Доц. др Александра ИЛИЋ ПЕТКОВИЋ
Факултет заштите на раду
Универзитет у Нишу

УДК 342.25

331.104

- прегледни чланак -

Проф. др Миле ИЛИЋ
Педагошки факултет у Врању
Универзитет у Нишу

РАДНО-ПРАВНИ СТАТУС ЗАПОСЛЕНИХ У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Сажетак: *Радноправни положај запослених, према важећој правној регулативи Србије, подразумева постојање једног општег и више посебних режима радних односа. Општи режим уређен је Законом о раду. Посебни режими радних односа односе се на поједине категорије запослених као што су, на пример, државни службеници. За њих важе посебни закони који регулишу њихов радноправни статус, а Закон о раду примењује се супсидијарно.*

Када је реч о радним односима у државној управи, основни закон који регулише радноправни положај запослених јесте Закон о државним службеницима. Поред општег режима службеничких односа који је овим Законом регулисан, постоји већи број закона који уређују положај појединих категорија државних службеника, као на пример службеника у војсци, полицији, Пореској управи.

Предмет интересовања у овом раду јесте правна регулатива положаја запослених у органима територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе. Ово питање је веома актуелно, јер, према тренутно важећим прописима, на ова лица се примењује Закон о радним односима у државним органима који је још 2005. године престао да важи, након доношења Закона о државним службеницима. Јасно се уочава потреба да се донесе нов посебан закон који би третирао радноправни статус ових категорија запослених. Тиме би се учинио важан корак у реформи државне управе која је увелико у току.

Кључне речи: *запослени, јединице локалне самоуправе, радноправни положај, општи режим радних односа, посебни режими радних односа.*

Увод

При разматрању питања радноправног статуса запослених у органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе треба поћи од начина организације власти у нашој држави. Уставом Републике Србије („Службени гласник РС“ бр. 98/2006) успостављен је систем поделе власти на законодавну, извршну и судску. Управа није посебна грана власти, али је

државна функција. Члан 136. Устава прецизира да је државна управа самостална, а за свој рад је одговорна Влади. Послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе који су законом одређени. Влада прописује унутрашње уређење министарстава и других органа државне управе и организација.

Правни оквир за функционисање државне управе код нас чине закони који уређују ову материју, а посебно: Закон о Влади („Сл. гласник РС“, бр. 55/2005, 71/2005 - испр., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 – одлука УС, 72/2012, 7/2014 – одлука УС и 44/2014), Закон о министарствима („Сл. гласник РС“, бр. 44/2014, 14/2015 и 54/2015), Закон о државној управи („Сл. гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014), Закон о државним службеницима (Сл. гласник РС“, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009 и 99/2014), али супсидијарно и Закон о раду („Сл. гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 и 75/2014).

Наша држава треба да уреди својом правном регулативом радно-правни статус запослених у државним органима, органима управе, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе и другим областима од значаја и интереса за државу. Између правног положаја запослених у овим органима постоји сличност, али и разлике, па се зато они уређују посебним прописима. Ти посебни прописи, који на целовит начин уређују поменућу материју, донети су у свим областима, осим у области територијалне аутономије и локалне самоуправе.

Општи режим и посебни режими радних односа

Радноправни положај запослених у Србији регулисан је двојако. Најпре, постоји уређеност општег режима радних односа, што се чини Законом о раду, који има карактер општег закона. Али, постоји и правна регулатива радних односа у појединим областима, и то се чини посебним законима. У праву постоји принцип да се примењују, најпре, посебни закони, а ако њима није регулисана целокупна материја, онда се примењује општи пропис, по принципу „*lex specialis derogat legi generali*“. Поред Закона о раду, на запослене у органима државне управе примењује се и Закон о државним службеницима, који је донет 2005. године.¹ Пре његовог доношења, од 1991. године се примењивао Закон о радним односима у државним органима². Закон о државним службеницима је основни закон у уређивању службеничких односа. Њиме је уређен општи систем тих односа, а системи, који се

¹ Специјални закони имају предност у односу на опште законе. Овим односом прописа баве се бројни правни теоретичари. Примера ради, Владан Перишић (Перишић, 2009) истиче да се прво примењује Закон о Војсци, па онда Закон о државним службеницима, а ако ни њиме није уређена ова материја, онда Закон о раду. Тако, он дефинише овај однос као „*lex specialis – lex generalis*“.

² „Сл. гласник РС“, бр. 48/91, 66/91, 44/98 - др. закон, 49/99 - др. закон, 34/2001 - др. закон, 39/2002, 49/2005 - одлука УСРС, 79/2005 - др. закон, 81/2005 - испр. др. закона, 83/2005 - испр. др. закона и 23/2013 - одлука УС

односе на поједине органе, регулишу се пак посебним прописима и представљају, на неки начин, посебне службеничке системе³. У случају да радноправни статус запослених у појединим областима није уређен посебним прописима, на њих се примењује Закон о државним службеницима. Уколико јесте, онда је поменут Закон супсидијарног карактера.

Посебни системи службеничких односа су системи који постоје у полицији, војсци, спољним пословима, царинској и пореској служби, али и у покрајинским органима и органима општина и градова (јединица локалне самоуправе)⁴, па се и теоријски разматра да ли ова питања спадају у радно или управно право.

Важећа регулатива о статусу запослених у јединицама локалне самоуправе

Готово сви системи службеничких односа у Србији су регулисани посебним прописима и добро су уређени. Једини изузетак представљају запослени у органима територијалне аутономије и локалне самоуправе. Наиме, због непостојања посебног прописа, на њих се сходно примењује Закон о радним односима у државним органима. Овај Закон, који је донет још 1991. године је, иначе, престао да важи 1.7.2006. године у свим другим деловима, осим у овом.

Међутим, треба подсетити да је од 2001. до 2006. године на запослене у органима и службама општина и градова примењиван Закон о раду, најпре из 2001, а потом из 2005. године. Такође, треба приметити да ниједан закон о локалној самоуправи није регулисао ово питање, па и даље важи примена, иначе застарелог, Закона о радним односима у државним органима. Ипак, Закон о државним службеницима (члан 189 Закона о државним службеницима) је омогућио да се Закон о радним односима у државним органима примењује до доношења новог посебног закона, а који још увек није донет.

Дакле, ван домашаја Закона о државним службеницима остали су запослени у органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. Ипак, чланом 189 овог закона, као што је већ речено, прописана је сходна примена Закона о радним односима у државним органима на запослене у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе до доношења новог посебног закона. Треба, наравно, имати у виду да овај закон, који се сходно примењује, није могао да уважи посебности радноправног статуса запослених у покрајини, општинама и градовима.

³ О службеничком систему радних односа писали су: Милан Влатковић (Влатковић, 2009), Живко Кулић (Кулић, 2009), Владан Перишић (Перишић, 2009), итд.

⁴ С обзиром на то да је радноправни статус запослених у државним органима гранична категорија између управног и радног права, постоје различита схватања где сврстати норме службеничког права. Једно од занимљивих становишта каже да је службеничко право специјално радно право (Кулић, Васиљевић, 2008).

Иначе, правна регулатива положаја запослених у општинама и градовима у различитим земљама је различита и постоји више модела.⁵ У неким земљама, као што су Француска, Бугарска, Словенија, запослени у јединицама локалне самоуправе имају статус државних службеника. У другим земљама (на пример Белгија, Немачка, Мађарска, Румунија) они имају статус државних службеника само за неке функције. А у појединим, као што је Пољска, уопште и немају статус државних службеника. Та различита пракса је отворила дилему да ли уопште треба доносити посебне прописе за ову категорију запослених. Тим пре што правни стручњаци указују да се исти принципи, начела, па и решења из Закона о државним службеницима треба да примене и на запослене у локалној самоуправи. Једино што је потребно јесте да се и положај функционера у локалној самоуправи регулише новим законом. На тај начин би се у потпуности и до краја укинула сходна примена Закона о радним односима у државним органима.

Но, код нас је рашчишћена дилема да ли доносити посебан закон за запослене у локалној самоуправи, и то у корист става да је доношење оваквог закона потребно.⁶ Специфичност новог закона би била да се он примењује и на запослене у градским општинама, јер оне нису јединице локалне самоуправе. Ово је посебно важно, пошто питање статуса градских општина није уређено Законом о локалној самоуправи („Сл. гласник РС“, бр. 129/2007 и 83/2014 - др. закон).

Као и у Закону о државним службеницима, по Нацрту закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе (<http://www.mduls.gov.rs/doc/rasprave/Nacrt%20Zakona%20o%20zaposlenima%20u%20AP%20i%20JLS.pdf>), који је припремљен за даљу процедуру, статус запосленог имају функционери, службеници и намештеници. Њихови послодавци су скупштине или радна тела која су одређена актима скупштине. Посебан значај треба да имају посебни колективни уговори за јединицу локалне самоуправе, који се, такође, примењују супсидијарно, ако сви претходни закони не регулишу одређену материју. Њима се могу дати и већа права запосленима него што је то регулисано законима.

Код највећег броја питања нацрт закона предвиђа иста решења као и Закон о државним службеницима. Нека од најважнијих су начела за деловање запослених, као што су: начело законитости, непристрасности и политичке неутралности, начело одговорности за свој рад и посебно начело једнаке доступности радних места. На овај начин се онемогућава аматеризам и политизација у одабиру кадрова, а инсистира се на стручном, професионалном и законитом обављању послова запослених тамо где раде. Све друго је исто или слично решено као у Закону о државним службеницима.⁷

⁵ О појединим питањима, која су у вези са статусом државних службеника сличних категорија, писали су познати правни теоретичари: Бранислав Марковић, Стеван Лилић, Зоран Томић, Милан Петровић, Предраг Димитријевић, Петар Кунић, Драган Милков и др.

⁶ Уређивање радноправног односа запослених у органима покрајине и јединица локалне самоуправе је сложено питање истиче Зоран Радуловић (Радуловић, 2007).

⁷ Да би се разграничио појам државних службеника у органима државне управе од појма запослених у органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, треба приметити да критеријуми за разграничење треба да буду регулисани законом, јер постоји разлика

Закључак

Основно питање које се поставља је: чему посебан закон за запослене у органима територијалне аутономије и локалне самоуправе? Одговор је у концепцијским разлозима. Своди се на разлику између државне управе и локалне самоуправе. Јер, државна управа је, у суштини, везана за државу приоритетно, а локална самоуправа за грађанина. Али, у обема областима се ради о остваривању права грађана, у првом случају код органа државне управе, а у другом код органа локалне самоуправе, при чему су различите надлежности ових органа. На крају, из сличних разлога постоје посебни закони о државној управи, државним службеницима, локалној самоуправи.

Треба подсетити да се Закон о државним службеницима примењује на запослене у органима државне управе, судовима, тужилаштвима, правобранилаштвима, службама Народне скупштине, Влади, Уставном суду. Ван његове регулативе су остала лица која нису државни службеници (народни посланици, судије, тужиоци), али и запослени у органима територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе.

У органима државне управе је успостављен класичан службенички систем. Не би се могло рећи да се службенички систем у класичном смислу може успоставити у органима аутономне покрајине, општина и градова. Због тога ваља усвојити посебан закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Иначе, сматра се да су закони који уређују радне односе у државној управи у складу са европским стандардима, да је то радно законодавство хармонизовано са правом Европске уније, па би такав карактер имао и нови закон о запосленима у органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, јер је заснован на сличним решењима.

И ово питање, поред осталог, постаје актуелније у процесима реформе државне управе који трају већ годинама, јер у законодавној регулативи предстоји доношење још само закона о запосленима у органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе да би ова проблематика била потпуно заокружена.

Литература

1. Влатковић, М. (2009). *Службеничко право*. Бања Лука: Бесједа.
2. *Закон о Влади* (2005), Београд: Народна скупштина Републике Србије. „Сл. гласник РС“, бр. 55/2005, 71/2005 - испр., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 – одлука УС, 72/2012, 7/2014 – одлука УС и 44/2014.

између државних и управних службеника, између државних службеника и осталих запослених у органима државне управе, између запослених у органима државне управе и запослених у органима локалне самоуправе итд.

3. *Закон о државним службеницима* (2005), Београд: Народна скупштина Републике Србије. „Сл. гласник РС“, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009 и 99/2014.
4. *Закон о државној управи* (2005), Београд: Народна скупштина Републике Србије. „Сл. гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014.
5. *Закон о локалној самоуправи* (2007), Београд: Народна скупштина Републике Србије. „Сл. гласник РС“, бр. 129/2007 и 83/2014 - др. закон.
6. *Закон о министарствима* (2014), Београд: Народна скупштина Републике Србије. „Сл. гласник РС“, бр. 44/2014, 14/2015 и 54/2015.
7. *Закон о радним односима у државним органима* (1991), Београд: Народна скупштина Републике Србије. „Сл. гласник РС“, бр. 48/91, 66/91, 44/98 - др. закон, 49/99 - др. закон, 34/2001 - др. закон, 39/2002, 49/2005 - одлука УСРС, 79/2005 - др. закон, 81/2005 - испр. др. закона, 83/2005 - испр. др. закона и 23/2013 - одлука УС.
8. *Закон о раду* (2005), Београд: Народна скупштина Републике Србије. „Сл. гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 и 75/2014.
9. Кулић, Ж. (2009). *Службеничко право*. Београд: Мегатренд универзитет.
10. Кулић, Ж. и Васиљевић, Д. (2008). *Радни однос у органима државне управе*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
11. Нацрт закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе <http://www.mduls.gov.rs/doc/rasprave/Nacrt%20Zakona%20o%20zaposlenima%20u%20AP%20i%20JLS.pdf> (приступљено 8.10.2015. године)
12. Першић, В. (2009). *Службеништво и право службеника*. Нови Сад: Правни факултет за привреду и правосуђе.
13. Радуловић, З. (2007): Уређивање радних односа запослених у органима локалне самоуправе у Србији, *Радно и социјално право*. Београд, 1, 197-212.
14. *Устав Републике Србије* (2006), Београд: Народна скупштина Републике Србије. „Службени гласник РС“, бр. 98/2006.

Aleksandra Ilić Petković, Ph.D.

Mile Ilić, Ph.D.

EMPLOYMENT AND LEGAL STATUS OF EMPLOYEES IN UNITS OF LOCAL GOVERNMENT

Summary: *Bearing in mind the legal status of employees in the Republic of Serbia and the complexity of legal regulations which determine their position, there is a clear need to regulate the status of employees in the local self-government. The adoption of a special law that could regulate this issue would complete the norms of our country concerning the employees in the state administration and local self-government.*

A special law for this category of employees is necessary for conceptual reasons. Actually, there is a need to make a distinction between the state administration and local self-government as the state administration is basically related to the state and the local self-government is related to a citizen. In both cases it is the issue of

the realization of citizens' rights. In one case it is related to the state organs while in the other it is about the organs of the local self-government, and these organs have different competences. However, the reasons for establishing laws on public administration, civil servants and local government are similar. The motivation for enacting these special laws is the need to regulate the employment status of these categories in a specific way, different from the way in which the employment status is regulated according to the general regime of labor relations.

Key words: *employees, units of local self-government, employment status, general regime of labor relations, special regime of labor relations.*