

STALNA KONFERENCIJA
GRADOVA I OPŠTINA



Lokalna samouprava

Propisi i praksa

BROJ 2/2010

Posebno izdanje:
**ZAKONI
KOJI POČINJU DA SE
PRIMENJUJU U 2010.**

**U ovom broju:
prikazi devet zakona
koji ove godine počinju
da se primenjuju**



STALNA KONFERENCIJA GRADOVA I OPŠTINA

Lokalna samouprava
PROPISI I PRAKSA

Pravni bilten

broj 2/2010

Beograd, februar 2010.

Stalna konferencija gradova i opština

Lokalna samouprava: Propisi i praksa

PRAVNI BILTEN

Broj 2/2010

Posebno izdanje: Zakoni koji počinju da se primenjuju u 2010.

Izdavač:

Stalna konferencija gradova i opština
Makedonska 22/VIII, Beograd
www.skgo.org

Za izdavača:

Đorđe Staničić,
generalni sekretar

Urednica broja:

Jelena Jerinić

Lektor:

Irena Popović-Grigorov

Grafički dizajn i štampa:

Kotur i ostali o.d.

Tiraž:

450 primeraka

Beograd, februar 2010.

Pravni bilten „Lokalna samouprava – Propisi i praksa” je izdanje
Stalne konferencije gradova i opština koje podržava projekat EXCHANGE 2
– Jačanje kapaciteta Stalne konferencije gradova i opština.

Projekat finansira Evropska unija, a sprovodi Stalna konferencija gradova i opština.

Ova publikacija ne predstavlja zvaničan stav Evropske unije.
Za informacije koje se nalaze u publikaciji odgovoran je isključivo Izdavač.

Poštovane kolegice i kolege,

Pred vama je posebno izdanje Pravnog biltena Stalne konferencije gradova i opština posvećeno zakonima koji počinju da se primenjuju 2010. godine. Iako to donekle znači da napuštamo naš dosadašnji koncept, smatrali smo da može biti pre svega korisno da se na jednom mestu predstave još neki zakoni značajni za lokalni nivo. Kako nije bilo mogućnosti da svakom od tih propisa posvetimo poseban broj Biltena, odlučili smo se za ovakav pristup.

U ovom broju je predstavljeno devet novih propisa – izmena i dopuna važećih zakona ili potpuno novih zakona. Ovde bi se svakako mogli naći još neki zakoni (prvenstveno Zakon o komunalnoj policiji i Zakon o vanrednim situacijama), ali su njima već posvećene neke publikacije Stalne konferencije gradova i opština, pa smo odlučili da ih ne uvrstimo u ovo izdanje.

Tekstovi su nešto drugačiji od onih koje ste navikli da čitate u Pravnom biltenu jer su usmereni na predstavljanje osnovnih novina uvedenih novim zakonima i odredbama koje su od posebnog značaja za opštine i gradove. Dva zakona (Zakon o socijalnom stanovanju i Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina) predstavljeni su nešto detaljnije nego ostali jer nam se činilo da o njima do sada nije bilo dovoljno informacija za predstavnik lokalnih vlasti i lokalnih uprava.

Autorke i autori u ovom broju su stručnjaci za pojedine oblasti iz republičkih i pokrajinskih institucija, kao što je to i ranije bilo kada smo predstavljali neki novi propis. Osim njih, ovog puta su nam veliku podršku pružile i kolegice i kolege iz Stalne konferencije gradova i opština, savetnici za pojedine oblasti i sekretari i sekretarke resornih odbora Stalne konferencije gradova i opština. Svima se najtoplije zahvaljujemo na efikasnosti i spremnosti da izađu u susret našim predlozima.

Jelena Jerinić

Urednica Pravnog biltena

SADRŽAJ:

<i>Prikaz Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodina – sa napomenama o Statutu APV</i>	5
<i>Prikaz Zakona o ravnopravnosti polova</i>	9
<i>Prikaz Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina</i>	15
<i>Prikaz Zakona o maksimalnom broju zaposlenih u lokalnoj administraciji</i>	21
<i>Prikaz Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije</i>	27
<i>Prikaz Zakona o upravnim sporovima</i>	33
<i>Prikaz Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja</i>	37
<i>Prikaz Zakona o socijalnom stanovanju</i>	43
<i>Prikaz Zakona o turizmu</i>	49

PRIKAZ ZAKONA O UTVRĐIVANJU NADLEŽNOSTI AUTONOMNE POKRAJINE VOJVODINE SA NAPOMENAMA O STATUTU APV

*Priredila Aleksandra Milić,
pravna savetnica,
Stalna konferencija gradova i opština*

UVODNE NAPOMENE

Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine (u daljem tekstu: APV) usvojila je Narodna skupština Republike Srbije 30. novembra 2009. godine (objavljen u „Službenom glasniku RS“, br. 99/2009), sa 138 glasova za, od 163 prisutna poslanika. Zakon je stupio na snagu osam dana nakon objavljivanja, s tim što je najveći deo odredaba počeo da se primenjuje od 1. januara 2010. godine, a nešto manji broj odmah po stupanju na snagu¹. Na istoj sednici je potvrđen i Statut APV koji je stupio na snagu 14. decembra 2009. nakon donošenja odluke o proglašenju u Skupštini Vojvodine i objavljivanja u „Službenom listu APV“.

Tim činom su okončane rasprave i sporenja o ustavnosti, odnosno neustavnosti, regionalizaciji i separatističkim tendencijama, kao i usaglašavanju akata kojima se utvrđuje domet autonomije Vojvodine, koje su u našem društvu trajale oko godinu dana.

Bez obzira na obim i nivo promena koje se uvode tim aktima, pre svega Zakonom, ali i Statutom, vreme i efekti koje budu proizveli pokazaće kvalitet izmena i uspešnost implementacije. U tom kontekstu, veoma je važno ukazati na novine koje se odnose na jedinice lokalne samouprave na teritoriji APV, naročito s obzirom na njihove specifičnosti u odnosu na ostale lokalne samouprave, koje se ogledaju u stepenu razvijenosti i dugogodišnjoj tradiciji suživota različitih etničkih grupa, njihovih kultura, običaja, religija.

OSNOVNE NOVINE U ZAKONU I STATUTU

Zakon je podeljen u **četiri poglavlja** koja sadrže:

1. osnovne odredbe,
2. odredbe kojima se utvrđuju nadležnosti pokrajine,
3. odredbe o nadzoru nad obavljanjem poverenih poslova i, na kraju,
4. prelazne i završne odredbe.

¹ Ove odredbe se odnose na finansiranje nadležnosti Vojvodine, osnivanje razvojne banke, osnivanje Pokrajinskog zavoda za zaštitu prirode, obaveze republičkih organa da preuzmu sve mere radi preuzimanja novih nadležnosti pokrajine najkasnije do početka primene zakona, kao i iskazivanje sredstava koja su iz republičkog budžeta preneti do stupanja na snagu zakona za one nadležnosti koje Vojvodina preuzima (čl. 8, čl. 10. tačka 14, čl. 26, 88. i 89).

U osnovnim odredbama se ukazuje pre svega na to da je **predmet zakona** uređivanje nadležnosti APV, kao i druga pitanja od značaja za njen položaj. Takođe se propisuje samostalnost APV u utvrđivanju nadležnosti, izboru, organizaciji i radu organa i službi koje osniva APV, u skladu sa Ustavom Republike Srbije i Statutom APV.

Od novina sadržanih u osnovnim odredbama, u članu 3. koji reguliše **međuregionalnu saradnju**, navodi se da APV saraduje sa odgovarajućim teritorijalnim zajednicama drugih država, u okviru spoljne politike Srbije, uz poštovanje teritorijalnog jedinstva i pravnog poretka Srbije, kao i da Vojvodina zaključuje **međuregionalne sporazume**. Dalje se utvrđuje da APV može biti **članica evropskih i svetskih udruženja regiona** i osnovati **predstavništva** u regionima Evrope, odnosno u sedištu Evropske unije u Briselu, naravno u skladu sa Zakonom i Statutom.

Potom, u članu 4. nailazimo na odredbu prema kojoj **teritoriju** pokrajine čine teritorije jedinica lokalnih samouprava u njenim geografskim oblastima Bačka, Banat i Srem, a koja se ne može menjati bez saglasnosti građana Vojvodine, izražene na **referendumu**. Navodi se da je referendum punovažan ako na njemu glasa većina građana koji imaju biračko pravo i prebivalište u Vojvodini, a odluka je doneta većinom glasova koja je utvrđena zakonom. Predviđeno je da je **Novi Sad**, glavni, administrativni centar APV, a da pokrajina utvrđuje svoje simbole i način njihovog korišćenja u skladu sa Ustavom i Statutom.

U tim odredbama, potvrđuje se i **imovina APV**, ali se, u skladu s Ustavom, njeno regulisanje ostavlja posebnom zakonu kojim se uređuje javna svojina. Zakonom i Statutom je utvrđeno osnivanje **razvojne banke APV, Vojvođanske akademije nauka i umetnosti, Pokrajinskog zavoda za zaštitu prirode**, a propisano je i da pokrajina predlaže **mrežu sudova** na svojoj teritoriji. Statutom je predviđeno da je nosilac izvršne vlasti na teritoriji Vojvodine je **Vlada APV**, odnosno Pokrajinska vlada, umesto nekadašnjeg Izvršnog veća Vojvodine.

U poglavlju koje se odnosi na **krug nadležnosti**, može se uočiti da su one prilično proširene, tako da pokrajina sada ima preko 150 nadležnosti u 20 oblasti poput prostornog planiranja, regionalnog razvoja, izgradnje objekata, poljoprivrede, vodoprivrede, šumarstva, lova i ribolova, turizma, ugostiteljstva, banja i lečilišta, kao i zaštite životne sredine. Dodeljene su i nadležnosti u oblasti industrije i zanatstva, saobraćaja, priređivanja sajмова i drugih privrednih manifestacija, prosvete, sporta, kulture, zdravstvene i socijalne zaštite, javnog informisanja na pokrajinskom nivou, nauke i tehnološkog razvoja, zapošljavanja i rada, privrede i privatizacije, rudarstva i energetike i lokalne samouprave.

LOKALNA SAMOUPRAVA

Osim posebnog odeljka koji se odnosi na lokalnu samoupravu (a o kome će kasnije biti više reči), odredbe od važnosti za jedinice lokalne samouprave na teritoriji Vojvodine nisu objedinjene, već se nalaze u različitim oblastima u kojima pokrajina obavlja svoje poslove.

U osnovnim odredbama Zakona uređen je **odnos između pokrajinskih organa i jedinica lokalne samouprave** kao odnos obavezne saradnje. U Statutu se objašnjava da, osim saradnje, taj odnos podrazumeva i koordinaciju. Takođe, u Statutu je predviđena i **zaštita pokrajinske autonomije**, koja se ogleda u pravu pokrajine da podnese žalbu Ustavnom sudu ako se pojedinačnim aktom ili radnjom organa jedinice lokalne samouprave onemogućava vršenje nadležnosti APV, odnosno da pokrene postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti opšteg akta jedinice lokalne samouprave kojim se povređuje pravo na pokrajinsku autonomiju.

U poglavlju koji se tiče nadležnosti, APV ima pre svega **povereno ovlašćenje rešavanja po žalbama** protiv rešenja opštinske odnosno gradske uprave sa teritorije APV u nekoliko oblasti: prostornog i urbanističkog planiranja, izgradnje objekata, stanovanja, korišćenja poljoprivrednog zemljišta, zaštite i unapređenja životne sredine, finansijske podrške porodici sa decom, kao i onih donetih na predlog za ekspropiaciju.

Kada se govori o **prostornom planiranju i izgradnji objekata**, značajno je da APV daje saglasnost na prostorne i urbanističke planove jedinice lokalne samouprave sa svoje teritorije i predlaže 1/3 članova komisije koja obavlja stručnu kontrolu prostornih i urbanističkih planova u jedinicama lokalne samouprave sa svoje teritorije.

U oblasti **regionalnog razvoja**, APV razvija administrativne kapacitete lokalne samouprave s ciljem uspešnog korišćenja strukturnih i kohezionih fondova Evropske unije.

Nadležnosti APV su nešto šire kada je u pitanju prosveta. Naime, u pogledu **predškolskog i osnovnog obrazovanja i vaspitanja**, značajna nadležnost je saglasnost na akt o mreži osnovnih škola koji donosi skupština jedinice lokalne samouprave, zatim na odluku o proširenju delatnosti ustanove i na odluku organa upravljanja o promeni naziva ili sedišta ustanove čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave. Važna su i ovlašćenja pokrajine u oblasti inspeksijskog nadzora u prosveti nad radom ustanova na teritoriji APV, i to: pravo pokrajinskog prosvetnog inspektora da obavlja neposredan inspeksijski nadzor nad ustanovama u jedinici lokalne samouprave koja nije organizovala taj nadzor; pravo na davanje instrukcija jedinici lokalne samouprave za obavljanje inspeksijskog nadzora; pokrajinskom sekretaru priprema predlog rešenja po žalbi protiv prvostepenog rešenja opštinske/gradske uprave donetog u vršenju inspeksijskog nadzora; pravo da vrši neposredan nadzor nad radom opštinske/gradske inspekcije, uz izdavanje obaveznih instrukcija za izvršavanje zakona i drugih propisa, kao i da kontroliše njihovo izvršavanje.

U domenu **srednjeg obrazovanja i vaspitanja**, situacija je slična. APV daje saglasnost na odluku o proširenju delatnosti ustanove i na odluku organa upravljanja o promeni naziva ili sedišta ustanove čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave. Takođe, kada su u pitanju srednje škole od posebnog interesa za Republiku Srbiju i unikatne škole, APV skupštini jedinice lokalne samouprave za članove školskog odbora predlaže tri istaknuta predstavnika privredne komore, udruženja poslodavaca, Nacionalne službe za zapošljavanje, sindikata i drugih zainteresovanih za rad škole.

U Statutu je predviđena nadležnost APV u oblasti razvoja **infrastrukture i kapitalnih ulaganja** u smislu da putem kapitalnih ulaganja učestvuje u izgradnji, opremanju i razvoju infrastrukture koja čini imovinu lokalne samouprave i AP Vojvodine na teritoriji AP Vojvodine.

U posebnom odeljku, u članu 73. Zakona, predviđa se da u **oblasti lokalne samouprave**, APV ima **poverena ovlašćenja**, te u skladu sa Zakonom: daje mišljenje na predloge za osnivanje novih jedinica lokalne samouprave, ukidanje ili spajanje postojećih, promenu granica i sedišta jedinice lokalne samouprave na teritoriji APV. Zatim, pokrajina kao poverenu nadležnost vrši nadzor nad zakonitošću rada i akata organa jedinice lokalne samouprave na svojoj teritoriji, a daje prethodnu saglasnost skupštini jedinice lokalne samouprave na svojoj teritoriji, prilikom utvrđivanja praznika i odlučivanja o nazivima ulica, trgova, gradskih četvrti, zaselaka i drugih delova naseljenih mesta na teritoriji jedinice lokalne samouprave.

S druge strane, na osnovu čl. 31 Statuta, APV može pokrajinskom skupštinskom odlukom **jedinicama lokalne samouprave poveriti** obavljanje pojedinih poslova iz svoje nadležnosti, s tim što je nadzor nad obavljanjem poverenih poslova regulisan Zakonom koji utvrđuje da APV vrši **nadzor** nad obavljanjem poslova iz svoje nadležnosti poverenih

jedinicama lokalne samouprave, shodnom primenom odredaba Zakona o državnoj upravi o ovlašćenjima nadzornog organa.

Važno je reći da je Statutom, čl. 44, predviđeno da **pravo predlaganja** pokrajinskih odluka i opštih akata koje donosi Skupština, između ostalih, pripada i skupštini jedinice lokalne samouprave.

Statutom, čl. 61, predviđeno je da institucija **pokrajinskog ombudsmána** ima u nadležnosti zaštitu ljudskih prava i sloboda od povreda učinjenih nezakonitim, necelishodnim i neefikasnim postupanjem, između ostalog, i organa gradske i opštinske uprave, organizacija i javnih preduzeća i ustanova koje vrše upravna i javna ovlašćenja, a čiji je osnivač grad ili opština na teritoriji AP Vojvodine.

Princip obavezne **usaglašenosti akata** organa jedinice lokalne samouprave sa Statutom i pokrajinskim skupštinskim odlukama propisan je samim Statutom.

* * *

Nema sumnje da je Zakonom o utvrđivanju nadležnosti APV i Statutom APV uveden viši nivo autonomije u odnosu na prethodni period. Veliki broj poverenih nadležnosti, uz uspostavljanje novih institucija, i očekivano regulisanje pokrajinske imovine i finansija, govori o većoj samostalnosti pokrajine u donošenju odluka i raspolaganju resursima na njenoj teritoriji. Za jedinice lokalne samouprave na teritoriji APV to znači da pred sobom imaju zadatak da postignu veće rezultate u sklopu svih specifičnosti koje prate život u tako organizovanoj pokrajini. Ipak, u modernije organizovanoj pokrajini, sa mogućnošću efikasnijeg i ujednačenijeg obavljanja poslova na njenoj teritoriji, lokalne samouprave u APV imaju šansu da sinhronizuju svoj razvoj sa tim podsticajima, da pružaju kvalitetnije usluge i povećaju standard života građana.

PRIKAZ ZAKONA O RAVNOPRAVNOSTI POLOVA

*Priredila Jasmina Murić,
koordinatorka projekta „Borba protiv seksualnog i rodno senzitivnog nasilja“,
Uprava za rodnu ravnopravnost, Ministarstvo rada i socijalne politike*

UVODNE NAPOMENE

Zakon o ravnopravnosti polova, koji je donet 11. decembra 2009. godine, uređuje stvaranje jednakih mogućnosti ostvarivanja prava i obaveza, preduzimanje posebnih mera za sprečavanje i otklanjanje diskriminacije zasnovane na polu i rodu i postupak pravne zaštite lica izloženih diskriminaciji.

Zakon pripada grupi antidiskriminatornih zakona i bliže uređuje Ustavom zajemčeno pravo na ravnopravnost polova. Zakon polazi od međunarodnih standarda u ovoj oblasti, utvrđenih ratifikovanim međunarodnim konvencijama, od opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, kao i od prava na ravnopravnost polova i drugih prava po tom osnovu koja garantuje Ustav Republike Srbije.

U našem pravnom sistemu do sada nije postojao zakon kojim je ova oblast bila posebno uređena. Potreba za njegovim donošenjem bila je očigledna. Tome u prilog govori iskustvo zemalja iz našeg okruženja, od kojih je najveći broj država doneo zakone koji regulišu ovu oblast. Osim toga, donošenje antidiskriminatornih zakona predstavlja važan korak u procesu evropskih integracija, naročito nakon prihvatanja Studije o izvodljivosti.

DEFINICIJE POJMOVA

Zakon o ravnopravnosti polova na samom početku daje definicije pojmova koje u smislu ovog Zakona imaju sledeće značenje:

Diskriminacija po osnovu pola je svako neopravdano pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje (isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva) koje ima za cilj ili posledicu da licu ili grupi oteža, ugrozi, onemogući ili negira priznanje, uživanje ili ostvarivanje ljudskih prava i sloboda u političkoj, ekonomskoj, društvenoj, kulturnoj, građanskoj, porodičnoj i drugoj oblasti. Diskriminacijom se smatra i ako se prema licu neopravdano postupa lošije nego što se postupa prema drugome, isključivo ili uglavnom zato što je tražilo ili namerava da traži pravnu zaštitu od diskriminacije ili je ponudilo ili namerava da ponudi dokaze o diskriminatorskom postupanju.

Neposredna diskriminacija jeste svako neopravdano razlikovanje, isključivanje ili ograničavanje kojima se u istoj ili sličnoj situaciji bilo kojim aktom ili radnjom organa javne vlasti, poslodavca ili pružaoca usluge, lice ili grupa lica stavljaju ili su stavljeni u nepovoljniji položaj, odnosno kojim bi mogli biti stavljeni u nepovoljniji položaj po osnovu pola.

Posredna diskriminacija je svako neopravdano razlikovanje, isključivanje ili ograničavanje kojima se u istoj ili sličnoj situaciji lice odnosno grupa lica, na osnovu pola kao ličnog svojstva, stavlja u nepovoljniji položaj donošenjem akta ili vršenjem radnje koja je prividno zasnovana na načelu jednakosti i nediskriminacije.

Pol se odnosi na biološke karakteristike lica.

Rod je pojam koji označava društveno uspostavljene uloge, položaje i statuse žena i muškaraca u javnom i privatnom životu, a iz kojih, usled društvenih, kulturnih i istorijskih razlika, proističe diskriminacija zasnovana na biološkoj pripadnosti određenom polu.

Posebna mera jeste mera privremenog karaktera usmerena na ukidanje nejednakosti i ubrzavanje i postizanje pune ravnopravnosti polova u praksi.

Jednake mogućnosti predstavljaju poštovanje i ostvarivanje ljudskih prava zasnovanih na polu u svim oblastima društvenog života i mogućnost ravnopravnog korišćenja rezultata koji proizilaze iz razvoja društva.

Nasilje zasnovano na polu jeste ponašanje kojim se ugrožava telesni integritet, duševno zdravlje ili spokojstvo, ili nanosi materijalna šteta licu, kao i ozbiljna pretnja takvim ponašanjem, koje sprečava ili ograničava neko lice da uživa prava i slobode na principu ravnopravnosti polova.

Uznemiravanje jeste svaki neželjeni verbalni, neverbalni ili fizički akt, zasnovan na polu, učinjen sa namerom ili koji ima za posledicu povredu dostojanstva i izazivanje straha ili stvaranje neprijateljskog, ponižavajućeg, degradirajućeg ili uvredljivog okruženja.

Seksualno uznemiravanje jeste neželjeni verbalni, neverbalni ili fizički akt seksualne prirode, zasnovan na polu, učinjen sa namerom ili posledicom povrede ličnog dostojanstva, stvaranja zastrašujućeg, neprijateljskog, degradirajućeg ili uvredljivog okruženja.

Seksualno ucenjivanje jeste svako ponašanje odgovornog lica koje, u nameri da traži usluge seksualne prirode, uceni drugog da će u slučaju da odbije da pruži tražene usluge, protiv njega ili njemu bliskog lica izneti nešto što može škoditi njenoj ili njegovoj časti ili ugledu.

Poslodavac jeste pravno ili fizičko lice koje zapošljava, odnosno radno angažuje jedno ili više lica, osim organa javne vlasti.

Pružalac usluga jeste svako fizičko, odnosno pravno lice koje drugim fizičkim i pravnim licima pruža određene usluge iz svoje nadležnosti određene zakonom, odnosno osnivačkim aktom.

OBAVEZE ORGANA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Zakonom o ravnopravnosti polova organi jedinica lokalne samouprave, u okviru svojih nadležnosti, obezbeđuju, podstiču i unapređuju ravnopravnost polova i ostvarivanje jednakih mogućnosti u okviru svojih nadležnosti.

U procesu usvajanja razvojnih planova i drugih akata, nadležni organi jedinica lokalne samouprave razmatraju mere i aktivnosti koje su u funkciji ravnopravnosti polova i ostvarivanja jednakih mogućnosti.

U organima jedinica lokalne samouprave, u okviru postojeće organizacije i akta o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji, organizuje se stalno radno telo ili određuje zaposleni za rodnu ravnopravnost i obavljanje poslova ostvarivanja jednakih mogućnosti, u skladu sa ovim zakonom.

RAVNOMERNA ZASTUPLJENOST I JEDNAKE MOGUĆNOSTI PRISTUPA U ORGANIMA IZVRŠNE VLASTI, JAVNIM, FINANSIJSKIM I DRUGIM INSTITUCIJAMA

Ravnopravnost polova obezbeđuje se prilikom kandidovanja za izbore na sve funkcije i imenovanja u organe javne vlasti, finansijske i druge institucije.

Ravnopravnost polova obezbeđuje se u toku sprovođenja izbornog postupka sastavom i radom organa za sprovođenje izbora, u skladu sa propisima kojima se uređuju izbori.

POSEBNE NOVINE KOJE DONOSI ZAKON O RAVNOPRAVNOSTI POLOVA

Prvi put zakonodavac propisuje mere podsticanja principa rodne ravnopravnosti u sferi rada i zapošljavanja i kaže da je poslodavac dužan da zaposlenima, bez obzira na pol, obezbedi jednake mogućnosti i tretman u vezi sa ostvarivanjem prava iz radnog odnosa i po osnovu rada, u skladu sa zakonom kojim se uređuje rad.

Ne smatraju se diskriminacijom ili povredom principa jednakih mogućnosti:

1. posebne mere za povećanje zaposlenosti i mogućnosti zapošljavanja manje zaposlenog pola;
2. posebne mere za povećanje učešća manje zastupljenog pola u stručnom osposobljavanju i obezbeđivanju jednakih mogućnosti za napredovanje;
3. druge posebne mere, utvrđene u skladu sa zakonom.

Zakon takođe obavezuje poslodavaca koji ima u radnom odnosu više od 50 zaposlenih na neodređeno vreme da usvoji plan mera za otklanjanje ili ublažavanje neravnomerne zastupljenosti polova za svaku kalendarsku godinu, najkasnije do 31. januara.

JEDNAKA DOSTUPNOST POSLOVA I POLOŽAJA

Ako zastupljenost manje zastupljenog pola u svakoj organizacionoj jedinici, na rukovodećim mestima i u organima upravljanja i nadzora iznosi manje od 30%, organi javne vlasti su dužni da primene afirmativne mere u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i Zakonom o državnoj upravi.

ZASNIVANJE RADNOG ODNOSA I RADNO ANGAŽOVANJE

Prilikom javnog oglašavanja poslova i uslova za njihovo obavljanje i odlučivanja o izboru lica koja traže zaposlenje radi zasnivanja radnog odnosa ili drugog vida radnog angažovanja, nije dozvoljeno pravljenje razlike na osnovu pola, osim ako postoje opravdani razlozi utvrđeni u skladu sa zakonom kojim se uređuje rad.

RASPOREĐIVANJE I NAPREDOVANJE

Pripadnost polu ne može da bude smetnja napredovanju na poslu.

Odsustvovanje sa posla zbog trudnoće i roditeljstva ne sme da bude smetnja za izbor u više zvanje, napredovanje i stručno usavršavanje.

Odsustvovanje sa posla zbog trudnoće i roditeljstva ne sme da bude osnov za raspoređivanje na neodgovarajuće poslove i za otkaz ugovora o radu, u skladu sa zakonom kojim se uređuje rad.

JEDNAKA ZARADA ZA ISTI RAD ILI RAD JEDNAKE VREDNOSTI

Zaposleni, bez obzira na pol, ostvaruju pravo na jednaku zaradu za isti rad ili rad jednake vrednosti kod poslodavca, u skladu sa zakonom kojim se uređuje rad.

Zakon utvrđuje obavezu poslodavca da zaštiti zaposleno lice od uznemiravanja, seksualnog uznemiravanja i seksualnog ucenjivanja na radnom mestu. U vezi sa ovom opštom obavezom poslodavca, Zakon propisuje i posebne mere čiji je cilj da se njima zaposleni zaštite od neželjenog ponašanja na radnom mestu. Propisano je pravo zaposlenog lica da pismeno obavesti poslodavca o okolnostima koje ukazuju na to da je zaposleno lice izloženo uznemiravanju, seksualnom uznemiravanju i seksualnom ucenjivanju i traži efikasnu zaštitu.

Pravo na stručno usavršavanje u toku rada pod jednakim uslovima za zaposlene oba pola posebno se garantuje. Kao mera koja treba da doprinese da zaposleni oba pola ravnomerno ostvaruju ovo pravo, Zakonom je utvrđena obaveza poslodavca da u svakom ciklusu usavršavanja ili obuke nastoji da najmanje 30% mesta ponudi manje zastupljenom polu. Svrha ovih posebnih mera jeste stvaranje jednakih uslova za profesionalno usavršavanje i jednake mogućnosti zaposlenih oba pola za sticanje neophodnih znanja i stručno usavršavanje.

Zakon posebno štiti zaposlene u slučaju prestanka radnog odnosa, odnosno radnog angažovanja i izričito propisuje razloge koji ne mogu biti opravdan razlog za otkaz ugovora o radu ili za proglašavanje zaposlenog lica za višak zaposlenih. Među razlozima koji pripadaju ovoj grupi navode se: pripadnost polu, odnosno pokretanje postupka zbog diskriminacije, seksualnog uznemiravanja i seksualnog ucenjivanja. Smisao ove posebne garancije je zaštita od diskriminacije na osnovu pripadnosti određenom polu, ili diskriminacije zbog trudnoće, materinstva ili roditeljstva, a naročito zaštita od seksualnog uznemiravanja.

Nastojanje da se najmanje 30% predstavnika manje zastupljenog pola uključi u sastav odbora za pregovore jeste posebna mera koju Zakon predviđa da bi u procesu kolektivnog pregovaranja bila obezbeđena mogućnost ravnomernog učešća predstavnika oba pola. Kako se u procesu zaključenja kolektivnih ugovora određuju veoma osetljiva pitanja, kao

što su uslovi rada i cena rada, u tom procesu moraju da postoje jednake mogućnosti za učešće svih zaposlenih, kako bi mogli da iskažu svoje potrebe i ostvare svoje legitimne interese, bez diskriminacije i pod jednakim uslovima.

NADZOR

Ministarstvo nadležno za poslove ravnopravnosti polova vrši nadzor nad primenom ovog zakona i podnosi najmanje jednom godišnje izveštaj o stanju zaštite i unapređenja ravnopravnosti polova Vladi i nadležnom odboru Narodne skupštine. Na teritoriji autonomne pokrajine nadzor nad primenom ovog zakona vrši nadležni pokrajinski organ, kao povereni posao.

SUDSKA ZAŠTITA

Radi procesne operacionalizacije prava propisanih Zakonom o ravnopravnosti polova i stvaranja efikasnih i delotvornih mehanizama za zaštitu od diskriminacije po osnovu pola, uređena je sudska zaštita.

Najveći broj odredaba koje regulišu sudsku zaštitu posvećen je građanskopravnoj zaštiti pa su tako u tekstu Zakona sadržana supstancijalna pravila koja regulišu različite vidove (oblike) građanskopravne zaštite, kao i pravila koja uređuju sam postupak za pružanje građanskopravne zaštite.

Zakonom su predviđeni različiti oblici građanskopravne zaštite, koji u svojoj ukupnosti treba da obezbede adekvatnu i pravovremenu reakciju na izvršeni akt diskriminacije. Da bi građanskopravna zaštita bila delotvorna, celovita i potpuna, predviđena je široka lepeza građanskopravnih zahteva koji se pred sudom mogu ostvariti. Prilikom definisanja tih zahteva vodilo se računa o tome da se u maksimalnoj meri omogući pružanje preventivne pravne zaštite, čiji je cilj sprečavanje nastavljanja, odnosno ponovnog preduzimanja diskriminatorskih akata. Osim zahteva koji su usmereni ka prevenciji diskriminacije, predviđeni su i definisani zahtevi koji obezbeđuju adekvatnu naknadu štete i otklanjanje posledica povrede ličnosti diskriminisanog lica, koju je akt diskriminacije izazvao. Saglasno tim ciljevima, Zakonom su predviđeni i definisani sledeći vidovi zaštite: utvrđivanje povrede izvršene diskriminatorskim postupanjem; zabrana izvršenja radnje od koje pretila povreda; zabrana daljeg preduzimanja, odnosno ponavljanja radnje koja je izazvala povredu; otklanjanje povrede i uspostavljanje položaja, odnosno stanja pre izvršene povrede; naknadu materijalne i nematerijalne štete.

Aktivna legitimacija u postupku u kome se ostvaruje građanskopravna zaštita od diskriminacije priznata je, pre svega, samom diskriminisanom licu. Osim njega, ovlašćenje da u ime diskriminisanog lica pokrene postupak priznato je i sindikalnoj organizaciji i udruženjima čija je aktivnost vezana za ravnopravnost polova. Da bi se sprečila eventualna zloupotreba, mogućnost da sindikalna organizacija, odnosno udruženja pokrenu građanski sudski postupak za zaštitu od diskriminacije uslovljena je saglasnošću diskriminisanog lica. Sindikalnim organizacijama i udruženjima priznato je pravo da sudeluju u postupku u svojstvu umešača na strani diskriminisanog lica i preduzimanjem procesnih radnji pomognu da diskriminisanom licu, kao tužilac, uspe u parnici. Da bi se stvorili uslovi za pružanje pravovremene pravne zaštite, izričito je predviđeno da postupak u parnici za ostvarivanje građanskopravne zaštite zbog diskriminacije po osnovu pola može biti pokrenut i pre okončanja postupka zaštite pred nadležnim organom.

Za postupanje u parnicama za zaštitu od diskriminacije po osnovu pola predviđena je nadležnost suda opšte mesne nadležnosti. Da bi tužiocu bio omogućen bolji pristup sudskoj zaštiti, predviđena je mogućnost da postupak pokrene pred sudom opšte mesne nadležnosti, ili pred sudom na čijem području ima prebivalište ili boravište.

Imajući u vidu da diskriminacija po osnovu pola nije samo stvar pojedinca već da se njome vređaju javni interes i opšti interes društva, da bi se omogućili što bolji uslovi za ostvarivanje pravne zaštite, Zakonom je propisano je da je tužilac oslobođen prethodnog plaćanja troškova postupka, koji se isplaćuju iz sredstava suda. Saglasno tome, tužilac može da vodi parnicu bez straha da će plaćanjem troškova postupka ugroziti svoj materijalni položaj i položaj svoje porodice.

Da bi se tužiocu olakšao položaj u postupku dokazivanja, predviđena su posebna pravila kojima se propisuje da postoji pretpostavka krivice tuženog ako je među strankama nesporno ili je sud utvrdio da je izvršena radnja neposredne diskriminacije. Osim toga, sa istim ciljem je izvršena „pravična” raspodela tereta dokazivanja i time što je predviđeno da ako tužilac učini verovatnim da je izvršen akt diskriminacije po osnovu pola, teret dokazivanja da usled tog akta nije došlo do povrede načela jednakosti, odnosno načela jednakih prava i obaveza, snosi tuženi.

PRIKAZ ZAKONA O NACIONALNIM SAVETIMA NACIONALNIH MANJINA

*Priredio Tomislav Žigmanov,
direktor Zavoda za kulturu pokrajinskih Hrvata*

MANJINE U SRBIJI I PRAVNA REGULACIJA

U Srbiji živi relativno veliki broj pripadnika različitih nacionalnih manjina tako da je pitanje njihovog položaja, kao i obima i načina ostvarivanja ljudskih i manjinskih prava, od velikog značaja ne samo za političku stabilnost zemlje, već i zbog pravednog uređenja društva i države. Prema posljednjem popisu stanovništva, koji je održan 2002. godine u Srbiji (bez teritorije Kosova), Srbi čine blizu 83 % ukupnog stanovništva (82,86 %). Preostalo stanovništvo čine pripadnici manjinskih grupa – Mađari (3,91 %), Bošnjaci (1,82 %), Romi (1,44 %), Jugosloveni (1,08 %), Hrvati (0,94 %), Crnogorci (0,92 %), Albanci (0,82 %), Slovaci (0,79 %), Vlasi (0,53 %), Rumuni (0,46 %), Makedonci (0,35 %), Bugari (0,27 %), te ostale brojčano male manjine, čiji su pripadnici regionalno izjašnjeni i neopredeljeni.

Treba napomenuti da teritorijalna disperzija nacionalnih manjina u Srbiji nije jednaka. U centralnoj Srbiji (bez Kosova i Vojvodine), 89,48 % ukupnog stanovništva čine Srbi, a 10,52 % nacionalne manjine i oni koji su se izjasnili kao neopredeljeni. U Vojvodini, Srbi čine nešto manje od dve trećine stanovništva (65,05 %), a pripadnici nacionalnih manjina 30,57 %. Etnička disperzija takođe nije jednaka – na jugu Srbije koncentrisani su Albanci, na jugoistoku, uz granicu sa Bugarskom, u dve opštine pretežno žive Bugari, Bošnjaci su većinom nastanjeni u regiji Sandžak na jugozapadu Srbije, a Vlasi u istočnom delu Srbije. U Vojvodini u većini žive Mađari, Hrvati, Slovaci, Jugosloveni, Rumuni, Bunjevci i Rusini. Jedino romska populacija u značajnijem broju živi na celokupnoj teritoriji Srbije.

U Srbiji su nakon 2000. učinjeni izvesni pomaci u pogledu unapređenja manjinskih prava. To se odnosi i na saobražavanje normativnog okvira evropskim standardima i na njegovu primenu. Kada su u pitanju međunarodni dokumenti, ističemo da je Državna zajednica Srbije i Crne Gore 2001. godine pristupila Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope, a Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima ratifikovana je 2005. Okvirnom konvencijom je propisan niz prava pripadnika nacionalnih manjina, kao što su: sloboda mirnog okupljanja, sloboda udruživanja, sloboda izražavanja i sloboda misli, uverenja i veroispovesti, sloboda izražavanja svoje vere i ustanovljavanja verske institucije, organizacije i udruženja, sloboda mišljenja, pravo na korišćenje svog jezika privatno i javno, usmeno ili pismeno, učenje maternjeg jezika. Evropska povelja se, pak, odnosi na sledeće oblasti: obrazovanje, sudska ovlašćenja, upravne vlasti i javne službe, sredstva javnog informisanja, kulturne aktivnosti i pogodnosti, te ekonomski i društveni život.

Ustav Republike Srbije, kao najviši pravni akt u Republici Srbiji, pripadnicima nacionalnih manjina, osim ljudskih prava koja uživaju svi građani, garantuje i posebna, tzv. manjinska prava. Prema članu 79 Ustava, zagarantovana prava su: prava na očuvanje posebnosti, koja obuhvataju pravo na izražavanje, čuvanje, negovanje, razvijanje i javno izražavanje

nacionalne, etničke, kulturne i verske posebnosti; pravo na upotrebu svojih simbola na javnim mestima; pravo na korišćenje svog jezika i pisma; pravo da u sredinama gde čine značajnu populaciju, državni organi, organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja, organi autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave vode postupak i na njihovom jeziku; pravo na školovanje na svom jeziku u državnim ustanovama i ustanovama autonomnih pokrajina; na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova; da na svome jeziku koriste svoje ime i prezime; da u sredinama gde čine značajnu populaciju, tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica, naselja i topografske oznake budu ispisane i na njihovom jeziku; na potpuno, pravovremeno i nepristrasno obaveštavanje na svom jeziku, uključujući i pravo na izražavanje, primanje, slanje i razmenu obaveštenja i ideja; na osnivanje sopstvenih sredstava javnog obaveštavanja, u skladu sa zakonom; pravo na udruživanje i na saradnju sa sunarodnicima. Ustavom su takođe zabranjene diskriminacija i nasilna asimilacija, a propisana je ravnopravnost u vođenju javnih poslova.

ZAKONI O MANJINSKIM PRAVIMA I NACIONALNI SAVETI NACIONALNIH MANJINA

Oblast prava nacionalnih manjina je prvi put na opšti način uređena Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, koji je usvojen 2002. godine, za vreme postojanja Savezne Republike Jugoslavije. Kasnije je, nakon podele Republike Srbije i Republike Crne Gore, postao sastavni deo zakonodavstva Republike Srbije. Oblasti u kojima se pripadnicima nacionalnih manjina ovim zakonom garantuju određena prava i samouprava u vezi sa njima su: kultura, obrazovanje, obaveštenost, upotreba svog jezika i pisma te srazmerna zastupljenost u državnoj upravi. Ta su prava kasnije razrađena u propisima koji regulišu svaku od tih oblasti, npr. pravo na obrazovanje na maternjem jeziku i uslovi pod kojima se to pravo ostvaruje, razrađeni su u više zakona kojima je regulisano školovanje u Republici Srbiji, no tu je bilo određenih problema jer ti sistemski zakoni nisu uvek uvažavali pravna rešenja uspostavljena manjinskim zakonodavstvom.

Kada je reč o nadležnostima lokalne samouprave o manjinskim pravima, one su određene članom 30 Zakona o lokalnoj samoupravi, gde je kao opšta odredba navedeno da se lokalna samouprava „stara se o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih prava i individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina i etničkih grupa“. Tim pre nam se čini da je ovo važno istaknuti jer pripadnici nacionalnih manjina najveći broj svojih zakonom zajemčenih prava ostvaruju upravo na nivou gradova i opština. Od prava na osnovno i srednje obrazovanje, do prava na informisanje na maternjem jeziku, službenu upotrebu jezika i pisma, osnivanje lokalnih kulturnih institucija, pisanje naziva naseljenih mesta, pisanje ličnih imena na manjinskom jeziku i pismu te adekvatno učešće u lokalnom političkom životu – sva ta prava se ostvaruju u lokalnim zajednicama.

Naznačeni procesi evropeizacije manjinskog zakonodavstva u Srbiji još uvek nisu privredeni kraju – normativno zaokruživanje manjinskih prava i dalje treba da bude imperativ zakonodavne vlasti, a stvaranje pretpostavki – i institucionalnih i kadrovskih i finansijskih – za njihovu celovitu i doslednu primenu zadatak svih nivoa izvršne vlasti. Kada je, pak, reč o napredovanju na normativnome planu, jedan od važnih koraka bio je i Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, koji je Narodna skupština Republike Srbije usvojila sredinom prošle godine.

Već je Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina iz 2002. bila predviđena ova institucija manjinske samouprave. Prema slovu toga zakona, nacionalni savet nacionalne manjine „predstavlja nacionalnu manjinu u području službene upotrebe jezika, obrazova-

nja, informisanja na jeziku nacionalne manjine i kulture, učestvuje u procesu odlučivanja ili odlučuje o pitanjima iz tih oblasti i osniva ustanove iz ovih oblasti“. Međutim, kao glavni problemi ovog samoupravnog tela nacionalnih manjina pojavili su se odsustvo tačnijeg normiranja nadležnosti i uklapanja u procese donošenja odluka drugih organa Republike, autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave. Vremenom su se otvorila i druga pitanja, poput legitimiteta – većini nacionalnih saveta istekao je mandat od četiri godine, zatim nerešeno pitanje izbora te slabosti u izgradnji kapaciteta i izostanak nadzora.

Novim, pak, Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina zakonodavac pokušava da nadomesti naznačene manjkavosti. Naime, njime se preciznije uređuju pitanja a) nadležnosti nacionalnih saveta u odnosu na manjinska prava u sva četiri područja (kultura, obrazovanje, obaveštavanje i službena uporaba jezika i pisma), zatim se detaljno propisuju b) postupak njihovog izbora, određuje c) politika finansiranja, kao i d) „i druga pitanja od značaja za rad nacionalnih saveta“ (čl. 1). Sam nacionalni savet istovetno je definisan kao u Zakonu iz 2002. – reč je o samoupravnom manjinskom telu koje u svom delokrugu nadležnosti ima pitanje manjinska prava (čl. 2).

O DUŽNOSTIMA LOKALNE SAMOUPRAVE

Sam je Zakon formalno podeljen u 10, obimom nejednakih, celina: I – Osnovne odredbe, II – Statusna pitanja nacionalnog saveta, III – Nadležnosti nacionalnog saveta, IV – Odnos sa republičkim organima, organima autonomne pokrajine i organima jedinica lokalne samouprave, V – Međunarodna i regionalna saradnja, VI – Izbor nacionalnih saveta, VII – Finansiranje delatnosti nacionalnog saveta, VIII – Nadzor, IX – Kaznene odredbe te X – Prelazne i završne odredbe. Ukoliko Zakon posmatramo kroz prizmu prava, dužnosti i obaveza koji se odnose, bilo direktno ili indirektno, na jedinice lokalne samouprave u kontekstu zakonom utvrđenih nadležnosti nacionalnih saveta nacionalnih manjina, odmah ćemo istaći da on podrazumeva saradnju u nekoliko područja. Pre svega, to su pitanja osnivanja institucija od značaja za manjinske zajednice, zatim njihovog upravljanja i finansiranja, te obezbeđivanja drugih pretpostavki za ostvarivanje manjinskih prava, uz uvažavanje samoupravnih ingerencija nacionalnih saveta.

Među prvima, Zakon predviđa (čl. 10) da nacionalni saveti nacionalnih manjina predlažu predstavnike svoje nacionalne manjine u savetu za međunacionalne odnose u jedinici lokalne samouprave, toj najvažnijoj instituciji u kojoj predstavnici nacionalnih manjina učestvuju u procesima donošenja odluka na lokalnom nivou. S druge strane, Zakon obavezuje jedinice lokalne samouprave da učestvuju u finansiranju rada nacionalnih saveta: „Sredstva za finansiranje rada nacionalnih saveta obezbeđuju se iz budžeta Republike Srbije, budžeta autonomne pokrajine i budžeta jedinice lokalne samouprave, donacija i ostalih prihoda“ (čl. 114). Obaveza finansiranja i obim sredstava koji mora da obezbedi jedinica lokalne samouprave Zakonom su definisani na sledeći način: „Visina sredstava iz javnih izvora koja se obezbeđuju za finansiranje delatnosti nacionalnih saveta određuju se za svaku godinu Zakonom o budžetu Republike Srbije, odnosno odlukama o budžetu AP Vojvodine i jedinica lokalne samouprave. Sredstva iz stava 1. ovog člana koja se obezbeđuju u budžetu jedinice lokalne samouprave raspoređuju se, u skladu sa odlukom nadležnog organa jedinice lokalne samouprave, nacionalnim savetima koji predstavljaju nacionalne manjine koje u stanovništvu jedinice lokalne samouprave dostižu najmanje 10% od ukupnog stanovništva ili nacionalnih manjina čiji je jezik u službenoj upotrebi na teritoriji jedinice lokalne samouprave“ (čl. 115).

Kada je, pak, reč o osnivačkim pravima, Zakon daje pravo nacionalnim savetima da osni-

vaju a) „ustanove vaspitanja, obrazovanja, učeničkog i studentskog standarda“ (čl. 10, 11), zatim b) ustanove u području kulture (čl. 10, 16) te c) javnog obaveštavanja (čl. 10, 19). Ovo se pravo može ostvariti ili samostalnim osnivanjem takvih ustanova ili zajedno sa Republikom, autonomnom pokrajinom, jedinicom lokalne samouprave ili drugim pravnim licem, naravno u skladu sa zakonom. Isto tako, Zakon dopušta pomenutim sadašnjim osnivačima tih ustanova da mogu u celini ili delimično da prenesu svoja osnivačka prava na nacionalni savet, zaključivanjem posebnog ugovora (čl. 24). No, bez obzira na pitanje titulara nad osnivačkim pravima, nacionalni saveti prema Zakonu treba da učestvuju u upravljanju ustanovama iz navedenih područja na sledeće načine: a) davanjem mišljenja o predloženim kandidatima za članove upravnog ili školskog odbora; zatim b) njihovim predlaganjem; c) samim imenovanjem članova; d) davanjem mišljenja o kandidatu za direktora; e) davanjem prethodne suglasnosti za njegov izbor, to jest razrešenje; što je sve zakonom tačno propisano (čl. 12, 17, 20).

Osim prava na upravljanje u obrazovnim ustanovama, u toj važnoj oblasti za očuvanje nacionalnog identiteta nacionalni savet: a) daje mišljenje „u postupku donošenja akta o mreži predškolskih ustanova i osnovnih škola u jedinici lokalne samouprave u kojoj je u službeno upotrebi jezik nacionalne manjine ili u kojoj se obrazovno-vaspitni rad izvodi na jeziku nacionalne manjine“, zatim b) „predlaže osnivaču, Republici, autonomnoj pokrajini ili jedinici lokalne samouprave osamostaljivanje izdvojenog odeljenja škole u kojem se nastava izvodi na jeziku nacionalne manjine“ i c) „daje mišljenje u postupku raspodele sredstava iz budžeta Republike, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave koja se dodeljuju putem javnog konkursa ustanovama i udruženjima u oblasti obrazovanja“ (čl. 15).

Veoma slično važi i za oblast kulture. Naime, prema Zakonu, u ostale nadležnosti nacionalnog saveta u kulturi spadaju: a) predlaganje „obustavljanja izvršenja prostornih i urbanističkih planova ako smatra da se time ugrožavaju kulturna dobra“ od posebnog značaja za nacionalnu manjinu; zatim b) davanje prethodnog mišljenja „nadležnom organu u postupku izdavanja dozvole za premeštanje nepokretnog kulturnog dobra“; c) davanje mišljenja „u postupku osnivanja ili ukidanja biblioteka ili organizacionih jedinica biblioteka koje imaju fond knjiga na jeziku nacionalne manjine“ i d) davanje predloga „za raspodelu sredstava koja se dodeljuju putem javnog konkursa iz budžeta Republike, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave ustanovama, manifestacijama i udruženjima nacionalne manjine u oblasti kulture“ (čl. 18). Poslednje navedeno se primenjuje i kada je u pitanju raspodela sredstava koja se dodeljuju putem javnog konkursa iz budžeta Republike, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave pravnim i fizičkim licima koja obavljaju informisanje na jeziku nacionalne manjine (čl. 21).

Zakon precizno propisuje i pitanje finansiranja rada ustanova čija su osnivačka prava prenetna na nacionalne savete. Naime, u članu 116. Zakona se kaže: „Finansiranje rada ustanova ili drugih organizacija čija su osnivačka prava, delimično ili u celini, prenetna na nacionalne savete vrši se iz istih izvora i na osnovu istih normativa iz kojih su te ustanove ili organizacije finansirane pre prenošenja osnivačkih prava na nacionalne savete. U ugovoru o prenosu osnivačkih prava na nacionalne savete uređuju se finansijske obaveze prethodnog osnivača prema ustanovi ili drugoj organizaciji čiji osnivač postaje nacionalni savet.“

ULOGA LOKALNIH SAMOUPRAVA U SLUŽBENOJ UPOTREBI JEZIKA I PISAMA TE NAZNAKA O OBLIGATIVNOSTI ZAKONA

Najšira oblast saradnje između nacionalnih saveta nacionalnih manjina i jedinica lokalnih samouprava koje Zakon predviđa odnosi se na pravo na službenu upotrebu jezika i pisma. Naime, sedam od devet nadležnosti nacionalnih saveta nacionalnih manjina iz člana 22. Zakona posledično se odnosi i na lokalnu samoupravu. Donosimo ih integralno radi što jasnijeg sagledavanja. Nacionalni savet „utvrđuje tradicionalne nazive jedinica lokalne samouprave, naseljenih mesta i drugih geografskih naziva na jeziku nacionalne manjine, ako je na području jedinice lokalne samouprave ili naseljenog mesta jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi; nazivi koje je utvrdio nacionalni savet postaju nazivi u službenoj upotrebi pored naziva na srpskom jeziku i objavljuju se u ‘Službenom glasniku Republike Srbije’, a u slučaju nacionalnih saveta čije je sedište na teritoriji Autonomne Pokrajine Vojvodine u ‘Službenom listu Autonomne Pokrajine Vojvodine’; predlaže nadležnom organu isticanje naziva jedinica lokalne samouprave, naseljenih mesta i drugih geografskih naziva na jeziku nacionalne manjine; predlaže utvrđivanje jezika i pisma nacionalne manjine kao službenog jezika i pisma u jedinici lokalne samouprave; predlaže promenu naziva ulica, trgova, gradskih četvrti, zaselaka, drugih delova naseljenih mesta i ustanova za koje je utvrđeno da su od posebnog značaja za nacionalnu manjinu; daje mišljenje u postupku utvrđivanja naziva ulica, trgova, gradskih četvrti, zaselaka i drugih delova naseljenih mesta, ako je na području jedinice lokalne samouprave ili naseljenog mesta jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi; (...) predlaže nadležnim organima mere i aktivnosti za unapređenje prevođenja propisa na jezike nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi; (...) odlučuje o drugim pitanjima iz ove oblasti koja su mu poverena zakonom, aktom autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave“. Naravno, te nadležnosti se moraju ostvarivati u najtešnjoj saradnji i sa jedinicama lokalne samouprave. U slučaju, pak, da nacionalni savet ne utvrdi tradicionalne nazive, prema ovom članu, u roku od tri meseca od dana stupanja na snagu zakona, Zakon propisuje da će „tradicionalne nazive utvrditi Vlada, odnosno nadležni organ autonomne pokrajine, ako nacionalni savet ima sedište na teritoriji autonomne pokrajine, u saradnji sa jedinicama lokalne samouprave, organizacijama nacionalnih manjina i stručnjacima za jezik, istoriju i geografiju te nacionalne manjine“ (čl. 135).

Kada je, pak, reč o garancijama za sprovođenje Zakonom predviđenih rešenja, propisana je i obligacija za svaki pojedinačni pravni akti Republike, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave koji se odnose na pomenuta pitanja. Naime, ako su pravni akti „doneti bez odgovarajućeg predloga ili mišljenja nacionalnog saveta“, oni su „protivzakoniti, odnosno ništavi“ (čl. 23). S druge strane, dodaje se u istom članu, „ako nacionalni savet i pored uredno dostavljenog zahteva nadležnog organa, u roku od 30 dana ne dostavi predlog ili mišljenje, akt iz stava 1. ovog člana se donosi i bez pribavljenog predloga, odnosno mišljenja“. Dodatno, član 26 detaljno uređuje odnos nacionalnih saveta sa organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave na sledeći način: „Nacionalni saveti daju predloge, inicijative i mišljenja o pitanjima koja se odnose na položaj nacionalnih manjina i na očuvanje posebnosti nacionalnih manjina organima autonomne pokrajine i organima jedinice lokalne samouprave. Organi autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, obavezni su da razmotre predloge, inicijative i mišljenja nacionalnih saveta i da preduzmu odgovarajuće mere. U postupku donošenja opštih akata iz oblasti koje su navedene u članu 2. ovog zakona, organi autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, zatražiće mišljenje nacionalnih saveta. Postupak pribavljanja mišljenja uređiće se poslovnica organa iz stava 1. ovog člana.“

IZBORI ZA NACIONALNE SAVETE I ULOGA JEDINICA LOKALNIH SAMOUPRAVA

Zakonom se detaljno propisuje način izbora za nacionalne savete nacionalnih manjina, pri čemu se dopušta alternativni način izbora: neposredni ili putem elektora. Neposredni način izbora nacionalnih saveta pretpostavlja da postoji poseban birački spisak pripadnika određene manjinske zajednice. U procesu njegovog formiranja, veći deo obaveza odnosi se na lokalne samouprave. Istina, prema članu 51 Zakona, poseban birački spisak vodi u elektronskoj formi Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, ali posebne biračke spiskove po jedinicima lokalne samouprave vode, kao povereni posao, opštinske, odnosno gradske uprave.

Vođenje posebnih biračkih spiskova pretpostavljaju i druge obaveze lokalnih samouprava. Recimo, „ako u postupku upisa u poseban birački spisak ili brisanja iz spiska, organ uprave jedinice lokalne samouprave koji vodi birački spisak odbije da izvrši upis birača u poseban birački spisak ili brisanje iz spiska, birač ima pravo da podnese žalbu Ministarstvu. Rešenje Ministarstva je konačno i protiv njega se može pokrenuti upravni spor“ (čl. 56). Isto tako, „nadzor nad primenom propisa kojima se uređuje vođenje posebnih biračkih spiskova u jedinicama lokalne samouprave vrši Ministarstvo. Ako Ministarstvo utvrdi da se poseban birački spisak ne vodi na način propisan zakonom i propisima donesenim na osnovu zakona, naložiće nadležnom organu da otkloni utvrđene nepravilnosti“ (čl. 59).

Kada je poseban birački spisak sačinjen i kada započne proces izbora za nacionalne savete, prema članu 82 Zakona: „Ministarstvo i organi jedinica lokalne samouprave dužni su da ovlašćenim predstavnicima podnosilaca potvrđenih izbornih lista omoguće uvid u poseban birački spisak, kao i uvid u službenu dokumentaciju na osnovu koje organ nadležan za vođenje posebnog biračkog spiska vrši upis, brisanje, izmene, dopune ili ispravke biračkog spiska“. Naravno, to će se raditi u jedinicama lokalnih samouprava.

PRIKAZ ZAKONA O ODREĐIVANJU MAKSIMALNOG BROJA ZAPOSLENIH U LOKALNOJ ADMINISTRACIJI¹

Priradio Petar Vujadinović,

načelnik Gradske uprave za poslove organa grada, opštu upravu i društvene delatnosti, Užice

Vlada Republike Srbije je dugo najavljivala Zakon o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u lokalnoj administraciji, čiji je cilj da se u lokalnim samoupravama, smanjenjem broja zaposlenih, izvrši neophodna reorganizacija i racionalizacija, a time i smanjenje rashoda u opštinskim i gradskim budžetima u delu koji se odnosi na plate, doprinose i druga zakonom propisana izdvajanja za zaposlene.

Na osnovu člana 1. Zakona, osnovni kriterijum koji definiše lokalnu administraciju je da se zaposleni finansiraju iz budžeta, a to su:

– u organima jedinica lokalne samouprave

(čl. 27. i 65. Zakona o lokalnoj samoupravi):

- zaposleni u opštinskim i gradskim upravama i zaposleni u upravama gradskih opština (član 53. Zakona o lokalnoj samoupravi),
- predsednik opštine i zamenik predsednika opštine, gradonačelnik i zamenik gradonačelnika, kao i predsednik i zamenik predsednika gradske opštine (43. stav 6. Zakona o lokalnoj samoupravi),
- članovi opštinskog, odnosno gradskog veća na stalnom radu u opštini i gradu, kao i u gradskim opštinama (član 45. stav 9. Zakona o lokalnoj samoupravi),
- predsednik skupštine opštine, predsednik skupštine grada, kao i predsednik gradske skupštine, ako je statutom propisano da se ta funkcija obavlja profesionalno (član 38. stav 5. Zakona o lokalnoj samoupravi),
- sekretar i zamenik sekretara skupštine opštine i grada, kao i sekretar i zamenik sekretara skupštine gradske opštine (član 40. Zakona o lokalnoj samoupravi),
- opštinsko i gradsko javno pravobranilaštvo (član 1. Zakona o republičkom javnom pravobranilaštvu);

– u ustanovama koje se finansiraju iz budžeta:

- zaposleni u oblasti kulture (biblioteke, muzeji, arhivi, galerije, pozorišta i druge ustanove), zaposleni u ustanovama u oblasti turizma (turističke organizacije), zaposleni u oblasti sporta i fizičke kulture (ustanove koje održavaju sportske i druge terene, SOFK i slično);

¹ Službeni glasnik RS, br. 104/09.

– u privrednim društvima i drugim oblicima organizovanja čiji je jedini osnivač jedinica lokalne samouprave:

- zaposleni u akcionarskim i društvima ograničene odgovornosti, agencijama, sekretarijatima, fondovima i slično.

Zakon se ne odnosi na zaposlene u ustanovama u oblasti obrazovanja, zdravstva i predškolskih ustanova, kao ni na zaposlene u javnim preduzećima.

Za navedene organe lokalne samouprave, kao i ustanove i privredna društva i druge oblike organizovanja, zakonom je propisan maksimalan broj zaposlenih, i to:

- na neodređeno vreme – 4 zaposlena na 1.000 stanovnika,
- na određeno vreme – do 10% od broja zaposlenih na neodređeno vreme, pri čemu taj maksimum čine zaposleni angažovani po više osnova – na određeno vreme zbog povećanog obima posla, lica angažovana po ugovoru o delu, ugovoru o privremenim i povremenim poslovima, preko omladinske i studentske zadruge, kao i lica angažovana po drugim osnovama.

KOREKTIVNI KRITERIJUMI

Zakonom je propisano i nekoliko izuzetaka, odnosno korektivnih kriterijuma, čijom primenom određene lokalne samouprave mogu imati i nešto veći broj zaposlenih od maksimalnog:

- a) Lokalne samouprave u kojima je u službenoj upotrebi i jedan ili više jezika nacionalnih manjina, uvećava se za 0,1 zaposlenog na 1.000 stanovnika (0,1 promila) za svaki jezik nacionalne manjine koji je u službenoj upotrebi (član 2. stav 2. Zakona)
- b) U lokalnim samoupravama u kojima živi više od 2% raseljenih i izbeglih lica u odnosu na broj stanovnika prema poslednjem popisu, broj zaposlenih na neodređeno vreme će se utvrđivati prema ukupnom broju stanovnika, koji podrazumeva broj stanovnika prema poslednjem popisu i broj raseljenih i izbeglih lica prema zvaničnim podacima (član 2. stav 3. Zakona).
- c) Lokalne samouprave, a to znači samo gradovi koji imaju obavezu da, shodno članu 24. stav 2. Zakona o lokalnoj samoupravi, obrazuju komunalnu policiju, imaju pravo da broj zaposlenih uvećaju za 0,2 zaposlena na 1.000 stanovnika, odnosno za 0,2 promila (član 2. stav 4. Zakona).
- d) U lokalnim samoupravama koje, prema poslednjem popisu stanovništva, imaju do 15.000 stanovnika broj zaposlenih na neodređeno vreme u lokalnoj administraciji koji treba smanjiti do maksimalnog broja zaposlenih umanjuje se (koriguje) za 50% (član 4. Zakona).
- e) U lokalnim samoupravama koje, prema poslednjem popisu stanovništva, imaju preko 15.000 stanovnika, a kod kojih je učešće transfera Republike Srbije u budžetu jedinice lokalne samouprave manje od 20%, broj zaposlenih na neodređeno vreme koji treba smanjiti koriguje se za 50% (član 5. Zakona).
- f) U lokalnim samoupravama u kojima broj zaposlenih u lokalnoj administraciji treba smanjiti za više od 20% od broja zaposlenih na dan stupanja na snagu ovog zakona, broj zaposlenih na neodređeno vreme za koji je potrebno izvršiti smanjenje umanjuje se za korektiv smanjenja, pri čemu je korektiv smanjenja jedna polovina razlike između broja

zaposlenih za koji treba izvršiti smanjenje i 20% broja zaposlenih na dan stupanja na snagu ovog zakona.

Ukupan broj zaposlenih za koji treba smanjiti lokalnu administraciju po ovom osnovu dobija se oduzimanjem korektiva smanjenja od broja zaposlenih na neodređeno vreme za koji treba smanjiti broj zaposlenih (član 6. Zakona).

UTVRĐIVANJE MAKSIMALNOG BROJA ZAPOSLENIH I PRIMENA KOREKTIVNIH KRITERIJUMA

1. Za dobijanje podataka o maksimalnom broju zaposlenih u lokalnoj administraciji neophodno je najpre, na osnovu člana 1. Zakona, utvrditi koliko na dan 17. decembra 2009. godine ima ukupno zaposlenih na neodređeno vreme u organima jedinica lokalne samouprave, ustanovama i privrednim društvima i drugim oblicima organizovanja čiji je jedini osnivač jedinica lokalne samouprave, a koji se finansiraju iz budžeta lokalne samouprave.
2. Zatim, na osnovu člana 2. st. 2, 3. i 4. Zakona, treba utvrditi maksimalno dozvoljen broj zaposlenih na neodređeno vreme.
3. Konačan broj zaposlenih za koji treba smanjiti lokalnu administraciju dobija se primenom korektiva iz čl. 4, 5. i 6. Zakona.

Ukoliko jedinica lokalne samouprave po više osnova ima pravo na korekciju broja zaposlenih na neodređeno vreme za koji treba izvršiti smanjenje do maksimalnog broja zaposlenih, najpre se koriguje broj zaposlenih po osnovu primene člana 4. odnosno člana 5. ovog Zakona, pa se tako dobijeni broj umanjuje (koriguje) po osnovu primene člana 6. ovog zakona i dobija se konačno potrebno smanjenje broja zaposlenih na neodređeno vreme u lokalnoj administraciji (član 7. stav 2. Zakona).

4. Dobijeni podaci o maksimalnom broju zaposlenih na neodređeno vreme su i osnova za dobijanje podataka o maksimalnom broju zaposlenih na određeno vreme zbog povećanog obima posla, lica angažovanih po ugovoru o delu, ugovoru o privremenim i povremenim poslovima, preko omladinske i studentske zadruge, kao i lica angažovanih po drugim osnovama (član 3. stav 1. Zakona).

POSTUPAK I ROKOVI ZA SMANJENJE BROJA ZAPOSLENIH

Na osnovu člana 2. stav 5. Zakona, lokalne samouprave samostalno odlučuju da li će smanjiti lokalnu administraciju do maksimalnog broja zaposlenih ili će višak zaposlenih preko maksimalnog broja zaposlenih finansirati iz sopstvenih izvora.

Samostalnost lokalnih samouprava da odlučuju o smanjenju svoje administracije je samo deklarativna, s obzirom na to da je već u istom članu 2. stav 7. ovog zakona, lokalnim samoupravama zaprećeno da će se, ukoliko do 31. decembra 2009. godine ne smanji broj zaposlenih na neodređeno vreme do maksimalnog broja zaposlenih, jedinici lokalne samouprave, počev od 1. januara 2010. godine, vršiti srazmerno smanjenje transfera sredstava iz budžeta Republike Srbije.

Međutim, rasprava o ovom pitanju zahteva mnogo više prostora i učešće brojnih eksperata i predstavnika lokalnih samouprava.

Osnov za rešavanje problema viška zaposlenih preko utvrđenog maksimalnog broja je, pre svega, sprovođenje postupka izmene akta o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, tako što će se smanjiti ili broj radnih mesta, ili broj izvršilaca na pojedinim radnim mestima, ili i jedno i drugo.

Na osnovu člana 9. Zakona, treba razlikovati sledeće dve situacije:

- **zaposleni u organima** jedinica lokalne samouprave koji nakon stupanja na snagu akta o sistematizaciji radnih mesta ostanu neraspoređeni ostvaruju prava u skladu sa čl. 65. i 66. Zakona o radnim odnosima u državnim organima (Službeni glasnik RS, br. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/2001, 39/02, 49/05, 79/2005, 81/2005 i 83/2005),
- **ostalim zaposlenima** u lokalnoj administraciji za čijim radom prestane potreba nakon stupanja na snagu akta o sistematizaciji radnih mesta isplaćuje se otpremnina i otkazuje ugovor o radu u skladu sa članom 179. Zakona o radu (Službeni glasnik RS, br. 24/05, 61/05 i 54/09).

Na osnovu člana 9. stav 5. Zakona, status neraspoređenog u organu jedinice lokalne samouprave i status zaposlenog za čijim radom prestaje potreba u ustanovi, privrednom društvu i drugom obliku organizovanja, određuje se na osnovu rezultata rada i imovnog stanja, u skladu sa članom 153. do 157. Zakona o radu.

I zaposleni u organima jedinice lokalne samouprave i ostali zaposleni imaju pravo na otpremninu za svaku navršenu godinu rada u radnom odnosu u visini trećine njegove plate, odnosno zarade, s tim što se pod tom platom, odnosno zaradom, smatra njegova prosečna mesečna plata, odnosno zarada koja mu je isplaćena za poslednja tri meseca koja prethode mesecu u kome je doneseno rešenje kojim je utvrđeno da je postao neraspoređen, odnosno rešenje o otkazu ugovora o radu.

Osim prava na otpremninu, ta lica imaju pravo na novčanu naknadu za slučaj nezaposlenosti, u visini utvrđenoj u skladu sa čl. 66. do 72. Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti (Službeni glasnik RS, br. 36/09).

Treba napomenuti da je, na osnovu člana 158. Zakona o radu, poslodavac dužan da zaposlenom, pre prestanka radnog odnosa, isplati otpremninu.

UMANJENJE TRANSFERNIH SREDSTAVA

Na osnovu člana 8. Zakona, lokalnim samoupravama koje do 31. decembra 2009. godine ne smanje broj zaposlenih na neodređeno vreme umanjuju se transferna sredstva iz budžeta Republike Srbije, i to:

- na svaki 0,1 promil iznad 4 promila, odnosno iznad maksimalnog broja zaposlenih, transferi iz budžeta Republike Srbije umanjuju se za 1% opredeljenih mesečnih transfera u tekućoj godini,
- lokalnim samoupravama koje imaju pravo na korektive iz čl. 4, 5. i 6. ovog zakona, a koje ni primenom korektiva ne smanje potreban broj zaposlenih na neodređeno vreme, obustaviće se transferi iz budžeta Republike Srbije i to tako što se na svaki 0,1 promil iznad maksimalnog broja zaposlenih, uvećan primenom korektiva iz čl. 4, 5. i 6. ovog zakona, umanjuje za 1% opredeljenih mesečnih transfera u tekućoj godini.

Lokalne samouprave koje imaju broj zaposlenih u lokalnoj administraciji veći od maksimalnog broja zaposlenih, a koje smanje broj zaposlenih na neodređeno vreme do maksimalnog broja zaposlenih, odnosno do maksimalnog broja zaposlenih uvećanog primenom korektiva iz čl. 4, 5. i 6. ovog zakona nakon 31. decembra 2009. godine, počinju da ostvaruju

pravo na transfer sredstava iz budžeta Republike Srbije – u punom iznosu, od momenta dostave izveštaja o izvršenom smanjenju broja zaposlenih na neodređeno vreme.

Lokalne samouprave koje imaju broj zaposlenih u lokalnoj administraciji veći od maksimalnog broja zaposlenih, a koje smanje broj zaposlenih posle 31. decembra 2009. godine za manji broj od konačnog potrebnog smanjenja iz člana 7. ovog zakona, pravo na srazmeran iznos transfera sredstava iz budžeta Republike Srbije počće da ostvaruju od momenta kada dostave izveštaj o izvršenom smanjenju broja zaposlenih na neodređeno vreme, i to tako što se za svaki 0,1 promil smanjenja broja zaposlenih na neodređeno vreme mesečni transfer uvećava za 1% u odnosu na iznos iz stava 2. ovog člana.

Na osnovu člana 3. stav 2. Zakona, lokalnim samoupravama koje imaju veći broj zaposlenih na određeno vreme, za svako prekoračenje od 1% iznad 10%, umanjuju se transferi iz budžeta Republike Srbije za 1% opredeljenih mesečnih transfera u tekućoj godini.

Ograničenje se ne odnosi se na ustanove u oblasti kulture.

POVEĆANJE BROJA ZAPOSLENIH

Na osnovu člana 10. Zakona, ako je broj zaposlenih na neodređeno vreme u lokalnoj administraciji na dan stupanja na snagu ovog zakona manji od maksimalnog broja zaposlenih, taj broj se ne može povećavati do 31. decembra 2010. godine, osim u slučajevima koji su nastali zbog stupanja na snagu zakona kojima su utvrđene nove nadležnosti jedinica lokalne samouprave, a najviše do maksimalnog broja zaposlenih.

Nakon roka iz stava 1. ovog člana, broj zaposlenih na neodređeno vreme može se povećati uz prethodno pribavljenu saglasnost Vlade.

Jedinici lokalne samouprave iz stava 1. ovog člana koja poveća broj zaposlenih u lokalnoj administraciji suprotno stavu 1, odnosno stavu 2. ovog člana obustaviće se privremeno transfer sredstava iz budžeta Republike Srbije, i to tako što se za svaki 0,1 promil povećanja broja zaposlenih u odnosu na broj iz stava 1, odnosno stava 2. ovog člana mesečni transferi iz budžeta Republike Srbije umanjuju za 1%.

OBJAVLJIVANJE, IZVEŠTAVANJE I NADZOR

Na osnovu člana 11. Zakona, podaci o broju zaposlenih i angažovanih lica, kao i podaci o iznosu isplaćenom za njihove plate, dodatke i naknade u lokalnoj administraciji su javni i moraju biti objavljeni na internet prezentaciji ili na oglasnoj tabli organa, ustanova i privrednih društava, i to na kraju svakog meseca.

Treba naglasiti da nadzor nad primenom Zakona vrši Ministarstvo finansija koje ima i obavezu da vodi registar sa podacima o broju zaposlenih i angažovanih lica u lokalnoj administraciji, kao i o iznosu isplaćenom na ime njihovih plata, dodataka i naknada, kao i da dobijene podatke objavi na svojoj internet prezentaciji.

Na osnovu člana 12. Zakona, propisano je da će način i rokove izveštavanja, sadržinu registra, kao i druga pitanja od značaja za sprovođenje ovog zakona bliže urediti Vlada.

Nadamo se da će u podzakonskom aktu Vlade, koji, nažalost, još uvek nije donet (do 1. februara 2010. godine), biti odgovoreno i na određena sporna pitanja:

- da li su predsednik opštine i njegov zamenik, gradonačelnik i njegov zamenik, članovi opštinskog, odnosno gradskog veća i predsednik skupštine opštine, odnosno grada,

deo lokalne administracije, s obzirom na to da oni zasnivaju radni odnos u opštini, odnosno gradu, a ne u upravi i kakav je njihov radnopravni status – na određeno ili na neodređeno vreme,

- šta je sa zaposlenima u javnim preduzećima koja su registrovana kao javna, shodno Zakonu o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa, a finansiraju se u celini ili većim delom iz budžeta opštine, odnosno grada,
- da li se u maksimalan broj zaposlenih uračunavaju i svi zaposleni u ustanovama čiji je jedini osnivač opština, odnosno grad, a koje odlukom Vlade Republike Srbije obavljaju poslove i za druge opštine,
- koja budžetska godina je osnov za primenu korektivnog kriterijuma iz člana 5. Zakona.

PRIKAZ ZAKONA O AGENCIJI ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

Priredio Dragan Vujčić,

šef Službe za evropske integracije i međunarodnu saradnju,

Stalna konferencija gradova i opština

Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu: Zakon) stupio je na snagu 4. novembra 2008. godine, ali je početak njegove primene odgođen za 1. januar 2010. godine. Tim Zakonom je uspostavljen nov, nezavisan državni organ, čija je uloga da radi na preventivnim aktivnostima, ali i na sistemskom suzbijanju korupcije u Srbiji. Na taj način je Agencija praktično preuzela poslove koji su Zakonom o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija (Sl. glasnik RS, br. 43/2004) bili povreni Republičkom odboru za rešavanje o sukobu interesa, koji prestaje da postoji danom početka primene ovog Zakona. Osim Zakona o agenciji za borbu protiv korupcije, donet je i skup zakona (*Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela* – Sl. glasnik RS, br. 97/2008, *Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela* – Sl. glasnik RS, br. 97/2008, i *Zakon o finansiranju političkih stranaka* – Sl. glasnik RS, br. 72/2003, 75/2003 – ispr. i br. 97/2008) kojima država pokazuje svoju stvarnu i političku volju da se uhvati u koštac sa problemom korupcije, koja, prema svim ocenama i istraživanjima, predstavlja ozbiljan problem i u našoj zemlji i krupna je prepreka u izgrađivanju demokratskog društva, za funkcionisanje pravnog, političkog i ekonomskog sistema. Svi pomenuti zakoni doneti su u skladu sa standardima Evropske unije, a sa ciljem harmonizacije našeg pravnog poretka sa pravnim tekovinama EU, čime se ispunjavaju uslovi za nastavak procesa približavanja EU.

Ovim Zakonom uređuju se pravni položaj, organizacija i način rada Agencije. Takođe, sadrži odredbe o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, dužnost funkcionera da prijavljuje imovinu, postupak i odlučivanje u slučaju povrede Zakona, obaveze donošenja planova integriteta i kaznene odredbe.

Zakonom je Agencija definisana kao samostalan državni organ koji za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini Republike Srbije. U okviru budžeta Republike Srbije ona ima posebna sredstva namenjena za njen samostalan rad i funkcionisanje. Agencija ima svojstvo pravnog lica, a u svom radu se rukovodi odredbama Zakona o samoj Agenciji i odredbama Zakona o opštem upravnom postupku. Agencija ima sledeće nadležnosti: *nadzire sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, Akcionog plana za primenu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i sektorskih akcionih planova, pokreće postupak i izriče mere zbog povrede ovog zakona, rešava o sukobu interesa, obavlja poslove u skladu sa zakonom kojim je uređeno finansiranje političkih stranaka, daje mišljenja i uputstva za sprovođenje ovog zakona, daje inicijative za izmenu i donošenje propisa u oblasti borbe protiv korupcije, daje mišljenja u vezi sa primenom Strategije, Akcionog plana i sektorskih akcionih planova, prati i obavlja poslove koji se odnose na organizovanje koordinacije rada državnih organa u borbi protiv korupcije, vodi registar funkcionera, vodi registar imovine i prihoda funkcionera, saraduje sa drugim državnim organima u pripremi propisa u oblasti borbe protiv korupcije, daje smernice za izradu planova integriteta u javnom i privatnom sektoru, uvodi i sprovodi programe obuke o korupciji, vodi posebne evidencije u skladu sa ovim zakonom, postupa po predstavkama pravnih i fizičkih lica,*

organizuje istraživanja, prati i analizira statističke i druge podatke o stanju korupcije, u saradnji sa nadležnim državnim organima prati međunarodnu saradnju u oblasti borbe protiv korupcije.

Agencija je strukturisana tako da ima dva organa: *Odbor agencije i direktora*. Odbor Agencije bira Narodna skupština Republike Srbije, sastoji se od devet članova, a predlažu ih predsednik Republike, administrativni odbor skupštine, Vlada, Vrhovni kasacioni sud, Državna revizorska institucija, Socijalno-ekonomski savet, Advokatska komora Srbije, a zajedničkim dogovorom zaštitnik građana, poverenik za informacije od javnog značaja i udruženja novinara Srbije. Mandat člana Odbora traje četiri godine i u ovaj organ može biti biran najviše dva puta. Osim opštih uslova za članstvo u Odboru, kao što su radno iskustvo, obrazovanje i neosuđivanost, bitno je napomenuti uslov da članovi Odbora ne smeju biti članovi političkih partija. Direktor Agencije je inokosni organ koji predstavlja Agenciju, rukovodi njenim radom, organizuje i obezbeđuje zakonito i efikasno obavljanje poslova Agencije, donosi odluke o povredi zakona, izriče mere i obavlja druge poslove u skladu sa Zakonom. Direktora bira Odbor na osnovu javnog konkursa na mandatni period od 5 godina, sa ograničenjem da na tu funkciju može da bude biran najviše dva puta. U identičnom postupku bira se i zamenik direktora, čiji su mandat i funkcija vezani za mandat i funkciju direktora.

Zakonom su definisani osnovni pojmovi kao što su: *korupcija, funkcioner, javna funkcija, povezano lice, privatni interes, sukob interesa, poklon i protokolarni poklon*.

Korupcija je odnos koji se zasniva zloupotrebom službenog, odnosno društvenog položaja ili uticaja, u javnom ili privatnom sektoru, radi sticanja lične koristi ili koristi za drugoga.

Funkcioner je svako izabrano, postavljeno ili imenovano lice u organe Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i organe javnih preduzeća, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave i drugo lice koje bira Narodna skupština.

Javna funkcija je funkcija u organima Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave, organima javnih preduzeća, ustanova i drugih organizacija, čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, kao i funkcija drugih lica koje bira Narodna skupština, a podrazumeva ovlašćenja rukovođenja, odlučivanja, odnosno donošenja opštih ili pojedinačnih akata.

Povezano lice je supružnik ili vanbračni partner funkcionera, krvni srodnik funkcionera u pravoj liniji, odnosno u pobočnoj liniji zaključno sa drugim stepenom srodstva, usvojitelj ili usvojenik funkcionera, kao i svako drugo pravno ili fizičko lice koje se prema drugim osnovama i okolnostima može opravdano smatrati interesno povezanim sa funkcionerom.

Privatni interes je bilo kakva korist ili pogodnost za funkcionera ili povezano lice.

Sukob interesa je situacija u kojoj funkcioner ima privatni interes koji utiče, može da utiče ili izgleda kao da utiče na postupanje funkcionera u vršenju javne funkcije odnosno službene dužnosti, na način koji ugrožava javni interes.

Poklon je novac, stvar, pravo i usluga izvršena bez odgovarajuće naknade i svaka druga korist koja je data funkcioneru ili povezanom licu u vezi s vršenjem javne funkcije.

Protokolarni poklon je poklon koji funkcioner primi od države, njenog organa ili organizacije, međunarodne organizacije ili stranog pravnog lica, koji je primljen prilikom službene posete ili u drugim sličnim prilikama.

SUKOB INTERESA

Odredbama o sukobu interesa propisano je da funkcioner može da vrši samo jednu funkciju sa izuzetkom da je funkcioner, ako je nekim drugim zakonom ili propisom obavezan da vrši i drugu funkciju, u tom slučaju izuzet iz opšte zabrane vršenja druge funkcije. Zakon daje Agenciji diskreciono pravo da funkcioneru dozvoli vršenje druge funkcije na osnovu zahteva funkcionera. Pre nego što prihvati ili se kandiduje za drugu funkciju, funkcioner je dužan da takav zahtev uputi Agenciji, odnosno da zatraži njenu saglasnost. Uz zahtev funkcioner dostavlja i mišljenje organa koji ga je izabrao, postavio ili imenovao na tu funkciju. Agencija neće dati saglasnost ako je funkcija koju funkcioner već vrši u sukobu sa funkcijom za čije se vršenje traži saglasnost, drugim rečima ukoliko se nalazi u sukobu interesa. Agencija je dužna da u roku od 15 dana od dana prijema zahteva odluči o zahtevu funkcionera. Ako Agencija ne odluči u pomenutom roku, smatraće se da je odobrenje dato.

Vrlo važna odredba Zakona je i da funkcioneru koji je izabran, imenovan ili postavljen suprotno odredbama Zakona kasnija funkcija prestaje po sili ovog Zakona.

Funkcioner koji vrši više funkcija na dan početka primene ovog Zakona ima obavezu da se, u roku od 90 dana od dana početka njegove primene, opredeli koju će javnu funkciju vršiti dalje i da o tome obavesti Agenciju.

Za vreme vršenja javne funkcije, funkcioner ne može da obavlja drugi posao ili delatnost koji zahteva zasnivanje radnog odnosa. Izuzetak je da funkcioner može da se bavi naučnoistraživačkim radom, nastavnim, kulturno-umetničkom, humanitarnom i sportskom delatnošću, bez saglasnosti Agencije.

Ako funkcioner u vreme stupanja na funkciju obavlja neki drugi posao ili delatnost, dužan je da, u roku od 15 dana od dana stupanja na funkciju, obavesti Agenciju i zatraži njenu saglasnost za dalje obavljanje predmetnog posla ili delatnosti. Agencija je dužna da, u roku od 60 dana, odluči o predmetnom zahtevu. *Od te obaveze su izuzeti članovi upravnih i nadzornih odbora javnih preduzeća i ustanova iz reda zaposlenih.* Zakonom je takođe propisana obaveza funkcionera da prijavi sukob interesa. U skladu sa ovim odredbama, funkcioner je dužan da, prilikom stupanja na dužnost, ali i tokom vršenja funkcije, u roku od 8 dana, pismeno obavesti neposredno pretpostavljenog i Agenciju o sumnji da postoji sukob interesa ili o sukobu interesa koje ima on ili sa njim povezano lice. Ukoliko Agencija utvrdi da postoji sukob interesa, o tome će obavestiti funkcionera i predložiti mere za njegovo otklanjanje.

Zakon u svojim odredbama o sukobu interesa propisuje da je funkcioneru zabranjeno da za vreme vršenja javne funkcije osniva privredna društva, odnosno javnu službu, i da obavlja samostalnu delatnost u smislu preduzetništva. Takođe, on ne može da vrši funkciju upravljanja, nadzora i zastupanja u privrednom društvu, javnoj službi ili drugom pravnom licu izuzev ako je i kada je to propisano drugim zakonom. Funkcioneru je dozvoljeno da uz svoju javnu funkciju vrši i funkciju u organu strukovnog udruženja. Funkcioneru je, uz saglasnost Agencije, dozvoljeno da bude član organa drugih udruženja.

POKLONI

Po slovu Zakona, funkcioneru je zabranjeno da prima poklon u vezi sa vršenjem javne funkcije. Izuzeci su tzv. protokolarni ili prigodni pokloni. Pokloni u novcu i hartijama od vrednosti nisu dozvoljeni. Daljim odredbama propisani su postupanje sa protokolarnim poklonima, merila koji se poklon smatra prikladnim, obaveza prijavljivanja, evidentiranja i sl.

PRIJAVLJIVANJE IMOVINE

Zakon uvodi obavezu da organ u kojem funkcioner vrši funkciju obavesti Agenciju o stupanju funkcionera na dužnost, odnosno njenom prestanku. Ovu obavezu organ je dužan da ispuni u roku od 7 dana od dana nastanka pomenutih okolnosti. Kada je reč o obavezi prijavljivanja imovine, funkcioner je dužan da u roku od 30 dana od dana izbora, imenovanja ili postavljenja podnese Agenciji izveštaj o svojoj imovini, prihodima, odnosno pravu korišćenja stana za službene potreba, zatim podatke o imovini i prihodima supružnika ili vanbračnog partnera, kao i maloletne dece ako žive u istom domaćinstvu, na dan izbora, postavljenja ili imenovanja. Ukoliko funkcioner ne dostavi izveštaj, Agencija o tome obavestava organ u kojem funkcioner vrši javnu funkciju. Takođe, imovinski izveštaj se podnosi i 30 dana od dana prestanka funkcije, prema stanju na dan njenog prestanka. Ukoliko je došlo *do bitnih promena* imovine u odnosu na podatke iz izveštaja, funkcioner ima obavezu *vanrednog prijavljivanja* do 31. januara tekuće godine sa stanjem na dan 31. decembar prethodne godine. *Bitnom promenom imovine smatra se promena čija vrednost prelazi iznos godišnje prosečne zarade u Republici bez poreza i doprinosa.* Obaveza *vanrednog prijavljivanja* bitnih promena postoji i za funkcionera kome je prestala javna funkcija, jednom godišnje u naredne dve godine po prestanku funkcije.

Od obaveze prijavljivanja imovine izuzeti su funkcioneri kao što su odbornici, članovi upravnih i nadzornih odbora javnih preduzeća i ustanova čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave. Ova obaveza se ne odnosi i na funkcionere odnosno članove upravnih i nadzornih odbora javnih preduzeća i ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač Republika, autonomna pokrajina ili grad Beograd, ako ne primaju naknadu po osnovu članstva.

Važno je napomenuti da je neprijavlivanje imovine, kao i pružanje lažnih podataka po slovu ovog Zakona krivično delo (član 72). Zakon kaže da će funkcioner koji ne prijavi imovinu Agenciji ili dâ lažne podatke o imovini, sa namerom da prikrije podatke o njoj, biti kažnjen zatvorom od 6 meseci do 5 godina. Pravne posledice osude za ovo krivično delo su takođe prilično ozbiljne. Naime, funkcioneru koji je osuđen za ovo krivično delo prestaje funkcija, odnosno radni odnos. Takođe, funkcioneru koji je osuđen na kaznu zatvora za ovo krivično delo zabranjuje se sticanje javne funkcije u roku od 10 godina od dana pravnosnažnosti presude.

POSTUPANJE I ODLUČIVANJE U SLUČAJU POVREDE ZAKONA

Postupak u slučaju povrede Zakona pokreće Agencija po službenoj dužnosti. Postupak se može pokrenuti na zahtev funkcionera i njegovog pretpostavljenog, a može se pokrenuti i na osnovu prijave fizičkog ili pravnog lica. O pokretanju postupka Agencija obavestava funkcionera. Agencija može da pozove funkcionera, povezano lice, kao i lice na osnovu čije prijave je postupak pokrenut, radi pribavljanja informacija i određenih podataka. Funkcioner protiv kojeg je postupak pokrenut mora se dati mogućnost da se izjasni o predmetu postupka pred Agencijom. Postupak pred Agencijom se odvija bez prisustva javnosti.

Mere koje se izriču funkcioneru zbog povrede zakona su: *mera upozorenja i mera javnog objavljivanja preporuke za razrešenje.*

Neposredno izabranom funkcioneru, kao i funkcioneru kome je prestala funkcija i povezanom licu izriču se mere upozorenja i mera javnog objavljivanja odluke o povredi ovog Zakona.

Odluku kojom se utvrđuje povreda ovog Zakona i izriče mera donosi direktor Agencije.

Protiv odluke direktora može se izjaviti žalba Odboru Agencije, u roku od 15 dana od dana dostavljanja. Odluka Odbora po žalbi je konačna, ali se protiv nje može voditi upravni spor. Sve mere, osim mere upozorenja, objavljuju se u Službenom glasniku Republike Srbije o trošku funkcionera kojem je mera izrečena.

PLAN INTEGRITETA

Svi državni organi, organi teritorijalne autonomije i jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća i javne službe obavezani su da donesu plan integriteta.

Plan integriteta se donosi na osnovu smernica za izradu i sprovođenje plana sa rokovima koje donosi Agencija.

Plan integriteta je dokument koji sadrži mere pravne i praktične prirode kojim se otklanjaju i sprečavaju mogućnosti za nastanak i razvoj korupcije, a posebno ocena izloženosti institucije korupciji, podatke o licu odgovornom za plan integriteta, opis procesa rada, način utvrđivanja poslova koji su naročito podložni korupciji, preventivne mere za smanjanje korupcije i sl.

Svi pomenuti organi su dužni da odrede lice odgovorno za izradu i sprovođenje plana integriteta, a Agencija će se starati o njihovoj obuci za taj posao.

PRIKAZ ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA

*Priredila Jelena Jerinić,
asistentkinja na Pravnom fakultetu Univerziteta Union*

DONOŠENJE ZAKONA

Zakon o upravnim sporovima (ZUS) koji je ranije važio donet je 1996. godine, u vreme Savezne Republike Jugoslavije, i to kao savezni zakon. Kao takav, važio je sve do kraja 2009. godine, iako su se u međuvremenu dogodile krupne promene u pravnom i sudskom sistemu Srbije. Iako je novi ZUS najavljivan nekoliko godina (kao i novi zakon o opštem upravnom postupku), donet je u zaista poslednjem trenutku.

Zakonom o uređenju sudova iz 2001. godine¹ predviđeno je da za upravne sporove više ne budu nadležni sudovi opšte nadležnosti – okružni sudovi i Vrhovni sud Srbije – već posebni, Upravni sud. O pravnim lekovima izjavljenim na odluke Upravnog suda odlučivao bi Vrhovni sud Srbije. Bilo je predviđeno da Upravni sud počne da radi 1. oktobra 2002. godine. U sledećih pet godina, usledilo je pet izmena i dopuna tog zakona, kojima je njegova primena odlagana za po još godinu dana². Tako je i u materiji upravnih sporova produžavano važenje starih rešenja.

Nakon što je donet novi Ustav 2006. godine, 2008. je usvojen i novi Zakon o uređenju sudova³. U vezi sa upravnim sporovima, taj zakon sadrži slična rešenja kao prethodni. O upravnim sporovima odlučuje Upravni sud, kao sud posebne nadležnosti. Neposredno viši sud je Vrhovni kasacioni sud. Međutim, dok je Zakon iz 2001. predviđao da Vrhovni sud odlučuje i o redovnim i o vanrednim pravnim sredstvima na odluke sudova u Republici, prema Zakonu iz 2008. godine, Vrhovni kasacioni sud odlučuje samo o vanrednim pravnim sredstvima⁴. Takvo rešenje je odredilo i neka rešenja novog Zakona o upravnim sporovima, što će biti objašnjeno u daljem tekstu.

ZUS iz 1996. godine je tako postao konačno i potpuno neprimenjiv u novom sistemu. S obzirom na to da je januar 2010. godine utvrđen kao početak rada Upravnog suda i, kako se činilo da će se ovog puta to zaista i desiti, stari ZUS je u najmanju ruku morao biti izmenjen u odredbama koje utvrđuju nadležnost sudova u upravnom sporu.

Nacrt zakona izradila je posebna radna grupa Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, koju su, osim predstavnika Ministarstva i drugih državnih organa, činili i eksperti iz oblasti upravnog prava i sudije Vrhovnog i okružnih sudova. Javna rasprava je održana u periodu od 23. oktobra i 11. novembra 2009. godine, Vlada je utvrdila predlog zakona 3. decembra i on se po hitnom postupku našao na dnevnom redu Skupštine već 21. decembra. Usvojen je 29. decembra 2009, istog dana objavljen u Službenom glasniku⁵ i stupio na snagu narednog dana.

1 *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 63/01.

2 Zakoni o izmenama i dopunama Zakona o uređenju sudova objavljeni su u *Službenom glasniku Republike Srbije*, br. 42/02, 27/03, 29/04, 101/05 i 46/06.

3 *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 116/08.

4 Član 30. Zakona o uređenju sudova iz 2008. godine.

5 *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 111/09.

SADRŽINA ZAKONA

Novi Zakon o upravnim sporovima ima 79 članova podeljenih u XIV delova: I. Osnovne odredbe (čl. 1–7); II. Nadležnost i sastav suda (čl. 8–9); III. Stranke u upravnom sporu (čl. 10–13); IV. Predmet upravnog spora (čl. 14–16); V. Pokretanje spora (čl. 17–24); VI. Prethodni postupak (čl. 25–32); VII. Utvrđivanje činjenica (čl. 33–39); VIII. Sudske odluke (čl. 40–48); IX. Vanredna pravna sredstva (čl. 49–65); X. Troškovi upravnog spora (čl. 66–67); XI. Izvršenje presude (čl. 68–73); XII. Shodna primena odredaba parničnog postupka (član 74); XIII. Novčano kažnjavanje (čl. 75–76); XIV. Prelazne i završne odredbe (čl. 77–79).

OSNOVNE IZMENE U ODNOSU NA PRETHODNI ZAKON O UPRAVNIM SPOROVIMA

U odnosu na raniji ZUS, novi je doneo određeni broj novina u upravni spor, ali je teško reći da su te promene toliko opsežne da mogu da donesu suštinske promene u odlučivanju u odnosu na raniju praksu okružnih sudova (koji su uglavnom odlučivali po tužbama protiv upravnih akata opštinskih i gradskih organa) i Upravnog odeljenja Vrhovnog suda Srbije. Ipak, za takve procene nije dovoljan samo prost pogled na odredbe Zakona, pa čak ni njihovo upoređivanje sa dosadašnjom praksom i/ili propisima drugih zemalja. Biće potrebno da Upravni sud donese određeni broj odluka.

Predmet upravnog spora je novim Zakonom (član 3), osim upravnih akata koji su do sada činili predmet upravnog spora, proširen i na druge pravne akte kojima se rešava u pojedinačnim slučajevima, u pogledu kojih nije predviđena druga sudska zaštita ili za koje je posebnim zakonom predviđena sudska zaštita u upravnom sporu.

Članom 5. je u smislu ovog zakona **upravna stvar** definisana kao „pojedinačna nesporna situacija od javnog interesa u kojoj neposredno iz pravnih propisa proizilazi potreba da se buduće ponašanje stranke autoritativno pravno odredi“. Predlagač je u Obrazloženju predloga zakona⁶ objasnio da je ta definicija namenjena sudskoj praksi kao orijentir za prepoznavanje predmeta upravnog spora. Istina, pojam upravne stvari do sada nije bio zakonski uređen, a saglasnost o njemu nije postojala ni u pravnoj teoriji. Sudska praksa je morala sama da utvrdi određena merila o tome šta jeste, a šta nije upravna stvar, odnosno šta jeste, a šta nije upravni akt čija se zakonitost može kontrolisati u upravnom sporu.

Kao što je već rečeno, u našem sudskom sistemu postoji samo jedan upravni sud opšte nadležnosti, nema specijalizovanih niti apelacionih upravnih sudova. Apelacioni sudovi nisu nadležni da odlučuju o pravnim sredstvima protiv odluka Upravnog suda, a Vrhovni kasacioni sud odlučuje jedino po vanrednim pravnim sredstvima. Dakle, upravni spor je u Srbiji **jednostepen**, te Zakonom o upravnim sporovima više ne može biti predviđena žalba kao redovno pravno sredstvo. To je potvrđeno članom 7. Zakona i kasnijim odredbama u delu IX. Zakona koji predviđa samo vanredna sredstva.

Iako je prema ranijem ZUS-u žalba, imajući u vidu mogućnosti za njeno ulaganje, više bila vanredno nego redovno sredstvo, takvo rešenje, pre svega Zakona o uređenju sudova, izdvojilo je Srbiju kao jednu od retkih zemalja u kojoj je upravni spor jednostepen.

Po pravilu, u upravnom sporu će odlučivati tročlano veće (član 8), ali u određenim stvarima odluku može doneti i **sudija pojedinac** (npr. rešenje o odbacivanju tužbe iz članova 25 i 26 Zakona ili rešenje o obustavljanju postupka iz članova 28 i 32). Vrhovni kasacioni sud odlučuje o zahtevu za preispitivanje sudske odluke u tročlanom veću (član 9).

⁶ U izradi ovog prikaza korišćeno je Obrazloženje objavljeno na veb-sajtu Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu <http://www.drzavnauprava.gov.rs/pages/documents.php?id=16>.

Određene izmene nalazimo u delu V o pokretanju upravnog spora.

Kada organu ovlašćenom za podnošenje tužbe ili zainteresovanom licu **nije dostavljen upravni akt** protiv koga se može pokrenuti upravni spor, oni mogu podneti tužbu u roku od 60 dana od dostavljanja akta stranci (član 18 stav 3).

Upravni spor je donekle osavremenjen prepoznavanjem mogućnosti da se tužba i drugi podnesci predaju u obliku **elektronskog dokumenta** (član 20 stav 2 i član 21). Za primenu tih odredaba biće potrebno da u potpunosti zažive rešenja predviđena Zakonom o elektronskom dokumentu⁷.

Jedna od retkih značajnih izmena jeste mogućnost da se od suda traži **odlaganje izvršenja** akata čija se zakonitost osporava u upravnom sporu (član 23). Prema ranijem zakonu, odlaganje se tražilo od organa koji je doneo akt. Odlaganje se može tražiti i pre podnošenja tužbe, ako je uložena žalba koja nema suspenzivno dejstvo. Ta rešenja su u potpunosti u skladu sa dobrom evropskom praksom u vezi sa sudskom kontrolom akata uprave.

U novom ZUS-u, razlozi za pokretanje upravnog spora (član 24) donekle su razrađeni i drugačije sistematizovani. Dodata je mogućnost podnošenja tužbe sa ciljem da se utvrdi da je tuženi organ **ponovo doneo isti akt**, kakav je poništen presudom u upravnom sporu (što je, i pored odredaba o obaveznosti presuda iz ranijeg ZUS-a, bio ne tako redak slučaj), kao i da se utvrdi da je doneti akt bez pravnog dejstva.

Dopunjeni su razlozi za **odbacivanje tužbe** (videti član 26).

Kada tuženi organ u ostavljenom roku ne dostavi **spise predmeta**, ranijim ZUS-om je bilo predviđeno da „sud može rešiti stvar i bez spisa“ (član 31), a novim zakonom je dodato da će u tom slučaju sud sam utvrditi činjenično stanje na usmenoj raspravi (član 30 stav 3).

Inače, druga krupna novina je upravo u određivanju **usmene rasprave** kao pravila za utvrđivanje činjeničnog stanja u upravnom sporu. Zakonom je predviđeno da, kada je moguće, sud rešava bez održavanja rasprave (član 33 stav 2), odnosno kada je ona apsolutno obavezna (član 34). Ranijim ZUS-om usmena rasprava je bila predviđena kao izuzetak. Novim rešenjem, ZUS je usklađen sa evropskim standardima u pogledu sudske zaštite, pre svega Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i praksom Evropskog suda za ljudska prava.

U poseban deo su smeštene odredbe o **odlukama suda**, koje su sistematizovane na nešto jasniji način nego što je to bilo u ranijem zakonu. Razlikuju se: presuda u sporu ograničene jurisdikcije (član 42), presuda u sporu pune jurisdikcije (član 43), presude u sporu zbog čutanja uprave (član 44) i, naravno, različite vrste rešenja, kao sporedne odluke koje se donose u toku postupka, odnosno odluke kojima se spor ne rešava meritorno.

U sporu **ograničene jurisdikcije**, sud sada može doneti i presudu o utvrđenoj nezakonitosti akta bez pravnog dejstva i da presudom utvrdi da je tuženi organ ponovo doneo akt kakav mu je ranije poništen (o čemu je već bilo reči). Takođe, ispravljena je nelogičnost iz ranijih propisa po kojima su i ništavi akti poništavani, iako kao ništavi nikada nisu ni mogli da proizvode dejstva. Od sada će ih Upravni sud deklarativnom presudom oglašavati ništavim.

Spor pune jurisdikcije je sada izričito zabranjen u stvarima u kojima organi uprave rešavaju po **diskrecionoj oceni** (član 43 stav 2). Inače, iako su Zakonom prošireni slučajevi u kojima se može, odnosno mora voditi spor pune jurisdikcije (npr. u članu 43 stavovima 4 i 5, članu 44 ili članovima 70 i 71, u vezi sa neizvršenjem presude), predviđeno je i da se posebnim zakonom može **izričito isključiti spor pune jurisdikcije** (član 43 stav 3). Na taj način je ta vrsta spora, koja se u drugim evropskim zemljama sve više proširuje, u Srbiji zapravo dodatno sužena, iako je u praksi ona i do sada bila veoma malo zastupljena.

⁷ Službeni glasnik Republike Srbije, broj 51/09.

Odredbе o donošenju, objavljivanju i sadržini presude shodno se primenjuju i na **rešenja** koja su doneta u upravnom sporu (član 48).

U vezi sa vanrednim pravnim sredstvima, novi ZUS je donekle pokušao da nadomesti nepostojanje žalbe, te se **zahtev za preispitivanje sudske odluke** može podneti i uvek kada je sud odlučivao u punoj jurisdikciji, odnosno kada je vođen jednostepeni upravni postupak (član 49).

Više ne postoji **zahtev za zaštitu zakonitosti**, a javni tužilac, koji je, prema ranijem ZUS-u, jedino mogao da koristi to sredstvo, sada može podneti zahtev za preispitivanje sudske odluke (član 49).

Pravnosnažno okončan postupak će moći da se ponovi i u slučaju odluke **Evropskog suda za ljudska prava**, koja može biti od uticaja na zakonitost tog postupka (član 56).

Za razliku od ranijeg ZUS-a, prema kome je svaka stranka snosila svoje troškove (član 60), sada je predviđeno da sud odlučuje o **troškovima postupka** (član 74).

U vezi sa izvršenjem presuda, novi zakon sadrži nekoliko, čini se, korisnih novina.

Pre svega, sud je po novoj tužbi, podnetoj zbog toga što je organ uprave u izvršenju presude doneo akt suprotan shvatanju i preporukama suda, dužan da odluči **u punoj jurisdikciji** (član 70 stav 1). U slučaju ćutanja u izvršenju presude, sud će sam rešiti upravnu stvar, i to **rešenjem**. Takvo rešenje će dostaviti organu nadležnom za izvršenje i o svemu obavestiti nadzorni organ uprave (član 71). Ponovo, sud ne može rešiti u punoj jurisdikciji ako je ona isključena posebnim zakonom.

Prilikom izrade novog zakona, radna grupa je očigledno uzela u obzir teškoće u izvršenju presuda donetih u upravnom sporu iz dosadašnje prakse. U tom smislu se može tumačiti i član 72 Zakona na osnovu koga tužilac ima pravo na **naknadu štete** nastale neizvršenjem ili neblagovremenim izvršenjem. Slična je motivacija i odredaba koje predviđaju mogućnost **novčanog kažnjavanja** rukovodioca organa u slučaju nedostavljanja isprava sudu, odnosno nepoštovanja pravnosnažnih presuda iz upravnog spora (član 75). Ostaje da se vidi kako će nadležni sudovi u parnici odlučivati o takvim zahtevima, odnosno kako će nadležni organi izvršavati određene novčane kazne.

Kao i ranije, predviđena je shodna primena **Zakona o parničnom postupku** za procesna pitanja koja nisu uređena Zakonom o upravnim sporovima (član 74). Trebalo bi imati u vidu da je i ovaj zakon dopunjen i izmenjen na istoj sednici Skupštine kada i ZUS⁸.

Započeti postupci po tužbama, zahtevima za vanredno preispitivanje sudske odluke i tužbama za ponavljanje postupka podnetim do dana stupanja na snagu Zakona, okončaće se pred Upravnim sudom, po pravilima starog ZUS-a. Postupci po žalbama izjavljenim protiv presuda donetih u upravnom sporu i zahtevima za zaštitu zakonitosti podnetim do dana stupanja na snagu Zakona biće okončani pred Vrhovnim kasacionim sudom (član 77).

UMESTO ZAKLJUČKA

Vrhovni savet sudstva je, 16. decembra 2009. godine, izabrao 24 sudije Upravnog suda, koji su ranije bili u okružnim sudovima i Vrhovnom sudu, a Narodna skupština je 29. decembra izabrala još 12 sudija na trogodišnji mandat, među kandidatima koji do sada nisu obavljali sudijsku funkciju. Svi su stupili na dužnost 1. januara, 13. januara je otvorena prijemna kancelarija Suda, a prva presuda je doneta 15. januara 2010. godine, u predmetu zaštite izbornog prava.

⁸ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 111/09.

PRIKAZ ZAKONA O OSNOVAMA SISTEMA OBRAZOVANJA I VASPITANJA

*Priredila Jasmina Tanasić,
savetnica za oblast društvenih delatnosti,
Stalna konferencija gradova i opština*

NOVI ZAKON: ZAŠTO?

Novi Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (dalje: Zakon) usvojen je i objavljen u Službenom glasniku Republike Srbije, br. 72/09 od 31. avgusta 2009. godine. Razlozi za donošenje ovog sistemskog zakona su mnogostruki.

Strateški, zakonski i institucionalni okvir obrazovanja Srbije nepotpun je, nedovršen i nedorečen. Nedostaju mu mnogi segmenti. U strateškom smislu, nedostaje krovna Strategija razvoja obrazovanja. Zakonski, nedostaju celi segmenti vezani za obrazovanje odraslih. Institucionalni deo prati nedostatak zakonskog, pa tako nemamo uređen sistem obrazovanja odraslih niti sistem koji se odnosi na doživotno obrazovanje. Školska mreža je zastarela i ne prati demografske trendove. Programi stručnog obrazovanja zastareli su i ne zasnivaju se na veštinama i kompetentnosti. Nacionalni okvir stručnih kvalifikacija zastareo je i nekompatibilan okviru Evropske unije, u čije tržište radne snage želimo da se uklopimo. O bitnim delovima, kao što je predškolsko obrazovanje, koje je u potpunosti u nadležnosti lokalne samouprave, nemamo dovoljno utemeljenih i sistematizovanih podataka, osim da su kapaciteti i obuhvat dece ispod proseka EU, a nedovoljni i za potrebe Srbije. Nizak obrazovni nivo stanovništva dovodi u pitanje pismenost nacije (23,9% starijih od 15 godina ima samo osnovnu školu, 21,9% starijih od 15 godina nema ni potpuno osnovno obrazovanje, a 44,2% žena na selu nema potpunu osnovnu školu). Rezultat takvog stanja je generisano siromaštvo: neiskorišćen ljudski kapital, visok procenat dugoročno nezaposlenih, koji prate velika davanja za socijalne programe. Ministarstvo prosvete je u osmišljavanju novog Zakona pošlo od tri karakteristike našeg obrazovanja: nedovoljnog kvaliteta, neefikasnosti i nedovoljne pravednosti. Nedovoljan kvalitet se prati pomoću merila EU vezanih za međunarodna testiranja (PISA). Prema njima, 50% naše dece je funkcionalno nepismeno i nepripremljeno za život u EU. Neefikasnost je vezana za finansiranje i efekte finansiranja: 98% ukupnog budžeta za obrazovanje odjava se za plate zaposlenima, a u EU je taj prosek oko 73%. Pri tom, broj učenika se smanjuje, a broj nastavnika raste. Nedovoljan procenat dece uključen je u predškolsko obrazovanje, a veliki se procenat osipa u osnovnom i srednjem obrazovanju. Najmanje je obuhvaćeno siromašno, seosko i romsko stanovništvo.

PRIORITETI, PRINCIPI, CILJEVI NOVOG ZAKONA

Nakon ovako postavljene analize, prioriteti za reformu obrazovanja sami su se nametnuli: kvalitet, efikasnost i jednakopravnost. Pred novi Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja postavljen je zadatak da na obuhvatan način bolje precizira obavezno obrazovanje, a da nekim odrednicama udari temelje sektorskim zakonima koji nedostaju ili čija regulativa mora da bude promenjena.

Zakon ima 185 članova podeljenih u 13 poglavlja: Osnovne odredbe, Razvoj, Obezbeđivanje i unapređivanje kvaliteta, Ustanove i druge organizacije, Organi i ustanove, Programi obrazovanja i vaspitanja i ispiti, Ostvarivanje obrazovanja i vaspitanja, Prava, obaveze i odgovornosti deteta i učenika, Zaposleni u ustanovi, Nadzor, Finansiranje, Kaznene odredbe, Poveravanje poslova državne uprave Autonomnoj pokrajini i Prelazne i završne odredbe.

Opšti principi na kojima se zasniva novi Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja jesu: jednakopravnost, antidiskriminacija (po svim osnovama), antisegregacija, individualizovani obrazovni pristup detetu i različite strategije nastave kao ključ efikasnog učenja i podizanja motivacije.

Već u principima novog Zakona vidi se veoma široko postavljena platforma, koja otvara mogućnosti za dopunu zakonskog i institucionalnog okvira oblasti obrazovanja. Ta platforma je u skladu sa Ustavom i standardima EU koji se odnose, pre svega, na antidiskriminacijske mere, dostupnost obrazovanja, školovanje na maternjim jezicima, uvođenje standarda i indikatora. Polazište za izmene takođe su i novi zakoni (o visokom obrazovanju, protiv diskriminacije, krivični), kao i razvojne strategije Vlade Republike Srbije (Nacionalni plan integracija u EU, Strategija za smanjenje siromaštva, Strategija održivog razvoja, Strategija za unapređenje položaja Roma, Strategija regionalnog razvoja...). Treći nivo polazišta za izmene su dosadašnja iskustva vezana za inkluziju, pilot-profile u srednjem stručnom obrazovanju, prevenciju nasilja, ocenjivanje ustanova, programa i mera, kao i identifikovani problemi u praksi vezani za rad i izbor direktora, upravnih odbora, prosvetne inspekcije itd.

Kad su u pitanju ciljevi obrazovanja, oni su, pomeranjem fokusa na maksimum, „Obrazovanje kao osnova društva zasnovanog na znanju“, zasnovani na ulaganju u ljudski kapital putem obrazovanja. Razvijanje novih znanja i veština za 21. vek, različitih vrsta pismenosti, opštih kompetencija u skladu sa standardima savremene tehnologije, razvijanje veština za rešavanje problema i veština učenja – sve su to zahtevi koje novi Zakon svojim odredbama stavlja pred sistem i društvo. Ciljevi su praćeni standardima, vezanim za ishode postignuća učenika, kompetentnost vaspitača, direktora, inspektora, kvaliteta udžbenika, rada ustanove i odgovornosti lokalne zajednice. Može se reći da ovako široka postavka Zakona pokazuje da je zakonodavac bio veoma ambiciozan. Međutim, mi smo već u velikom zaostatku, kako u odnosu na EU tako i na zemlje našeg regiona.

ŠTA SE NIJE IZMENILO – ILI „ISTO TO, SAMO MALO DRUGAČIJE“

Ono što Zakonom nije izmenjeno, to je struktura sistema: imamo predškolsko i obavezno predškolsko obrazovanje (pripremni program), osnovnu školu, srednju školu i završne ispite posle završenog stepena osnovnog ili srednjeg obrazovanja. Trajanje pripremnog programa je, međutim, produženo, dodati su novi oblici posleosnovnog obrazovanja, uvedeni su novi oblici stručnog obrazovanja, postavljen je temelj obrazovanju odraslih i priznato je prethodno učenje.

Nepromenjene su i ustanove za razvoj obrazovanja. To su i dalje saveti i zavodi, ali su nadležnosti pročišćene i proširene osnivanjem novog Saveta za stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih, Zavoda za vrednovanje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja, Centra za stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih, pored onih koji već postoje (Nacionalni prosvetni savet, Zavod za unapređivanje obrazovanja i vaspitanja, Centar za razvoj programa i udžbenika).

Nepromenjena je struktura upravljanja i nadzora, koju čine školski odbor, savet roditelja, direktor, prosvetna inspekcija (lokalna i republička) i prosvetni savetnici u školskoj upravi,

ali su razjašnjene odgovornosti i ovlašćenja i dodata su ovlašćenja nadzora nad diskriminacijom i nasiljem.

Programska regulacija se i dalje zasniva na školskom planu i programu, ali je oslonac na standardima, fleksibilnoj otvorenosti programa („kurikulumu“).

ŠTA JE NOVO?

Novo je, najpre, to što su uvedeni standardi kao alatke za postizanje, pre svega, kvaliteta obrazovanja: standardi kompetencija za profesiju nastavnika i vaspitača i njihovog profesionalnog razvoja, standardi kompetencija direktora, opšti i posebni standardi postignuća i standardi kvaliteta rada ustanova (II deo: Razvoj, obezbeđivanje i unapređivanje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja).

Dužnosti inspektora su proširene na praćenje ostvarivanja zaštite prava dece, učenika, njihovih roditelja, odnosno staratelja i zaposlenih; ostvarivanja prava i obaveza zaposlenih, učenika i njihovih roditelja, odnosno staratelja; obezbeđivanja zaštite dece, učenika i zaposlenih od diskriminacije, nasilja, zlostavljanja, zanemarivanja i stranačkog organizovanja i delovanja u ustanovi i propisane evidencije koja se vodi. Uveden je i paket zabrana diskriminacije, nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja, koji je usklađen sa antidiskriminacionom legislativom i dopušta aktivni stav.

Novina za centralne ustanove i za lokalnu zajednicu jeste **obaveza** saradnje i koordinacije aktera u svim pitanjima obrazovanja i vaspitanja koja su od zajedničkog značaja.

Kad je reč o Ministarstvu prosvete, ta obaveza se odnosi na usaglašavanje rada, planova i programa sa utvrđenim pravcima razvoja obrazovanja i vaspitanja, strategijama Vlade koje se odnose na obrazovanje i vaspitanje, planskim aktima Ministarstva, Nacionalnog prosvetnog saveta i Saveta za stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih, kao i aktivnostima koje se odnose na evropske integracije.

Saradnja i koordinacija na lokalnom nivou pre svega se odnosi na način ostvarivanja saradnje sa ustanovama obrazovanja, zdravstva, socijalne i dečje zaštite (III deo: Ustanove i druge organizacije).

ŠTA NEDOSTAJE?

Nedostaje institucionalizacija, odnosno obaveza koordinisanja i saradnje na nivou ministarstvo – lokalna samouprava. Nadležnosti lokalne samouprave u oblasti obrazovanja bile su slične i u starom Zakonu, nisu se suštinski mnogo promenile:

- osnivanje predškolskih ustanova i utvrđivanje mreže predškolskih ustanova;
- osnivanje osnovnih škola i utvrđivanje mreže osnovnih škola uz saglasnost Ministarstva prosvete;
- imenovanje i razrešavanje članova školskih odbora osnovnih i srednjih škola;
- izgradnja i kapitalno održavanje zgrada i objekata predškolskih ustanova i osnovnih i srednjih škola;
- opremanje predškolskih ustanova i osnovnih i srednjih škola;
- finansiranje drugih tekućih rashoda;
- obezbeđivanje sredstava za stručno usavršavanje zaposlenih u obrazovanju;
- obezbeđivanje sredstava za prevoz učenika nastanjenih na udaljenosti većoj od 4 km od sedišta škole, a za učenike sa posebnim potrebama bez obzira na udaljenost; prevoz učenika na republička takmičenja;

- praćenje upisa u prvi razred osnovne škole; odgovornost za redovno pohađanje nastave; odgovornost za upis u pripremni predškolski program i redovno pohađanje programa, što uključuje i vođenje evidencije o deci prispeloj za upis; obaveštavanje roditelja-staratelja i vaspitno-obrazovnih institucija o pristizanju dece za upis; pokretanje prekršajnog postupka protiv roditelja-staratelja učenika koji nisu upisani ili neredovno pohađaju nastavu/program; sprovođenje postupka razvrstavanja dece sa posebnim potrebama;
- vođenje evidencije nepismenih lica, lica bez potpunog obrazovanja, dece sa posebnim potrebama;
- utvrđivanja mera i aktivnosti zaštite i bezbednosti učenika;
- dodeljivanje nagrada i priznanja iz oblasti obrazovanja;
- inspekcijski nadzor nad radom osnovnih i srednjih škola i predškolskih ustanova kao povereni poslovi državne uprave.

Kada je u pitanju postavljanje mreže ustanova i osnivanje predškolskih i osnovnoškolskih ustanova, u tabeli su prikazane nadležnosti različitih nivoa upravljanja.¹

	Predškolsko	Osnovno	Srednje	Visoko
Mreža i osnivanje ustanova	<i>Lokal I</i>	<i>Lokal I</i>	Republika/AP	Republika/AP
Vlasništvo zgrada	Republika	Republika	Republika	Republika
Program	Nac./ustanova	Nac./ustanova	Nac./ustanova	Ustanova
Kadar	Ustanova	Ustanova	Ustanova	Ustanova
Uprava	<i>Lokal I</i>	<i>Lokal I</i>	<i>Lokal I</i>	Ustanova/ Republika
Nadzor	<i>Lokal inspekcija P</i> Republika: pedagoški rad	<i>Lokal inspekcija P</i> Republika: pedagoški rad	<i>Lokal inspekcija P</i> Republika: pedagoški rad	Republika: inspekcija
Finansije	<i>Lokal: sve osim plata za pripremni predškolski</i>	<i>Lokal: Materijalni troškovi Stručno usavršavanje Prevoz</i> Republika: Plate i investicije	<i>Lokal: Materijalni troškovi Stručno usavršavanje Prevoz</i> Republika: Plate i investicije	Republika/AP Plate i investicije
Školarine, stipendije i krediti	<i>Lokal: troškovi predškolskog za siromašne</i>	Republika (izuzetno) <i>Lokal (ne postoji objedinjena informacija)</i>	Republika (siromašni) <i>Lokal (ne postoji objedinjena informacija)</i>	Republika (siromašni/ nadareni) <i>Lokal (ne postoji objedinjena informacija)</i>

I – izvorna nadležnost

P – preneti nadležnost

¹ Tabela je preuzeta iz pripremne studije SKGO „Proces decentralizacije u društvenim delatnostima u Srbiji“.

Nedostatak komunikacije između ministarstva i lokalne samouprave svojim aktivnostima trebalo bi da nadomeste školske uprave, ali to ovim Zakonom nije precizirano. Naime, preduslov za reformu ovog do sada veoma inertnog sistema jeste aktiviranje i povezivanje veoma širokog broja učesnika, kako u samom sistemu, tako i u drugim sistemima, kao što su privreda, rad, socijalna i zdravstvena zaštita, bezbednost itd. Nadležnosti lokalnih samouprava uglavnom su povezane sa različitim oblicima finansiranja i delimično upravljanja. Praćenje kvaliteta i dostupnosti, što su njene obaveze, a finansiranje je jedan od uslova za njihovo ispunjenje, nije do sada bilo na političkom radaru lokalnih samouprava značajno uočljivo. Novi Zakon to implicitno menja i pred gradove i opštine se stavlja obaveza da obrazovanje bude jedan od razvojnih prioriteta. To se neće desiti ni lako ni brzo ukoliko se lokalne samouprave ne prihvate kao ravnopravni partneri u odnosu na centralne vlasti, a u sve sa ciljem ostvarivanja zajedničkih interesa postavljenih novim Zakonom.

Pravovremene primedbe lokalne samouprave u toku javne rasprave o Nacrtu ZOSOV nisu uvažene. One se odnose na isplatu jubilarnih i ostalih nagrada u obrazovanju. Kao što je poznato, prava iz radnog odnosa (plate zaposlenih) nadležnost su Ministarstva (osim za predškolsko obrazovanje bez pripremnog programa), pa bi bilo logično da i jubilarne nagrade, inače sindikalna zaostavština prethodnih vremena, budu u nadležnosti Ministarstva. Kod nas u društvenim delatnostima (u koje spada i obrazovanje) postoji tzv. linearna decentralizacija. Gradovi i opštine imaju iste nivoe nadležnosti, bez obzira na veličinu i stepen razvijenosti. To znači da nisu sve u stanju da na isti način preuzmu svoje nadležnosti, pa zato odredbe poput „finansiranje i *drugih* tekućih rashoda“ ili isplata pomenutih jubilarnih nagrada, ne pomažu mnogo lokalnim samoupravama u preuzimanju obaveza koje bi trebalo da budu zaista bitne za proces obrazovanja. Može se reći da su zaposleni u prosveti mnogo motivisaniji za finansiranje tih vrsta obaveza lokalnih samouprava, nego onih koje se odnose na sam proces.

Ono što je možda još indikativnije jeste to što nije prihvaćena inicijativa Odbora za društvene delatnosti SKGO (30 gradova i opština) kojom je od Ministarstva prosvete traženo učešće lokalne samouprave kao partnera u savetima (Nacionalni prosvetni i Savet za stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih), iako je u njihov rad uključena široka mreža partnera – od različitih udruženja do verskih konfesija. Na taj način je lokalnoj samoupravi onemogućeno da šire utiče na kreiranje politike obrazovanja, što je stavlja u pasivan položaj lokalne „kasice-prasice“.

ŠTA SU OČEKIVANI REZULTATI PRIMENE ZAKONA – ILI: ŠTA SLEDI?

Ovaj Zakon tek otvara mnoga polja u sferi obrazovanja. Počev od optimizovanja školskog sistema i mreže, preko uvođenja nove formule finansiranja, socijalnog uključenja i insistiranja na kvalitetu zasnovanom na standardima. Rečju, primenom Zakona trebalo bi očekivati potpunije, jeftinije i kvalitetnije obrazovanje za sve, koje bi bilo kompatibilno sa zahtevima i standardima EU i njenog tržišta rada. Svaki takav zahtev ima svoj koren, više ili manje, u nekoj od nadležnosti lokalne samouprave. Sledi nam široka strateška i zakonska dopuna delova koji nedostaju, kao što je obrazovanje odraslih, na primer, praćena institucionalnim okvirom. Široki prostor doživotnog obrazovanja za sve, usklađivanje sa evropskim i globalnim tržištem radne snage, smanjenje troškova finansiranja putem reforme, prekid lanaca siromaštva, ravnomeran regionalni razvoj Srbije – sve su to ciljevi kojima se zakonodavac rukovodio pisanjem novog Zakona. Lokalna samouprava je u ovom procesu partner bez koga se ne može, ali iz senke, bez neophodnog institucionalizovanog dijaloga o bitnim, zajedničkim temama.

PRIKAZ ZAKONA O SOCIJALNOM STANOVANJU

*Priredila Svetlana Ristić,
šefica Odseka za stambene poslove,
Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja*

STVARNOST ILI STANJE STAMBENOG SEKTORA U SRBIJI

Jedan od većih problema u stambenom sektoru Srbije, koji je identifikovan još u periodu pokretanja inicijative za izradu dokumenta nacionalne stambene politike u 2002. godini, jeste skoro potpuno odsustvo sistemskih mera stambenog zbrinjavanju ugroženih i socijalno ranjivih grupa stanovništva. U opštem slabljenju društva i standarda domaćinstava, stan je postajao sve nedostižniji san ne samo za njih, već i za domaćinstva koja bi se mogla svrstati i u viši srednji sloj stanovništva. Posmatrajući ovaj period, kao i deceniju ranije, nedostajuće institucije, zakoni i uopšte svi instrumenti u sferi socijalne stambene politike se nisu gradili, već su bili prepuštani prstu sudbine, u očekivanju da će neko drugi rešiti brojne nagomilane probleme u ovom sektoru.

U periodu prethodne dve decenije, rešavanje stambenih potreba je u potpunosti prepušteno zakonima slobodnog stambenog tržišta, upravo u otežanim socijalnim i ekonomskim uslovima kada su različiti vidovi podrške bili najpotrebniji. Takođe, ovakav izrazito pasivan odnos prema razvoju stambenog sektora, kao i kvantitativno i kvalitativno smanjivanje podsticaja za mobilisanje većeg broja domaćinstava da se uključe u stambeno tržište, na kraju je rezultiralo smanjivanjem raznovrsnosti u sektoru stanogradnje, koncentrisanju stambenih aktivnosti samo na najrazvijenije gradske oblasti i finansijski najsnažnija domaćinstva, s jedne strane, te daljim bujanjem bespravne gradnje, s druge strane, unutar koje su brojna isključena domaćinstva nalazila jedinu šansu da reše svoje stambeno, odnosno životno pitanje. Posledično, ovo je samo dolivalo ulje na vatru daljeg produbljivanja regionalnih razlika, po kojoj je Srbija jedna od evropskih zemalja sa rekordnim negativnim rejtingom, kao i daljeg prostornog raspršivanja naših naseljenih mesta i neracionalnog korišćenja prostora, što će u narednim decenijama pokazati stvarne ekonomske troškove ovakve pasivnosti i odsustva racionalne javne intervencije u prostornom razvoju naših gradova.

Na kraju i ekonomska kriza je učinila svoje, razgolitivši situaciju u potpunosti, te je sada već svima vidljiva i jasna potreba preduzimanja hitnih podsticajnih mera u ovom sektoru, koji je čuven po odlici da svojim razvojem povlači brojne druge privredne sektore, ukupno oživljavajući privredu.

Stoga je najjednostavnije reći da su razlozi za donošenje Zakona o socijalnom stanovanju brojni, a najopštije se može reći da je sektor socijalnog stanovanja skoro u potpunosti zakonski neregulisan. Važeći Zakon o stanovanju, donet još davne 1992. godine, propisuje deklarativnu obavezu države da osigurava uslove za stambene potrebe socijalno ugoženih osoba. Iako su na početku bile predviđene izvesne mere za ostvarivanje ove obaveze, one su u međuvremenu obezvređene inflacijom¹ ili ukinute², a nakon skoro potpune priva-

1 Vrednost sredstava od otkupa društvenih/državnih stanova po članu 27. i 28, koja je trebalo da posluži za davanje zajmova za stambenu izgradnju, odnosno izgradnju stanova za različite ugrožene ili prioritete kategorije stanovništva, obezvređena je inflacijom na samom početku primene Zakona o stanovanju.

2 Član 44. Zakona o stanovanju, koji je uređivao način prikupljanja sredstava za ostvarivanje obaveza države i lokalne samouprave po ovom zakonu, koja su u prvo vreme prikupljana po osnovu dopri-

tizacije³ stambenog fonda, drastično se smanjio javni fond stanova za rešavanje socijalnih stambenih potreba. Sami uslovi raspodele stanova, standardi stanovanja, nadležne institucije, strategije ili programi za realizaciju stambenih inicijativa nisu bili uređeni ovim zakonom.

TEORIJA ZASNOVANA NA PRAKSI ILI DEFINISANJE SOCIJALNOG STANOVANJA U EVROPI I ŠIRE

Ne postoji saglasnost o jedinstvenoj i jednostavnoj definiciji socijalnog stanovanja, jer postoje brojne razlike po zemljama, kako u razvijenosti stambenog sektora, tako i u širem socijalno-ekonomskom okruženju. Pristup socijalnom stanovanju u nekoj zemlji može biti uslovljen stepenom razvijenosti sektora stambenog zakupa, istorijskim razvojem stanovanja i u sklopu toga nasleđenim obrascima i mehanizmima rešavanja socijalnih stambenih potreba, težinom problema, uticajem širih i globalnih kretanja u razvoju stambenog sektora i sl.

Socijalno stanovanje se često poistovećuje sa stanovanjem u javnom sektoru, gde se stanovi izdaju u kontrolisanim i povoljnim uslovima zakupa. Praksa mnogih razvijenih evropskih zemalja u sprovođenju stambenih politika dokazuje, međutim, da je moguće razviti brojne načine rešavanja socijalnih stambenih potreba, koji izlaze izvan ovog uskog okvira. Ono može da se odvija u stambenom fondu različitog karaktera svojine, kao i da obuhvati različite oblike stambene podrške, kako u javnom, tako i u privatnom sektoru. Razvoj i primena mera stambene podrške u pojedinim zemljama zavisiće od socijalnih stambenih potreba i raspoloživih kapaciteta za njihovo rešavanje, ali svakako treba naglasiti da i u zemljama zapadne Evrope sa razvijenim tržištem i visokim standardom života, stručnjaci procenjuju da je za oko 25–30%⁴ domaćinstava potrebna određena podrška u tom smislu, jer ne mogu samostalno rešiti svoje stambeno pitanje na tržištu.

Prema savremenom, širem shvatanju danas, uloga socijalnog stanovanja je, pre svega, usmerena na otklanjanje nepravilnosti stambenog tržišta, koje mogu da budu različite u različitim zemljama, koje u datim zemljama mogu na različite načine da se odražavaju na domaćinstva. U okviru ovog pristupa u nadležnosti država je da uspostave mere podrške domaćinstvima koja imaju poteškoća u pronalaženju prikladnog stana na tržištu, kao i da uspostave odgovarajuća pravila raspodele ove podrške.

U poslednje vreme, na nivou međunarodne zajednice ulažu se naponi da se jasnije definiše ovaj širi i opštiji pristup. U tome se posebno ističe rad Ekonomske komisije za Evropu Ujedinjenih nacija (UNECE)⁵, koji se zasniva na pronalaženju zajedničkog imenitelja različitih rešenja iz prakse mnogih razvijenih evropskih zemalja u oblasti socijalnog stanovanja. Sa tim ciljem, kao i radi boljeg informisanja i davanja preporuka za donošenje odluka i regulisanje sektora socijalnog stanovanja u zemaljama članicama, ova međunarodna organizacija, u saradnji sa Evropskim objedinjenim komitetom za socijalno stanovanje – CECODHAS⁶, sprovela je obimno istraživanje ove problematike i savremenih trendova

nosa zaposlenih. Zatim je u formi poreza ovaj stalni izvor finansiranja izmešten u Zakon o porezu na fond zarada, da bi bio u potpunosti ukinut prestankom važenja ovog zakona u julu 2004. ovaj izvor finansiranja je bio jedini organizovani vid društvene brige u sferi stanovanja, čime automatski otpočinje proces gašenja lokalnih fondova solidarne stambene izgradnje. Sredstva prikupljena po ovom osnovu su iznosila 0,3% do 1,0% od ukupnog fonda zarada, odnosno od oko 690 do 2.300 miliona dinara godišnje

3 Stanovi u privatnoj svojini sada čine preko 98% ukupnog stambenog fonda

4 Mina Petrović, Socijalni aspekt stambene politike, prilog za Nacionalnu stambenu politiku Republike Srbije.

5 Jedna od pet regionalnih komisija Ujedinjenih nacija.

6 U organizaciju CECODHAS je uključeno 19 zemalja iz zapadne, centralne i severne Evrope, pred-

u ECE regionu⁷ i na osnovu toga objavila Uputstva o socijalnom stanovanju⁸. Iako sama Uputstva ne daju jedinstvenu definiciju socijalnog stanovanja, koja bi se odnosila na sve zemlje ECE regiona, navedena je definicija koja se odnosi na ulogu i zajedničke odlike socijalnog stanovanja u državama članicama organizacije CECODHAS: „Najpreča uloga socijalnog stanovanja je da pomogne domaćinstvima, koja sa stanovišta zarada imaju problema u ostvarivanju pristupa prikladnom stanovanju na tržištu, radi pronalaženja smeštaja u odgovarajućoj društvenoj i urbanoj sredini“. Kao zajedničku odliku CECODHAS izdvaja „postojanje pravila raspodele stanova korisnicima, čije je utvrđivanje u nadležnosti država i njihovih organa“, kao i to da su ona „usmerena na prevazilaženje problema u sistemu raspodele stambene ponude i tražnje usled slobodnog delovanja tržišta, problema koji su proistekli iz strukturnog manjka prikladnog i pristupačnog stanovanja“.

ZAKON ILI PRAVNI OSNOV, SVRHA I POJAŠNJENJE POJEDINIH ODREDBI ZAKONA O SOCIJALNOM STANOVANJU

U skladu sa ovim savremenim tendencijama, Zakon o socijalnom stanovanju je zasnovan na širem pristupu u definisanju socijalnog stanovanja, ne samo zbog toga što je to logično kretanje u pravcu prihvatanja promena koje se dešavaju u stambenom sektoru u širem okruženju i drugim naprednijim zemljama, već prvenstveno zbog toga što je na ovim osnovama moguće pronaći brojna različita i fleksibilna rešenja za povećanje stambene dostupnosti većeg broja domaćinstava, pa samim tim i ostvarivanje većih koristi za stanovništvo i stabilniju osnovu za razvoj stambene delatnosti, privrede i društva u celini.

Prepoznajući probleme koji postoje u sektoru socijalnog stanovanja u Republici Srbiji, te prihvatajući savremena stanovišta i tendencije razvoja ovog sektora, na predlog Vlade, Narodna skupština Republike Srbije je 31. avgusta 2009. godine donela Zakon o socijalnom stanovanju (Sl. gl. RS 72/09), koji je stupio na snagu 11. septembra 2009. godine.

Ustavno pravni osnov za donošenje ovog zakona je član 97. Ustava Republike Srbije, tačke: 7, 8, 9, 10 i 17, kojim je utvrđeno da Republika Srbija uređuje i obezbeđuje sistem socijalne sigurnosti, održivi razvoj, osnovne ciljeve i pravce regionalnog i socijalnog razvoja, socijalne zaštite, politiku i mere za usmeravanje i podsticanje razvoja, svojinske i obligacione odnose koji su od njenog interesa.

Svrha Zakona je najkraće data već u prvom članu, kojim se utvrđuje da on treba da obezbedi uslove za dugoročan i održivi razvoj sistema socijalnog stanovanja u Republici Srbiji. Sam pojam održivog razvoja u smislu ovog zakona se pre svega odnosi na uravnoteženiji pristup razvoju stambenog sektora sa stanovišta njegove ekonomske održivosti (poštovanje troškovnih principa, podsticanje privrednog razvoja i lokalnih tržišta rada), socijalne održivosti (jačanje jedinstva zajednice kroz povećanje društvene uključenosti i snaženje društvenog kapitala), kao i očuvanja životne sredine (unapređenje stambenih standarda u pravcu efikasnijeg korišćenja resursa, posebno energetske efikasnosti, kao i smanjivanje negativnih uticaja iz stambenog sektora na životnu sredinu i zdravlje ljudi). Primena ovih principi će se jasnije odraziti u odgovarajućim podzakonskim aktima, koji su u pripremi.

Širi koncept socijalnog stanovanja, koji Zakon promovise, prepoznaje se u definisanju

stavljenih u 46 regionalnih i nacionalnih saveza, koji zastupaju interese preko 39.000 javnih, dobrovoljnih i kooperativnih socijalnih stambenih preduzeća. Ova preduzeća obezbeđuju preko 21 milion domova širom EU.

7 ECE, odnosno evropski ekonomski region obuhvata teritoriju Evrope, Severne Amerike, Rusije i bivših ruskih republika, Turske i Izraela.

8 Guidelines on Social Housing, Principles and Examples, (ECE/HBP/137), UNECE Ženeva 2006.

pojma socijalnog stanovanja u članu 2, kojim je utvrđen krug lica koja ostvaruju pravo na rešavanje stambenih potreba po ovom zakonu, kao domaćinstva: „koja iz socijalnih, ekonomskih i drugih razloga ne mogu da obezbede stan po tržišnim uslovima“.

Brojni članovi Zakona koji zatim slede predstavljaju osnov za uspostavljanje i razradu instrumenata za razvoj sistema socijalnog stanovanja. U cilju razvoja sistema socijalnog stanovanja Zakon predviđa raspodelu nadležnosti između dva nivoa vlasti – republičke i lokalne (čl. 3. i 4). U skladu sa time predviđeni su sledeći instrumenti za delovanje i razvoj sistema: institucionalni – Republička agencija za stanovanje (čl. 11), na republičkom nivou i neprofitne stambene organizacije (13), a posebno opštinske/gradske stambene agencije na lokalnom nivou (čl. 15); te strateški (programski) – Nacionalna strategija socijalnog stanovanja, sa Akcionim planom i programima za njeno sprovođenje (čl. 3. 5. 6. i 7), kao i sa njima usklađene lokalne stambene strategije i programi (čl. 4. i 16), koje u narednom periodu treba uspostaviti i razvijati.⁹

Potreba za jasnim, zakonskim utvrđivanjem i raspodelom obaveza u ovom sektoru posebno je identifikovana kao veoma važna u pripremnom periodu, koji je prethodio donošenju Zakona, odnosno u periodu sprovedena Programa stanovanja i integracije izbeglica (SIRP). Ovaj program, koji je sproveden donatorskim sredstvima Vlade Republike Italije od 15 miliona evra, u saradnji sa organizacijom UN'HABITAT i 7 lokalnih samouprava¹⁰, predstavljao je proveru pojedinih zakonskih rešenja u praksi, te su akteri ovog programa dokazali da je Zakon primenljiv u našim uslovima još pre njegovog donošenja. Takođe su se sa zakonskim rešenjima u dobroj meri upoznali sami učesnici SIRP, a kasnije i druge zainteresovane lokalne samouprave, od kojih su neke formirale i stambene agencije, što će u budućnosti znatno olakšati primenu Zakona. Inače, tokom sprovođenja SIRP formirano je šest lokalnih stambenih agencija i jedno odeljenje u opštinskoj upravi, koji i sada uspešno rade na razvoju stambenog sektora, a takođe je i formulisano i doneto nekoliko lokalnih stambenih strategija, koje su već u primeni.

Ovaj Program je ukazao na činjenicu da je kamen temeljac sistema razvoj institucionalnih instrumenata, pre svega na ostvarivanju ciljeva stambene politike u oblasti socijalnog stanovanja, kao sfere od velikog javnog interesa, kao i pružanja podrške ukupnom razvoju stambenog sektora u Republici Srbiji. Ovo je logično povezan sistem institucija, koji samo tako može uspešno da savladava brojne prepreke i narasle probleme stambenog sektora u Republici Srbiji, kao i da smanji rasipanje već sada veoma ograničenih resursa u ovoj oblasti, sa kojim se u poslednjih dvadesetak godina intenzivno suočavamo.

Uloga Republičke agencije za stanovanje (čl. 12), koja treba da se formira na osnovu ovog zakona, jeste: priprema modela finansiranja stambenih programa; upravljanje sredstvima za socijalno stanovanje, dodelom sredstava neprofitnim stambenim organizacijama i kontrolom njegovog namenskog korišćenja; priprema stručnih osnova za razvoj standarda i normativa u stambenom sektoru; kao i drugi oblici stručne pomoći u razvoju stambenog sektora u celini.

⁹ Pojedini instrumenti za razvoj sistema su već uspostavljeni i pre stupanja zakona na snagu i njegove pune primene, kao što je ustanovljenje lokalnih stambenih agencija i donošenje lokalnih stambenih strategija u nekoliko gradova, odnosno opština koje su učestvovalе u Programu stanovanja i integracije izbeglica, sprovođenjem u periodu 2005–2008, donatorskim sredstvima italijanske Vlade.

¹⁰ U SIPP su učestvovalе sledeće lokalne samouprave: Kragujevac, Niš, Kraljevo, Valjevo, Pančevo, Čačak i Stara Pazova.

Na lokalnom nivou opštinske, odnosno gradske stambene agencije, koje lokalna samouprava za potrebe sprovođenja lokalne stambene politike može formirati samostalno ili u saradnji sa nekom drugom jedinicom lokalne samouprave, imaju zadatak da realizuju programe socijalnog stanovanja na neprofitnim osnovama i na zakonom propisani način, poštujući sve propisane standarde i normative u organizaciji izgradnje/pribavljanja, davanja u zakup, upravljanja i održavanja stanova za socijalno stanovanje. Takođe Zakon pruža mogućnost podsticanja i formiranja i drugih oblika neprofitnih stambenih organizacija, kao što su, na primer, tradicionalne stambene zadruge, koje se formiraju radi ostvarivanja ciljeva svojih članova. U ovom sistemu neprofitnih stambenih organizacija, Zakonom je predviđen mehanizam kontrole i sankcionisanja, kroz sistem licenciranja neprofitnih stambenih organizacija, koje u slučaju nepoštovanja propisanih uslova mogu da izgube licencu za rad.

Lokalne stambene agencije zadužene su za: prikupljanje informacija bitnih za formulisanje i sprovođenje lokalne stambene politike; pripremu i praćenje sprovođenja programa za realizaciju lokalne stambene politike; pripremu i praćenje lokalnih stambenih strategija, kao jednog od preduslova za dodelu dela sredstava sa republičkog nivoa za realizaciju socijalnih stambenih programa i u okviru toga saradnja sa Republičkom agencijom za stanovanje; upravljanje izgradnjom/pribavljanjem stanova za izdavanje u zakup ili prodaju pod neprofitnim uslovima; organizovanje upravljanja i održavanja javnog stambenog fonda; saradnju sa krajnim korisnicima programa – priprema ugovora o zakupu ili prodaji, naplata zakupnina, saradnja sa institucijama socijalne zaštite i drugim nadležnim organima lokalne samouprave; kao i posebno naglašena nadležnost u razvoju i kontroli primene standarda pristupačnosti osobama sa invaliditetom (čl. 16).

Osnovni elementi za razradu sistema raspodele državne podrške utvrđeni su u članu 10. Zakona, u kojem se navode opšti uslovi za ostvarivanje prava za rešavanje stambenog pitanja, koji se pre svega odnose na osnovna merila za utvrđivanje reda prvenstva: stambeni status, visina primanja, zdravstveno stanje, invalidnost, broj članova domaćinstva i imovinsko stanje, kao i dopunskih elemenata utvrđivanja prvenstva, koji se tiču pripadnosti ranjivim društvenim grupama stanovništva. Članom 10. je takođe predviđeno da Vlada i lokalne samouprave bliže definišu uslove i merila u sklopu svakog posebnog programa socijalnog stanovanja, što će obezbediti fleksibilnost u primeni u skladu sa prioriternim problemima koje treba rešavati, ali takođe i u Zakonom zadatim okvirima. Na kraju ovog člana je definisano da ove uslove i merila treba propisivati tako da budu usklađeni sa svim državnim strateškim dokumentima, sa ciljem podsticanja ravnomernog regionalnog razvoja i ukupnog razvoja Republike Srbije.

Treba takođe naglasiti da će delotvorna i efikasna primena ovog zakona zavistiti kako od količine izdvojenih sredstava za finansiranje socijalnog stanovanja, tako i od njihovog efikasnog namenskog korišćenja. Znajući da ovaj sektor zahteva velika sredstva, posebno u početnim fazama razvoja sistema, zakonodavac predviđa kombinovanje različitih izvora finansiranja socijalnog stanovanja (čl. 8), kao i jasno utvrđenih namena za korišćenje sredstava, te mogućnost razvoja drugih mehanizama u ostvarivanju cilja Zakona u budućnosti, kao što su: razvoj modela privatnog javnog partnerstva i podsticanje dugoročne stambene štednje.

Zakon takođe postavlja osnove i za druge mehanizme razvoja sistema socijalnog stanovanja, kao što su: planiranje sredstava za socijalno stanovanje u lokalnim budžetima (čl. 4); planiranje zemljišta za izgradnju stanova socijalnog stanovanja, a u sklopu toga i razvoja postojećih i novi instrumenta upravljanja građevinskim zemljištem (čl. 4); vođenje evidencije o stanovima (čl. 4); razvoja kapaciteta u stambenom sektoru (čl. 12); razvoj odgovarajućih standarda i normativa za planiranje, projektovanje, građenje, održavanje i korišćenje ovih stanova (čl. 13), sistem licenciranja neprofitnih stambenih organizacija

(čl. 14), pripremanje analitičkih osnova za lokalne stambene politike i u sklopu toga utvrđivanja socijalnih stambenih potreba (čl. 16); razvoj novih modela finansiranja i sufinansiranja socijalnog stanovanja (čl. 16) i slično.

Puna primena Zakona se očekuje nakon donošenja Nacionalne strategije socijalnog stanovanja i Akcionog plana za njeno sprovođenje, za koju je predviđen rok do 12. marta 2010. godine, kao i odgovarajućih podzakonskih akata (sa predviđenim rokom do 12. septembra 2010. godine): Uredbe o merilima i kriterijumima za korišćenje sredstava za socijalno stanovanje; Uredbe o uslovima i merilima za rešavanje stambenih potreba lica bez stana, odnosno lica bez stana odgovarajućeg standarda; Uredbe o uslovima, standardima i normativima za planiranje i projektovanje, građenje, korišćenje i održavanje stanova za socijalno stanovanje; Pravilnika o uslovima za izdavanje i oduzimanje licence za rad, kao i sadržini posebnog registra neprofitnih stambenih organizacija; kao i osnivačkog akta Republičke agencije za stanovanje. Nadležno Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja već je formiralo radne grupe za pripremu tih akata i njihov rad je u toku.

Treba, ipak, reći da je donošenje ovog zakona tek početak dugotrajnog i do sada prilično mukotrpnog razvoja sistema socijalnog stanovanja u Srbiji, čemu su kumovali različiti razlozi, a pre svega brojne predrasude i nerazumevanje koje u našoj sredini postoji za ulogu socijalnog stanovanja u društvu u celini, kao i njegovo poistovećivanje isključivo sa stanovanjem za najsiromašnije. Zato dalje uređivanje ovog sektora treba da pridobije veću pažnju javnosti sa ciljem prevazilaženja ove predrasude, pre svega zbog toga što je cilj razvoja sistema socijalnog stanovanja na uspostavljenim zakonskim osnovama poboljšanje kvaliteta života velike većine ljudi u ovoj zemlji, iako na prvi pogled ne izgleda tako.

PRIKAZ ZAKONA O TURIZMU

*Priredila Slađana Grujić,
savetnica za lokalni ekonomski razvoj,
Stalna konferencija gradova i opština*

Narodna skupština Republike Srbije usvojila je, 13. maja 2009. godine, Zakon o turizmu¹ kojim se propisuju i uređuju uslovi i način planiranja i razvoja turizma. Taj zakon deo je paketa ekonomskih zakona usmerenih približavanju Republike Srbije Svetskoj trgovinskoj organizaciji. Novi zakon sledi uputstva evropskih zakona i opšteprihvaćenog trgovačkog zakonodavstva u svetu i donosi značajne novine.

Planiranje i razvoj turizma obuhvataju: integralno planiranje razvoja turizma, proglašenje i održivo korišćenje turističkog prostora, poslove od posebnog značaja za razvoj turizma, kategorizaciju turističkog mesta, sprovođenje podsticajnih mera za razvoj turizma.

Zakon utvrđuje rad **turističkih organizacija za promociju turizma** – turističke agencije, ugostiteljsku i nautičku delatnost, usluge u turizmu, takse, naknade i penale u turizmu, kao i Registar turizma.

Radi **zaštite turističkih prostora** kao važnih resursa za razvoj turizma, Vlada aktom, na predlog nadležnog ministarstva, prostor od nacionalnog interesa proglašava turističkim prostorom. Propisano je da upravljač turističkim prostorom može biti privredno društvo koje je osnovano za obavljanje delatnosti u oblasti turizma, i to društvo koje je osnovalo javno preduzeće, odnosno Republika Srbija, autonomna pokrajina, opština, grad ili grad Beograd i u kome je kapital tog osnivača većinski. Postupak za proglašenje turističkog prostora pokreće se predlogom za proglašenje turističkog prostora, a stavlja se na uvid u jednom dnevnom listu koji je dostupan na celokupnoj teritoriji Republike Srbije i u lokalnom listu jedinice lokalne samouprave na čijoj teritoriji se nalazi turistički prostor i traje 15 dana od dana objavljivanja u dnevnom listu. Novina je da jedinica lokalne samouprave može ugovorom da poveri upravljaču turističkog prostora poslove obezbeđivanja uslova za uređivanje, korišćenje, unapređenje i zaštitu građevinskog zemljišta i poslove koordinacije održavanja komunalnog reda i čistoće u turističkom prostoru.

Posebna zaštita utvrđena je za korišćenje turističkog prostora koji se nalazi u zaštićenom prirodnom dobru ili na području nepokretnog kulturnog dobra. Novina u zakonu je način definisanja mesta za odmor, koje se kao prostorna celina u okviru turističkog prostora razvija u skladu sa Strategijskim master planom, prostornim i urbanističkim planom, kao i to da se objekti turističke infrastrukture u mestu za odmor koje se nalazi u turističkom prostoru smatraju objektima od javnog interesa. Radi usmeravanja i podsticanja razvoja turizma, u budžetu Republike obezbeđena su sredstva za **učešće u finansiranju**: izrade strateških master planova, programa razvoja turističkih proizvoda, programa razvoja turizma, studija izvodljivosti turističkih projekata, urbanističkih planova turističkih mesta i mesta za odmor, promotivnih aktivnosti, projekata zaštite prirode, životne sredine, prirodnih resursa i kulturne baštine turističkog mesta, podsticanja turističke infrastrukture i suprastrukture, unapređenja postojeće turističke ponude. Prava na ta sredstva imaju korisnici koji obezbede sopstveno učešće, osim korisnika iz ne-

¹ Službeni glasnik Republike Srbije, br. 36/09.

razvijenih područja, koji ne moraju da obezbede sopstveno učešće. Na osnovu podnetog zahteva za korišćenje sredstava, ministar donosi rešenje o prenosu namenskih sredstava iz budžeta, odnosno zaključuje ugovor o korišćenju podsticajnih sredstava.

Promociju turizma obavljaju: turistička organizacija Srbije, turistička organizacija autonomne pokrajine i turistička organizacija jedinice lokalne samouprave, a prema novom zakonu, promociju može obavljati i turistička organizacija regije koje osnivaju dve ili više jedinica lokalne samouprave. Za rad turističkih organizacija na promociji turizma obezbeđuju se sredstva iz sopstvenih prihoda, donacija, priloga i sponzorstva domaćih i stranih pravnih i fizičkih lica, sredstava budžeta Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i drugih izvora u skladu sa zakonom.

Za teritoriju jedinice lokalne samouprave može se osnovati turistička organizacija ili se obavljanje tih poslova može poveriti drugom pravnom licu. **Turistička organizacija jedinice lokalne samouprave** obavlja poslove promocije turizma, usklađuje aktivnosti i saradnju između privrednih i drugih subjekata u turizmu, organizuje različite skupove i manifestacije, obezbeđuje informativno-promotivni materijal, podstiče realizaciju programa izgradnje turističke infrastrukture i uređenja prostora, posreduje u pružanju usluga u domaćoj radinosti, donosi godišnji program i plan promotivnih aktivnosti u skladu sa Stratejskim marketing planom, planovima i programima Turističke organizacije Srbije. Osim toga, stara se o mestu postavljanja i načinu isticanja turističke signalizacije, a ministar nadležan za poslove turizma propisuje sadržinu i način isticanja turističke signalizacije.

Kada su u pitanju ugostiteljske delatnosti i njihovo pružanje izvan ugostiteljskog objekta, prema novom zakonu, nadležni organ lokalne samouprave rešenjem odobrava vrstu usluge i određuje prostor, mesto i vreme pružanja ugostiteljske usluge, a za pružanje usluga u pokretnom objektu, ugostitelj je dužan da pribavi odobrenje nadležnog organa jedinice lokalne samouprave.

Ovim zakonom lokalnim vlastima su kao **povereni poslovi** dodeljene nadležnosti u oblasti kategorizacije ugostiteljskih objekata tako da obavljaju kategorizaciju pansiona, kuća, apartmana i soba u skladu sa standardima propisanim za pojedine vrste tih objekata i vode evidenciju kategorisanih kuća, apartmana i soba. Nadležan organ lokalne samouprave dužan je da Registru turizma kvartalno dostavlja ovu evidenciju koju vodi u pismenom (štampanom i elektronskom) obliku.

Dužnost je fizičkog lica koje pruža **usluge u domaćoj radinosti** posredstvom lokalne turističke organizacije, turističke agencije ili privrednog subjekta, na osnovu ugovora, da taj ugovor dostavi, radi evidentiranja, nadležnom organu jedinice lokalne samouprave. Isto tako, fizičko lice koje na osnovu ugovora pruža ugostiteljske usluge u seoskom turističkom domaćinstvu posredstvom lokalne turističke organizacije, turističke agencije ili privrednog subjekta, dužno je da dostavi ugovor, radi evidentiranja, nadležnom organu jedinice lokalne samouprave. Nadležni organ jedinice lokalne samouprave vodi evidenciju seoskih turističkih domaćinstava kao povereni posao i dužan je da Registru turizma kvartalno dostavlja evidenciju koju vodi u pismenom (štampanom i elektronskom) obliku.

Zakonom su propisane i usluge **lokalnog turističkog vodiča**. Nadležni organ jedinice lokalne samouprave, na predlog turističke organizacije opštine, odnosno grada, a po prethodno pribavljenom mišljenju ministarstva, propisuje program i način polaganja stručnog ispita za lokalnog turističkog vodiča, ali i oblik i sadržinu legitimacije i oznake lokalnog turističkog vodiča, i utvrđuje visinu troškova polaganja ispita. Kao povereni posao, nadležni organ jedinice lokalne samouprave vodi evidenciju lokalnih turističkih vodiča, a Registru turizma, radi evidentiranja, dostavlja evidenciju koju vodi u pismenom (štampanom ili elektronskom) obliku, zaključno sa 31. decembrom tekuće godine do 15. januara naredne godine.

Takse i naknade u turizmu propisane su novim Zakonom. Jedinica lokalne samouprave utvrđuje visinu boravišne takse u zavisnosti od kategorije turističkog mesta ili u različitoj visini, po delovima opštine odnosno grada, u zavisnosti od izgrađenosti infrastrukture (komunalne, saobraćajne i turističke), a za turistički objekat izvan turističkog mesta, jedinica lokalne samouprave utvrđuje visinu boravišne taksne za najnižu kategoriju turističkog mesta. Nadležni organ jedinice lokalne samouprave utvrđuje visinu boravišne takse u roku od tri meseca od dana stupanja na snagu akta Vlade kojim se utvrđuju najviši i najniži iznos boravišne takse, u zavisnosti od kategorije turističkog mesta. Boravišna taksa se plaća za svaki dan boravka u turističkom objektu za smeštaj izvan prebivališta. Vlada posebnim aktom utvrđuje zone, lokacije i kategorije objekata u mestima za odmor i turističkim mestima u prioritetnim turističkim odredištima.

Turistička mesta se razvrstavaju u **kategorije od I do IV** aktom ministra, na zahtev jedinice lokalne samouprave, na osnovu obima turističkog prometa, stepena izgrađenosti turističke, komunalne i saobraćajne infrastrukture i turističke suprastrukture. Posebno su propisani tehnički uslovi i kadrovska osposobljenost za obavljanje poslova u turističkoj agenciji. Jedinica lokalne samouprave na čijoj teritoriji se nalazi turističko mesto koje je razvrstano u kategoriju, propisuje obavezu plaćanja turističke naknade uz saglasnost ministarstva, a utvrđuje je u različitoj visini za delove turističkog mesta. Sredstva ostvarena od turističke naknade u visini od 80% predstavljaju prihod budžeta jedinice lokalne samouprave na čijoj teritoriji su naplaćena, a sredstva u visini od 20% prihod su budžeta Republike. Sredstva ostvarena od turističke naknade za korišćenje pogodnosti turističkog mesta u okviru zaštićenog prirodnog ili kulturnog dobra od izuzetnog značaja, u visini od 40% predstavljaju prihod privrednog subjekta, odnosno organizacije koja upravlja zaštićenim prirodnim ili kulturnim dobrom, sredstva u visini od 40% prihod su jedinice, a sredstva u visini od 20% predstavljaju prihod budžeta Republike Srbije. Turistička naknada se ne naplaćuje ako se već naplaćuje naknada za korišćenje zaštićenog prirodnog, odnosno kulturnog dobra.

Novim Zakonom o turizmu predviđa se **pojednostavljivanje registrovanja i licenciranja** preduzeća koja se bave turizmom, uvođenjem jednošalterskog sistema. Biće formiran i Registar turizma, direktno povezan sa Agencijom za privredne registre, tako da će svi podaci o turističkim subjektima biti dostupni javnosti. Registar turizma evidentiraće: turističke agencije – organizatore putovanja i turističke agencije – posrednike. Biće evidentirana i turistička mesta, ugostitelji, kategorisani i nekategorisani ugostiteljski objekti, kategorisani i nekategorisani objekti nautičkog turizma, turistički vodiči, lokalni turistički vodiči, turistički pratioci, privredni subjekti koji pružaju usluge iznajmljivanja vozila, lica koja pružaju usluge u domaćoj radinosti i lica koja pružaju usluge u seoskim turističkim domaćinstvima.

Novim Zakonom o turizmu propisane su različite visine **novčanih kazni**, u zavisnosti od težine prekršaja, a izdvajamo: ako se za pružanje usluga turističkog vodiča, turističkog pratioca, turističkog animatora i lokalnog turističkog vodiča ne angažuje lice koje ispunjava uslove, pravno lice će biti kažnjeno novčanom kaznom od 30.000 do 250.000 dinara (član 95. stav 2); turistički vodič, turistički pratilac, turistički animator, odnosno lokalni turistički vodič koji kod sebe nema odgovarajuću legitimaciju i ne nosi propisanu oznaku (član 94. stav 1. i član 99. stav 1) biće kažnjen novčanom kaznom od 2.000 do 5.000 dinara.

Zakon je stupio na snagu osmog dana od objavljivanja u Službenom glasniku Republike Srbije, a odredbe zakona koje se odnose na registraciju odnosno evidenciju u Registru turizma i na licence primenjuju se od 1. januara 2010. godine.

Kada govorimo o usklađivanju naše zakonske regulative koja se odnosi na turizam sa pravnim tekovinama EU, prema rečima državnog sekretara za turizam u Ministarstvu ekonomije i regionalnog razvoja, gospodina Gorana Petkovića, bitno je istaći da upravo novi

Zakon o turizmu sledi uputstva evropskih zakona i opšteprihvaćenog trgovačkog zakonodavstva u svetu i da iz njega proističu mnogi pravilnici kojima se regulišu pojedine oblasti u turizmu, koji su takođe usklađeni sa evropskim standardima. I Zakon o javnim skijalištima sa pravilnicima sledi pravne tekovine Evropske unije, a kada bude usvojen i zakon o zaštiti potrošača, kojim će biti uređena oblast zaštite potrošača u turizmu, celokupna naša zakonska regulativa koja se odnosi na turizam biće usklađena sa tekovinama i preporukama Evropske unije.

POZIV NA SARADNJU

Želimo da Pravni bilten „Propisi i praksa“ postane kredibilan i aktuelan stručni časopis u oblasti lokalne samouprave koji će sa zadovoljstvom čitati zaposleni u lokalnim upravama, lokalni funkcioneri, predstavnici državne uprave i drugi stručnjaci zainteresovani za oblast lokalne samouprave.

Pozivamo Vas da nam, kao i do sada, šaljete svoje primedbe, sugestije i ideje za teme narednih brojeva, na adrese:

secretariat@skgo.org

ili

Stalna konferencija gradova i opština

Makedonska 22/VIII

11000 Beograd

„Za Pravni bilten“

Ako ste zainteresovani da Vaš autorski tekst bude objavljen u nekom od sledećih brojeva Biltena, tekst možete poslati u elektronskom obliku, na adresu secretariat@skgo.org sa naznakom „Za Pravni bilten“.

Prosečan obim autorskog teksta za Pravni bilten: 20.000 do 30.000 karaktera

Font: 12, latinica, Times New Roman

Prored: 1,5

Objavljeni prilozi se honorišu.



STALNA KONFERENCIJA
GRADOVA I OPŠTINA

Makedonska 22/VIII,
11000 Beograd
www.skgo.org

Tel. 011 322 34 46

Fax. 011 322 12 15

e-mail secretariat@skgo.org



Exchange 2 – Jačanje kapaciteta Stalne konferencije gradova i opština
Projekat finansira Evropska unija