

Z A K O N

O DOPUNI ZAKONA O POTVRĐIVANJU EVROPSKE POVELJE O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Član 1.

U Zakonu o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, broj 70/07), u članu 3. posle stava 1. dodaje se stav 2, koji glasi:

„Republika Srbija, u skladu sa članom 12. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, smatra se obaveznom i vezanom da prihvati i sledeće odredbe:

- član 6. st. 1. i 2;
- član 7. stav 2.”.

Član 2.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije – Međunarodni ugovori”.

O B R A Z L O Ž E N J E

I. USTAVNI OSNOV

Ustavni osnov za donošenje Zakona o dopuni Zakona o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi sadržan je u članu 99. stav 1. tačka 4. Ustava Republike Srbije, prema kojem Narodna skupština potvrđuje međunarodne ugovore, kad je zakonom predviđena obaveza njihovog potvrđivanja.

II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA O DOPUNI ZAKONA O POTVRĐIVANJU EVROPSKE POVELJE O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (u daljem tekstu: Povelja) je međunarodni ugovor, koji je usvojio Savet Evrope 15. oktobra 1985. godine. Stupila je na snagu 1. septembra 1988. godine. Za stupanje na snagu bilo je potrebno da određeni minimalni broj država pristupi povelji (ratifikuje, prihvati, pristupi) i instrumente o tome deponuju kod generalnog sekretara Saveta Evrope. Ratifikovale su je gotovo sve države članice Saveta Evrope, među kojima i Republika Srbija.

Republika Srbija je potpisala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, koja je potvrđena u Narodnoj skupštini usvajanjem Zakona o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori”, broj 70/07), i time se obavezala na poštovanje principa Saveta Evrope u oblasti lokalne samouprave.

Povelja je u pogledu Republike Srbije stupila na snagu 1. januara 2008. godine.

Povelja je do sada dopunjena samo jednom – odredbama Zakona o potvrđivanju dodatnog protokola Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi o pravu da se učestvuje u poslovima lokalnih vlasti, koji je usvojen 15. juna 2018. godine.

Cilj usvajanja Evropske povelje o lokalnoj samoupravi jeste očuvanje i unapređenje sistema lokalne samouprave, odnosno prihvatanje savremenih rešenja do kojih se u toj oblasti došlo u razvijenim demokratskim zemljama Evrope (principi demokratije i decentralizacije vlasti).

Naime, Evropska povelja polazi od principa da su lokalne vlasti jedan od glavnih osnova svakog demokratskog društva, te da se pravo građana da obavljaju javne poslove kao jedan od osnovnih demokratskih principa zajedničkih svim državama članicama Saveta Evrope, može najneposrednije ostvariti upravo na lokalnom nivou.

U skladu sa odredbom člana 12. Povelje države koje pristupaju se obavezuju da prihvate odredbe najmanje 20 stavova iz prvog dela Povelje, dok je Republika Srbija prihvatila 24 od ukupno 30 odredbi.

Kada su u pitanju prihvaćene odredbe Povelje, može se reći da postoji usaglašenost propisa sa principima utvrđenim u prihvaćenim odredbama Povelje te da u tom smislu Republika Srbija poštuje obaveze preuzete potvrđivanjem Povelje.

S tim u vezi, predlaže se prihvatanje sledećih odredbi:

- člana 6. st. 1. i 2;
- člana 7. stav 2.

III. OBJAŠNJENJE POJEDINAČNIH REŠENJA

Odredbe člana 6. Povelje – Administrativna struktura i sredstva za obavljanje zadataka lokalnih organa vlasti

Stav 1. – Ne dovodeći u pitanje opštije statutarne odredbe, lokalne vlasti mogu da odrede sopstvenu unutrašnju administrativnu strukturu kako bi je prilagodili lokalnim potrebama i obezbedile efikasnu upravu.

Navedenom odredbom uspostavlja se princip koji daje ovlašćenje lokalnim vlastima za samoorganizovanje unutrašnje administrativne strukture u skladu sa lokalnim potrebama a u cilju obezbeđivanja efikasnog rada uprave.

Tekst ovog stava ne bavi se opštim formiranjem lokalne vlasti i njenog veća već se ogleda u neophodnosti da se organizacija i administrativna struktura maksimalno prilagode lokalnim uslovima i prilikama. Upravo je uvažavanje lokalnih uslova (geografski, demografski, socijalni, ekonomski, privredni ali i tradicionalni) u zakonskim okvirima, prava mera ostvarivanja funkcije javne vlasti, koja mora biti na korist i u interesu lokalnog stanovništva i privrede.

Članom 179. Ustava je utvrđeno pravo teritorijalne autonomije i lokalne samouprave na samostalno uređivanje svojih organa. Lokalna samouprava ostvaruje to svoje pravo u skladu sa Ustavom i zakonom. Pored navedenog člana Ustava, Zakon o lokalnoj samoupravi u članu 27. uređuje organe jedinica lokalne samouprave (skupština opštine, predsednik opštine, opštinsko veće i opštinska uprava). Članom 11. Zakona o lokalnoj samoupravi je utvrđeno ovlašćenje opštine da svojim statutom, između ostalog, uredi organizaciju i rad organa i službi. Takođe, članom 32. tačka 8. propisuje se generalno ovlašćenje da skupština opštine: „osniva službe, javna preduzeća, ustanove i organizacije, utvrđene statutom opštine i vrši nadzor nad njihovim radom”.

Stav 2. – Uslovi službovanja zaposlenih u lokalnim organima vlasti biće takvi da omoguće angažovanje osoblja visokog kvaliteta na osnovu vrednosti i kompetentnosti; u tu svrhu treba stvoriti adekvatne mogućnosti za obrazovanje, naknade i izgleda za napredovanje u karijeri.

Ovaj stav utvrđuje principe koji se odnose na uslove i položaj lokalnih službenika. Primarni zahtev koji se ispostavlja ovim principom je stvaranje uslova koji treba da omoguće zapošljavanje kadra visokog kvaliteta i njihovo napredovanje koje se zasniva na vrednosti (zaslugama) i kompetentnosti. Kriterijumi za zapošljavanje kadra visokog kvaliteta su utvrđeni primenom „merit” sistema. Iako se merit sistem u nekim aktima Evropske Unije povezuje sa napredovanjem službenika, Povelja proširuje primenu kriterijuma vrednosti (zasluga) i kompetentnosti za opšte uslove službovanja zarad zapošljavanja službenika visokih kvaliteta. Pored uslova za zapošljavanje, ovaj princip nalaže uspostavljanje odgovarajućih mogućnosti za obrazovanje (u smislu obuka i stručnog usavršavanja), odgovarajuće zarade i mogućnosti za napredovanje u karijeri. Merit sistem, u najkraćem, predstavlja skup uslova i kriterijuma službovanja postavljenih objektivno.

Donošenjem Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave („Službeni glasnik RS”, br. 21/16, 113/17, 95/18, 114/21, 113/17 – dr. zakon, 95/18 – dr. zakon, 86/19 – dr. zakon, 157/20 – dr. zakon i 123/21 – dr. zakon) koji je, između ostalog, uredio postupak zasnivanja radnog odnosa, omogućio selekciju za izbor najboljih kandidata, utvrdio sistem zvanja koji je doveden u vezu sa klasifikacijom poslova, uredio sistem napredovanja koji počiva na složenosti i odgovornosti poslova odnosno na rezultatima rada i omogućio profesionalni razvoj karijere putem stručnog usavršavanja zaposlenih, usklađen je pravni okvir sa stavom 2. člana 6. Povelje.

Član 7. Uslovi vršenja ovlašćenja na lokalnom nivou

Stav 2. – Oni treba da obuhvate odgovarajuću finansijsku nadoknadu troškova koji nastanu u toku obavljanja posla o kome je reč, kao i nadoknadu, tamo gde

je to moguće, za gubitak zarade ili plate za posao koji je obavljen i odgovarajuću zaštitu socijalnog osiguranja.

Pored funkcionera koji su Zakonom o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave određeni sa tim statusom prema radno-pravnom odnosu koji imaju u opštini (Predsednik i zamenik predsednika opštine, predsednik skupštine i pod određenim uslovima zamenik predsednika skupštine) ovaj princip se odnosi i na odbornike koji nemaju zasnovan radni odnos u opštini i koji nemaju status funkcionera prema navedenom zakonu.

Ovaj stav Povelje utvrđuje finansijske uslove kako bi izabrani lokalni funkcioneri slobodno obavljali svoje izborne funkcije i to tako da uslovi obuhvataju tri prava: na odgovarajuću finansijsku naknadu troškova u vezi sa obavljanjem funkcije, tamo gde je to moguće, nadoknadu za gubitak zarade ili plate u srazmeri sa obavljenim poslom i odgovarajuće socijalno osiguranje. Formulacija ovog stava ukazuje na bezrezervno utvrđeno pravo u pogledu novčane naknade troškova koji nastanu u vezi sa obavljanjem posla (funkcije), dok kod utvrđivanja prava na naknadu izgubljene zarade ili plate i prava na socijalno osiguranje je to uslovljeno (finansijskim) mogućnostima lokalne samouprave.

Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS”, br. 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. zakon, 47/18 i 111/21 – dr. zakon) u članu 38. stav 5. propisuje obavezu predsednika skupštine da bude na stalnom radu, a član 39. stav 3. uslovnu mogućnost za stalni rad zamenika predsednika skupštine. Članom 43. stav 6. je utvrđena obaveza predsednika i zamenika predsednika opštine da budu na stalnom radu u opštini. Pored navedenih funkcija, član 45. stav 9. utvrđuje mogućnost da član veća bude na stalnom radu u opštini. Navedene odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi dokazuju da naš pravni okvir prevazilazi zahteve (uslove) koje propisuje kao obavezne stav 2. člana 7. Povelje i predviđa profesionalno obavljanje navedenih funkcija uz zasnivanje radnog odnosa u opštini.

Na osnovu svega navedenog, ratifikacija stava 2. člana 7. Povelje moguća je sa stanovišta Ustava i sistemskopravnih rešenja.

Nakon eventualnog usvajanja ovog zakona, nadležni organi postupiću u skladu sa članom 12. Povelje u smislu davanja odgovarajućeg obaveštenja.

IV. ANALIZA EFEKATA ZAKONA

Za usvajanje Zakona o dopuni Zakona o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi nije potrebno izraditi analizu efekata zakona, s obzirom na to da se njime ne stvaraju nove obaveze za privredne i druge subjekte.

S tim u vezi, primenjuje se izuzetak od primene zakona, saglasno članu 50. Zakona o planskom sistemu („Službeni glasnik RS”, broj 30/18), u vezi sa potvrđenim međunarodnim ugovorom.

V. SREDSTVA POTREBNA ZA SPROVOĐENJE OVOG ZAKONA

Za sprovođenje ovog zakona nisu potrebna sredstva u budžetu Republike Srbije.

PREGLED ODREDAKA KOJE SE MENJAJU ODNOSNO DOPUNJUJU**Član 3.**

Prilikom predaje ratifikacionog instrumenta za Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, Republika Srbija će dati izjavu sledeće sadržine: „Republika Srbija u skladu sa članom 12. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi smatraće se obaveznom da prihvati sledeće odredbe:

- član 2;
- član 3. st. 1. i 2;
- član 4. st. 1,2,4. i 6;
- član 5;
- član 7. st. 1. i 3;
- član 8. st. 1. i 2;
- član 9. st. 1,2,3,4,5,6,7,8;
- član 10. st. 1,2. i 3;
- član 11.

REPUBLIKA SRBIJA, U SKLADU SA ČLANOM 12. EVROPSKE POVELJE O LOKALNOJ SAMOUPRAVI, SMATRA SE OBAVEZNOM I VEZANOM DA PRIHVATI I SLEDEĆE ODREDBE:

- ČLAN 6. ST. 1. I 2;
- ČLAN 7. STAV 2.