može da bude ponovo postavljen. Za sekretara skupštine opštine može da bude postavljeno lice sa završenim pravnim fakultetom, položenim stručnim ispitom za rad u organima uprave i radnim iskustvom od najmanje tri godine. Dakle, na osnovu svih navedenih odredbi proizlazi da se sekretar skupštine postavlja.

U kontekstu Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, treba napomenuti da u jedinici lokalne samouprave i gradskoj opštini položaji u smislu odredaba ovog zakona su radna mesta načelnika gradske, opštinske uprave, odnosno uprave gradske opštine i njihovih zamenika, dakle ne i sekretara skupštine opštine.

✎ ***Da li sekretar skupštine, koji vrši funkciju od 2004. godine, a koji je do postavljenja na funkciju imao radni odnos na neodređeno vreme u gradskoj upravi, treba od dana primenjivanja Zakona da zaključi sporazum o mirovanju prava i obaveza koje se stiču na radu i po osnovu rada?***

Institut mirovanja radnog odnosa zaposlenih u JLS nije nov i ne treba ga vezivati samo za Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave. Naime, član 79. Zakona o radu propisuje da zaposlenom miruju prava i obaveze koje se stiču na radu i po osnovu rada, osim prava i obaveza za koje je zakonom, opštim aktom, odnosno ugovorom o radu, drukčije određeno, između ostalog, ako odsustvuje sa rada zbog izbora, odnosno imenovanja na funkciju u državnom organu, sindikatu, političkoj organizaciji ili na drugu javnu funkciju čije vršenje zahteva da privremeno prestane da radi kod poslodavca. Isti član propisuje da zaposleni kome miruju prava i obaveze ima pravo da se u roku od 15 dana od dana prestanka funkcije vrati na rad kod poslodavca. Dakle, navedeno pravo je zagarantovano Zakonom o radu, koji je *lex generalis* u odnosu na Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, kao što je bio i u odnosu na Zakon o radnim odnosima u državnim organima. Najzad, član 12. Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave detaljno govori o mirovanju radnog odnosa i propisuje da funkcioneru miruju prava i obaveze koje se stiču na radu i po osnovu rada. Mirovanje radnog odnosa u ovom slučaju nije stvar izbora poslodavca ili njegovog dogovora, odnosno sporazuma sa zaposlenim, pošto je mirovanje radnog odnosa zagarantovano pravo u zakonom navedenim situacijama.

27. INTERNA REVIZIJA/BUDŽETSKA INSPEKCIJA

Pitanja vezana za internu reviziju i budžetsku inspekciju proizlaze iz njihovog položaja koji nije dosledno uređen Zakonom o budžetskom sistemu. Zakon se posebno ne bavi uređivanjem položaja interne revizije i budžetske inspekcije, već se njihov položaj, a time i odnosi sa organom uprave i predsednikom opštine, određuje u skladu sa odlukom opštine o organizovanju ovih poslova, u skladu sa navedenim zakonom. Ovo znači da, u slučaju kada nije obrazovana posebna služba već ove poslove obavlja jedan izvršilac, čije je radno mesto sistematizovano u okviru organa uprave, pitanje nadležnosti za njegovo ocenjivanje, ali i odlučivanje o pravima i obavezama iz radnog odnosa, mora da bude uređeno na isti način kao i za ostale službenike u organu uprave. Moguće je da u budućim izmenama i dopunama Zakona ova pitanja budu detaljnije i posebno uređena. Takođe, navedeni zakon samo posredno ukazuje na to da bi ove poslove trebalo da obavljaju službenici, mada bi postojalo i uporište u mišljenju da se ovde radi o funkcionerima.

Napomena: pogledati mišljenje MDULS-a pod – Pravobranilaštvo.

➤ Pitanja i odgovori:

➤ *Da li šef službe za internu reviziju treba da bude raspoređen u okviru zaposlenih ili imenovanih (postavljenih) lica?*

Član 82. Zakona o budžetskom sistemu propisuje:

„Korisnici javnih sredstava uspostavljaju internu reviziju.

Za uspostavljanje i obezbeđenje uslova za adekvatno funkcionisanje interne revizije odgovoran je rukovodilac korisnika javnih sredstava.

Interna revizija je organizaciono nezavisna od delatnosti koju revidira, nije deo nijednog poslovnog procesa, odnosno organizacionog dela organizacije, a u svom radu je neposredno odgovorna rukovodiocu korisnika javnih sredstava.

Funkcionalna nezavisnost interne revizije se obezbeđuje samostalnim odlučivanjem o: području revizije na osnovu procene rizika, načinu obavljanja revizije i izveštavanju o obavljenoj reviziji.

Interna revizija na osnovu objektivnog pregleda dokaza obezbeđuje uveravanje o adekvatnosti i funkcionisanju postojećih procesa upravljanja rizikom, kontrole i upravljanja organizacijom da li ovi procesi funkcionišu na predviđen način i omogućuju ostvarenje ciljeva organizacije.

Interna revizija pruža savetodavne usluge koje se sastoje od saveta, smernica, obuke, pomoći ili drugih usluga u cilju povećanja vrednosti i poboljšanja procesa upravljanja datom organizacijom, upravljanja rizicima i kontrole. Internu reviziju obavljaју interni revizori. Interni revizori u vršenju funkcije, primenjuju međunarodne standarde interne revizije, etički kodeks interne revizije i principe objektivnosti, kompetentnosti i integriteta.

Interni revizori su obavezni da čuvaju tajnost službenih i poslovnih podataka.”

Članom 3. Zakona o zaposlenima u AP i JLS, zaposlenima, u smislu ovog zakona, smatraju se funkcioneri koji na osnovu zakonom ili pokrajinskim propisom utvrđene obaveze ili ovlašćenja zasnivaju radni odnos radi vršenja dužnosti, službenici i nameštenici.

Funkcioner je izabrano, imenovano, odnosno postavljeno lice (osim službenika na položaju) u organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, odnosno u organima gradske opštine, kao i u službama i organizacijama koje oni osnivaju prema posebnom propisu.

Službenik je zaposleno lice koje profesionalno obavlja stručne poslove iz nadležnosti autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave ili sa njima povezanih opštih pravnih poslova, informatičkih, materijalno-finansijskih, računovodstvenih i administrativnih poslova. Službenik je zaposleno lice na izvršilačkom radnom mestu kao i na radnom mestu službenika na položaju.

Nameštenik je lice koje zasniva radni odnos radi obavljanja pratećih, pomoćno-tehničkih poslova u autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave.

Iz svega navedenog proizlazi da je šef službe za internu reviziju zaposleno lice, odnosno službenik.

➤ *Dalije moguće, u skladu sa Zakonom o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, radno mesto internog revizora sistematizovati u okviru opštinske uprave, ako opština nema službu, već posao interne revizije obavlja jedno lice raspoređeno na navedeno radno mesto?*

Član 82. Zakona o budžetskom sistemu propisuje:

„Korisnici javnih sredstava uspostavljaju internu reviziju. Za uspostavljanje i obezbeđenje uslova za adekvatno funkcionisanje interne revizije odgovoran je rukovodilac korisnika javnih sredstava.

Interna revizija je organizaciono nezavisna od delatnosti koju revidira, nije deo nijednog poslovnog procesa, odnosno organizacionog dela organizacije, a u svom radu je neposredno odgovorna rukovodiocu korisnika javnih sredstava.

Funkcionalna nezavisnost interne revizije se obezbeđuje samostalnim odlučivanjem o: području revizije na osnovu procene rizika, načinu obavljanja revizije i izveštavanju o obavljenoj reviziji.

Interna revizija na osnovu objektivnog pregleda dokaza obezbeđuje uveravanje o adekvatnosti i funkcionisanju postojećih procesa upravljanja rizikom, kontrole i upravljanja organizacijom da li ovi procesi funkcionišu na predviđen način i omogućuju ostvarenje ciljeva organizacije.

Interna revizija pruža savetodavne usluge koje se sastoje od saveta, smernica, obuke, pomoći ili drugih usluga u cilju povećanja vrednosti i poboljšanja procesa upravljanja datom organizacijom, upravljanja rizicima i kontrole.

Internu reviziju obavljaju interni revizori. Interni revizori u vršenju funkcije primenjuju međunarodne standarde interne revizije, etički kodeks interne revizije i principe objektivnosti, kompetentnosti i integriteta. Interni revizori su obavezni da čuvaju tajnost službenih i poslovnih podataka.”

U jedinicama lokalne samouprave je prilično čest slučaj da se pojedine službe ne mogu organizovati, već poslove obavlja jedno lice. To je posebno izraženo u manjim jedinicama lokalne samouprave, ali i u onima srednje veličine. Konkretan odgovor na pitanje je da nema, u ovom kontekstu, razlike u tome da li posao interne revizije obavlja služba ili samo jedan zaposleni.

➤ *Da li internom revizoru može da se prizna zvanje samostalni savetnik? Poslove obavlja jedno lice i radno mesto je sistematizovano kao samostalni izvršilac u opštinskoj upravi.*

Merila za procenu radnog mesta su složenost poslova, samostalnost u radu, odgovornost, poslovna komunikacija i kompetentnost. Merila i poslovi za zvanje samostalnog savetnika su definisana članom 13. Uredbe o kriterijumima za razvrstavanje radnih mesta i merilima za opis radnih mesta službenika u AP i JLS. Ali, treba imati u vidu član 34. navedene uredbe u pogledu ograničenja broja najviših zvanja i ceniti to ograničenje u svakom konkretnom slučaju, s obzirom na to da Pravilnikom može da bude određeno da na radnim mestima u zvanju samostalnog savetnika radi najviše do 20% službenika.

Kako pozicionirati interne revizore i budžetske inspektore u objedinjenom Pravilniku, s obzirom na to da u najvećem broju JLS nema uslova za formiranje službi i da te poslove po pravilu obavlja samo jedna osoba.

➤ *Na koji način će oni biti raspoređeni na to radno mesto, ko će ih ocenjivati, itd., ukoliko se izdvoje u posebnu celinu kao izvršioci, budući da predsednik opštine može da ocenjuje samo službenike na položaju (u većini opština ta lica su izvršioci, dok su u ostalim funkcioneri, postavljena lica od strane predsednika opštine)?*

Kako novi zakon definiše položaj kao radno mesto na kojem službenik ima ovlašćenja i odgovornosti u vezi sa rukovođenjem i usklađivanjem rada organa, službe ili organizacije autonomne pokrajine, odnosno gradske, opštinske uprave ili uprave gradske opštine, te propisuje organe koji vrše postavljenje i uslove za postavljenje i razrešenje sa položaja, interni revizori i budžetski inspektori, čija su radna mesta sistematizovana u aktu o sistematizaciji gradske, opštinske uprave ili uprave gradske opštine (nemaju posebnu službu), jesu izvršilačka radna mesta, a ne položaji, sa određenim zvanjem u skladu sa zakonom, službenik se raspoređuje na ta radna mesta (pod uslovom da ispunjava sve posebne uslove radnog mesta), te o svim pravima i obavezama odlučuje načelnik uprave. Postoji mogućnost da bi se budućim izmenama Zakona predvidelo ovlašćenje predsednika opštine da odlučuje i o ostalim pravima iz radnog odnosa za interne revizore i budžetske inspektore.

➤ *Da li je budžetski kontrolor sistematizovan u upravu?*

Budžetski inspektor po sadržaju opisa posla ne treba da bude sistematizovan u upravu, ali svakako treba da bude deo objedinjenog Pravilnika iz člana 58. Zakona.

28. PLATE

Plate zaposlenih predstavljaju drugi deo celine regulisanja položaja zaposlenih pa je prirodno interesovanje za posledice primene novog službeničkog sistema na primanja zaposlenih. Nažalost, Nacrt zakona o platama u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave nije usvojen do početka primene Zakona. U ovakvoj situaciji se primenjuju važeće odredbe Zakona o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru, odnosno član 39. ovog zakona koji utvrđuje da se do donošenja novog zakona o platama zadržavaju zatečene plate.

MIŠLJENJE MDULS-a: „Imajući u vidu da od 1. decembra 2016. godine počinje da se primenjuje Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave („Službeni glasnik RS”, br. 21/16), a u cilju otklanjanja eventualnih nedoumica u pogledu izrade pojedinačnih akata na osnovu ovog zakona i Zakona o platama u državnim organima i javnim službama („Službeni glasnik RS”, br. 34/01, 62/06 – dr. zakon, 116/08 – dr. zakoni, 92/11, 99/11 – dr. zakon, 10/13, 55/13, 99/14. i 21/16 – dr. zakon), odnosno određivanja koeficijenta za obračun i isplatu plata zaposlenih u autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave daje sledeće mišljenje o primeni propisa:

Članom 39. stav 5. Zakona o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru („Službeni glasnik RS”, broj 18/16) propisano je da pravo na platu i druga primanja iz radnog odnosa zaposleni u organima, organizacijama, službama i agencijama ostvaruju na osnovu propisa koji su na snazi do početka primene posebnih zakona iz stava 1. i 2. ovog člana.

Prema navedenoj odredbi, zaposleni u organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, organima gradskih opština i u službama i organizacijama koje osniva nadležni organ autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, do donošenja posebnog zakona o platama koji će biti usklađen sa Zakonom o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru, ostvaruju pravo na platu i druga primanja iz radnog odnosa na osnovu postojećih propisa.

Iako 1. decembra 2016. godine počinje da se na prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih u potpunosti primenjuje Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave („Službeni glasnik RS”, br. 21/16), ovaj zakon ne donosi promene propisa kojima se uređuju plate i druga primanja zaposlenih. S obzirom na to da se propisi koji se odnose na način određivanja plate nisu menjali, zaposleni nastavlja da prima platu prema odredbama Zakona o platama u državnim organima i javnim službama („Službeni glasnik RS”, br. 34/01, 62/06 – dr. zakon, 116/08 – dr. zakoni, 92/11, 99/11 – dr. zakon, 10/13, 55/13, 99/14. i 21/16 – dr. zakon) i Uredbe o koeficijentima za obračun i isplatu plata imenovanih i postavljenih lica i zaposlenih u državnim organima („Službeni glasnik RS”, br. 44/08 – prečišćen tekst i 2/12). Prema našem mišljenju, zaposleni sve do donošenja posebnog zakona o platama zadržava ranije određen koeficijent prema zvanju koje je imao do početka primene novog Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave. Radi se o zadržavanju „osnovnog” koeficijenta koji se vezuje za zvanje samostalnog stručnog saradnika u državnim organima i o dodatnim koeficijentima koji se

vezuju za zvanja. Kada su u pitanju dodatni koeficijenti koji su ranije određeni zaposlenom zbog poslova koje je obavljao (npr. posao daktilografa) ili uvećanja koeficijenta koja su takođe bila vezana za poslove koje je zaposleni obavljao (npr. poslovi vezani za izvršenje budžeta), i oni ostaju isti ako raspoređivanjem, u skladu sa novim aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta zbog primene novog zakona, zaposleni nastavi da obavlja te poslove. Do izmene u visini plate može da dođe nakon 1. decembra 2016. godine samo ako dođe do promene u poslovima koje zaposleni obavlja, a za koje se određuje drugačiji dodatni koeficijent, odnosno uvećanje koeficijenta.

S tim u vezi, mišljenja smo da nije potrebno novim rešenjima utvrđivati koeficijente za zaposlene kojima je u prethodnom periodu (pre 1. decembra 2016.) posebnim rešenjem utvrđen koeficijent, a zaposleni nastavlja da radi na istim poslovima na kojima je ranije radio.

Ako je pre 1. decembra 2016. godine rešenjem kojim je zaposleni raspoređen da obavlja poslove određenog radnog mesta, utvrđen i koeficijent na osnovu kojeg se određuje plata zaposlenog, tada je potrebno doneti novo rešenje kojim će se utvrditi koeficijenti („osnovni”, dodatni, uvećanja) na način na koji je prethodno navedeno. Takođe, nezavisno od toga što postoji posebno rešenje o koeficijentu, novo rešenje treba doneti i kada se novim raspoređivanjem, zbog promene poslova koje zaposleni obavlja, menjaju dodatni koeficijenti ili uvećanja koeficijenta.”

➤ Pitanja i odgovori:

➤ *Nakon stupanja na snagu Pravilnika, kada se budu donosila pojedinačna rešenja i ugovori o radu, pored utvrđenih zvanja zaposlenih, kako će se odrediti koeficijent za obračun plate počev od 1. decembra 2016. godine, kada Zakon o sistemu plata počinje da se primenjuje od 1. januara 2017. godine?*

Članom 39. Zakona o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru propisano je donošenje posebnog zakona kojim će se urediti plate i druga primanja zaposlenih u organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, kao i da do početka primene ovog posebnog zakona ostaju na snazi, odnosno da pravo na platu i druga primanja iz radnog odnosa zaposleni ostvaruje na osnovu propisa koji su na snazi do početka primene posebnog zakona.

Kako se rešenjima o razvrstavanju i ugovorima o radu ne zasniva radni odnos, već se nastavlja radni odnos koji je ranije zasnovan, to se u ovim aktima konstatuje nastavak tog radnog odnosa, pa u tom smislu se konstatuje da zaposleni nastavlja da ostvaruje pravo na platu prema važećim propisima, odnosno konstatuje se da zadržava zatečeni koeficijent, uz navođenje pojedinačnog akta kojim je utvrđena visina prava na platu, odnosno visina koeficijenta (rešenje o koeficijentu), odnosno navodi se koji je koeficijent zaposleni imao u trenutku stupanja na snagu Pravilnika.

➤ *Šta uraditi sa platom koja je nezakonito određena, a lice nastavlja da obavlja iste poslove kao i tada kada mu je koeficijent nezakonito određen? Zapravo, radi se o tome da je licu sa višom stručnom spremom (VI stepen stručne spreme) dodeljen koeficijent za VII stepen. Da li treba naložiti da se koeficijent uskladi sa stepenom stručne spreme?*

Nezakonito određene plate, odnosno njihova neusklađenost sa koeficijentima nije pravno održiva ni prema aktuelnim propisima ni prema propisima koji su prestali da se primenjuju. Dakle, navedeno usklađivanje mora da se sprovede.

👉 *Kako se utvrđuje plata za v.d. načelnika, s obzirom na to da novi Zakon o platama još uvek nije donet?*

Shodno članu 56. Zakona, ukoliko nije postavljen načelnik uprave kao ni njegov zamenik, kao i kada načelnik uprave nije u mogućnosti da obavlja dužnost duže od 30 dana, do postavljenja načelnika uprave Veće može da postavi vršioca dužnosti – službenika koji ispunjava utvrđene uslove za radno mesto službenika na položaju, koji će obavljati poslove načelnika uprave, najduže na tri meseca, bez sprovođenja javnog konkursa. Plata v.d. načelnika tokom ovog perioda ne treba da se razlikuje od plate načelnika uprave.

👉 *Da li zaposleni koji je do 1. decembra 2016. godine imao zvanje višeg stručnog saradnika i koji je primenom Zakona stekao zvanje samostalnog savetnika, s obzirom na godine radnog iskustva i visoku stručnu spremu, ima pravo da mu se prizna veći koeficijent za obračun plate, odnosno koeficijent na osnovu kojeg se do 1. decembra 2016. godine obračunavala plata samostalnih stručnih saradnika ili nastavlja da prima platu koju je primao u zvanju koje je imao do 1. decembra 2016. godine?*

Članom 39. Zakona o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru propisano je donošenje posebnog zakona kojim će se urediti plate i druga primanja zaposlenih u organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, kao i da do početka primene ovog posebnog zakona ostaju na snazi, odnosno da pravo na platu i druga primanja iz radnog odnosa zaposleni ostavruje na osnovu propisa koji su na snazi do početka primene posebnog zakona.

Kako se rešenjima o razvrstavanju i ugovorima o radu ne zasniva radni odnos, već se nastavlja radni odnos koji je ranije zasnovan, to se u ovim aktima konstatuje nastavak tog radnog odnosa, pa u tom smislu se konstatuje da zaposleni nastavlja da ostvaruje pravo na platu prema važećim propisima, odnosno konstatuje se da zadržava zatečeni koeficijent, uz navođenje pojedinačnog akta kojim je utvrđena visina prava na platu, odnosno visina koeficijenta (rešenje o koeficijentu), odnosno navodi se koji je koeficijent zaposleni imao u trenutku stupanja na snagu Pravilnika.

ZAKLJUČAK

Ovim i struktura postavljenih pitanja pokazuje izraženu zainteresovanost jedinica lokalne samouprave za pravilnu primenu Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave.

Zakon uvodi veliki broj novih instituta ili na drugačiji način uređuje elemente sistema radnih odnosa u lokalnim upravama. Među novim institutima od posebnog značaja je određivanje organizacionih oblika na čije zaposlene se primenjuje Zakon a time indirektno se određuje i obuhvat lokalne uprave; zakonski se uvodi i uređuje Kabinet predsednika opštine/gradonačelnika; uvodi se institut službenika na položaju i novi sistem zvanja službenika, kao i institut nameštenika; uvodi se Kadrovski plan; uređuje se postupak popunjavanja radnih mesta sa novim institutom – internim konkursom; uvode se novi osnovi za rad na određeno vreme; uvodi se nov sistem upravljanja ljudskim resursima zajedno sa uspostavljanjem sistema stručnog usavršavanja i ocenjivanja; uvodi se žalbena komisija; kaznene odredbe, itd.

Pored navedenog, Zakon unapređuje i na drugačiji način uređuje određene institute koji su bili u primeni pre donošenja Zakona, a među ovim unapređenjima sistema radnih odnosa izdvajaju se: jasno određenje postojanja radnog odnosa funkcionera; drugačije uređenje položaja pomoćnika predsednika opštine/gradonačelnika; uređivanje položaja neraspoređenog službenika; drugačiji postupak predlaganja i donošenja Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta; potpunije uređivanje disciplinskog postupka i odgovornosti zajedno sa unapređenom zaštitom prava zaposlenih; preciznije uređivanje osnova za prestanak radnog odnosa i drugo.

Među postavljenim pitanjima najbrojnija su ona koja se odnose na kabinet i položaj pomoćnika predsednika opštine/gradonačelnika, položaj načelnika uprave, Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, službenička zvanja, itd. Ukupno je obrađeno 120 pitanja.

Primena ovog zakona sa velikim brojem novih instituta i unapređenih elemenata sistema radnih odnosa u pokrajinskoj i lokalnoj upravi predstavlja zahtevan i složen proces, tako da objašnjenja ovih instituta i davanje odgovora na praktična pitanja o primeni Zakona predstavljaju neophodan način komunikacije.

Uvažavajući ovu potrebu, Evropska unija i Savet Evrope su u saradnji sa Ministarstvom državne uprave i lokalne samouprave i Stalnom konferencijom gradova i opština pripremili ovu publikaciju kao koristan alat za uspostavljanje i dalji razvoj službeničkog sistema, ali i za uspostavljanje ujednačene prakse zasnovane na Zakonu.

Izdavač

Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu

Španskih boraca 3, 11070 Beograd

www.coe.int/belgrade

© Savet Evrope, 2017.

Ova publikacija priređena je u okviru zajedničkog projekta Evropske unije i Saveta Evrope „Upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi“, koji se sprovodi uz finansijsku pomoć Evropske unije i Saveta Evrope.

Stavovi izraženi u publikaciji ni u kom slučaju ne odražavaju zvanično mišljenje Evropske unije i/ili Saveta Evrope.

Autor

Milan Marković

Design: KUĆA ŠTAMPE PLUS,

www.stampanje.com

cover page - pixabay

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove publikacije ne može biti reprodukovan niti prenet u bilo kom obliku ni bilo kakvim sredstvima, elektronskim (CD-ROM, internet itd.) ili mehaničkim putem, uključujući fotokopiranje, snimanje i bilo kakav sistem za skladištenje podataka ili njihovo prenošenje bez prethodne pismene dozvole Saveta Evrope (Direktorat za komunikacije).

Za dodatne informacije, obratiti se na adresu:

Odsek za dobru upravu

Odeljenje za demokratske institucije i upravu

DG II – Generalni Direktorat za Demokratiju

Savet Evrope

Email: lsg.serbia@coe.int

Internet : www.coe.int/belgrade

U ovoj publikaciji će biti prikazana i obrađena najčešće postavljena pitanja u vezi sa primenom Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, s tim da se neka od obrađenih pitanja odnose na oblasti koje nisu deo uređivanja ovog zakona već drugih, posebnih zakona. Odgovori koji se nalaze u okviru ove publikacije predstavljaju skup objašnjenja najznačajnijih instituta koje Zakon uređuje, zvaničnih mišljenja Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) i pojedinačnih odgovora na postavljena pitanja koje je Stalna konferencija gradova i opština (SKGO) dala u saradnji sa MDULS-om i koja se mogu naći na internet stranici SKGO-a, u okviru rubrike „Primena Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave“.

Projekat „Upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi“ osmišljen je da bi odgovorio na potrebe koje proizlaze iz sprovođenja ključnih prioriteta sadržanih u Strategiji reforme javne uprave u Republici Srbiji i Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u periodu 2015-2017. godine, kao i na zahteve povezane sa primenom postojećeg zakonskog okvir – Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave („Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 21/2016) i Zakon o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru („Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 18/2016).

Cilj projekta je da poboljša delotvornost i administrativne kapacitete jedinica lokalne samouprave putem uspostavljanja profesionalnog sistema obuke zaposlenih i unapređenja funkcije upravljanja ljudskim resursima na lokalnom nivou.

Projekat finansiraju Evropska unija i Savet Evrope a realizuje SE. Glavni partneri su Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i Stalna konferencija gradova i opština.

SRP

Savet Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu. Obuhvata 47 država, od kojih su 28 članice Evropske unije. Sve države članice Saveta Evrope potpisale su Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, sporazum čiji je cilj zaštita ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Evropski sud za ljudska prava nadgleda primenu Konvencije u državama članicama.

www.coe.int

Evropska unija je jedinstveno ekonomsko i političko partnerstvo 28 demokratskih evropskih zemalja. Njeni ciljevi su mir, prosperitet i sloboda za njenih 500 miliona građana - u pravednijem i bezbednijem svetu. Kako bi se to ostvarilo, države članice Evropske unije su uspostavile tela koja vade Evropsku uniju i usvajaju njene zakone. Najvažniji su Evropski parlament (koji predstavlja narod Evrope), Savet Evropske unije (koji predstavlja nacionalne vlade) i Evropska komisija (koja predstavlja zajednički interes Evropske unije).

www.europa.rs



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE