

19 2017



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА**

Београд
273-275/17
ЉЕ



Заштитник грађана
Zaštitnik građana

дел.бр. 18589 датум: 15. март 2017.

**МИНИСТАРСТВО ЗА ДРЖАВНУ УПРАВУ И ЛОКАЛНУ
САМОУПРАВУ**

БЕОГРАД
Бирчанинова 6

На основу члана 18. став 4. Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07), а у складу са чланом 41. Пословника Владе („Сл. гласник РС“, бр. 61/2006 - пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013 и 76/2014), у прилогу вам достављамо Мишљење Заштитника грађана на текст **Нацрта закона о Националној академији за стручно усавршавање у јавној управи, Нацрта закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима и Нацрта закона о изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе**, о којима Министарство за државну управу и локалну самоуправу спроводи јавну расправу.

С поштовањем,

ЗАМЕНИК ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА



Прилог:

-Мишљење Заштитника грађана (5. стр).

Делиградска 16, 11000 Београд

Телефон: (011) 2068 -100 www.zastitnik.rs e-mail: zastitnik@zastitnik.rs

**МИШЉЕЊЕ НА
НАЦРТ ЗАКОНА О НАЦИОНАЛНОЈ АКАДЕМИЈИ ЗА СТРУЧНО
УСАВРШАВАЊЕ У ЈАВНОЈ УПРАВИ, НАЦРТ ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И
ДОПУНАМА ЗАКОНА О ДРЖАВНИМ СЛУЖБЕНИЦИМА И НАЦРТ
ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ЗАПОСЛЕНИМА У
АУТОНОМНИМ ПОКРАЈИНАМА И ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ
САМОУПРАВЕ**

Заштитник грађана је размотрио текст Нацрта закона о Националној академији за стручно усавршавање у јавној управи, Нацрта закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима и Нацрта закона о изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, о којим Министарство за државну управу и локалну самоуправу спроводи јавну расправу.

Заштитник грађана поздравља доношење Нацрта закона о Националној академији за стручно усавршавање у јавној управи (у даљем тексту: Национална академија), чије оснивање ће представљати значајан корак напред у остваривању прокламованих циљева Стратегије реформе јавне управе и важећег Акционог плана за њено спровођење.

Истовремено, указујемо да је потребно преиспитати целисходност појединих предложених решења како би Национална Академија својим положајем и надлежностима могла на најбољи начин да удовољи утврђеним реформским циљевима.

Начелне примедбе

Нацртом закона оснива се Национална академија за стручно усавршавање у јавној управи као орган државне управе - посебна организација, са статусом правног лица и јавно признатог организатора активности неформалног образовања одраслих (чл. 1. и 3. Нацрта закона), а делатност образовања третира као посао државне управе. Утврђени статус Националне академије у многоне одудара од системског постављења посебне организације и њеног положаја као органа државне управе. Статус Националне академије као посебне организације подразумева низ изузетака у положају и правном статусу ове врсте органа државне управе а који је суштински приближава односно уподобљује положају установе те није јасан разлог зашто се креатор Нацрта закона определио за исто и које су његове предности у односу на успостављање Националне академије у својству установе.

Наиме, према актуелно прихваћеној правној доктрини у Републици Србији и Закону о државној управи ("Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014), органи државне управе немају статус правног лица. Сходно важећим прописима статус правног лица имају Република Србија, аутономна покрајина, јединице локалне самоуправе и град Београд, а њихови органи служе обављању њихових функција и надлежности и као такви немају својство правног лица. Изузетно, сагласно члану 34. став 3. Закона о државној управи, посебној организацији може се законом признати статус правног лица.

Статус правног лица је услов *sine qua non*, да би институција са пописом послова које ће обављати Национална академија могла да ради.

Надаље, према Нацрту закона и прописима о образовању, стручно усавршавање је вид неформалног образовања одраслих. Закон о образовању одраслих ("Сл. гласник РС", бр. 55/2013), прописује да је образовање одраслих део јединственог система образовања Републике Србије, (члан 2. Закона), а Закон о основама система образовања и васпитања ("Сл. гласник РС", бр. 72/2009, 52/2011, 55/2013, 35/2015 - аутентично тумачење, 68/2015 и

62/2016 - одлука УС), да делатност образовања и васпитања обавља установа, као и да се на оснивање и рад установе примењују прописи о јавним службама (члан 7). Установе сходно прописима о јавним службама имају статус правног лица, јер је исти неопходан да би могле да обављају делатност образовања.

Одредбама члана 17. ст. 1 и 2. Закона о образовању одраслих, прописно је ко су јавно признати организатори активности, а одредбом става 3. истог члана да изузетно, статус јавно признатог организатора активности имају државни органи и установе које у складу са посебним законом обављају стручно усавршавање и друге активности образовања одраслих.

Стога се оправдано поставља питање којим разлозима се руководио предлагач, када се определио за решења предложена Нацртом закона, која представљају изузетак, како према прописима који уређују државну управу, тако и према прописима који уређују образовање. При чему у образложењу Нацрта закона нису наведени разлози из којих је видљиво какве предности за будући рад и развој Националне академије и унапређење стручног усавршавања у јавној управи, могу да се очекују од предложеног решења. Због чега је боље да се ова институција оснује као посебна организација, а не као установа, што је уобичајено.

Нацртом закона одређен је и појам јавне управе, тако да она осим класичних органа државне управе, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, обухвата и друге имаоце јавних овлашћења у најширем смислу те речи (државне органе и самосталне и независне организације и тела чији састав бира Народна скупштина, јавне агенције и организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама, а чији је оснивач Република Србија или аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе и предузећа, установе, организације и појединце којима су поверена јавна овлашћења). Имајући у виду наведено, Национална академија ће бити надлежна да осмишљава, и спроводи стручно усавршавање запослених у јавној управи на разним нивоима власти чији радно правни статус је уређен не само Законом о државним службеницима и Законом о запосленима у органима аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе, већ и онима на које се примењују прописи о раду, те се и из ових разлога поставља питање целисходности предложеног решења да се ова институција оснује као орган државне управе са статусом посебне организације (члан 3. став 2. Нацрта закона)

Надаље, према предложеним решењима Национална Академија има тела каква нису својствена посебним организацијама, али јесу установама. Реч је о стручном телу основаном Законом – Програмском савету и сталним програмским комисијама које ће према областима образовати директор Националне академије.

Указујемо да је статус посебне организације - државног органа нецелисходан са аспекта свих послова које Национална академија треба да обавља и да ће формализам процедура које су државни органи дужни да поштују умногоме отежати успостављање и развој ове институције и непотребно оптеретити рад Владе. Наиме, статус посебне организације - државног органа може да буде препрека и евентуалном чланству и удруживању Националне Академије у удружења и друге стручне домаће и међународне организације, које чланство треба да буде у функцији развоја и размене кадрова и искустава. Чак и ако је према унутрашњим актима тих организација чланство државног органа у њима могуће, поступак учлањења и свих евентуалних каснијих измена тог уговора ће се обављати према Закону о закључивању и извршавању међународних уговора ("Сл. Гласник РС", број 32/2013), што ће поступак учлањења успорити, а Владу оптеретити непотребним пословима.

Неистинитост тезе предлагача да ће се Национална академија, према предложеним решењима без проблема учлањивати у међународне организације, најбоље илуструје

садржина члана 4. став 1. тачка 12. Нацрта закона, где је као један од стручних послова државне управе које обавља ова институција наведено: "учешће у успостављању и одржавању сарадње са домаћим, страним и међународним институцијама, организацијама и удружењима и управљање пројектима међународне подршке у вези са пословима које обавља."

Може се очекивати да ће, посебно у фази успостављања ове институције, бити неопходна жива активност, будућег руководиоца Националне академије и његових заменика и помоћника, који ће уколико Национална академија остане у статусу посебне организације имати статус државних службеника на положају, те ће за свако њихово путовање у иностранство бити потребан закључак Владе. Свима је познато да су ово процедуре које одузимају одређено време јер изискују давање мишљења одређеног броја органа државне управе а што директору установе и његовом руководећем кадру неће бити потребно.

Статус државног органа представља ограничење и у погледу располагања средствима које ће према Нацрту закона Академија остваривати као приход на име пружања услуга корисницима ван јавне управе, а која треба да се користе за развој ове институције.

Напомињемо да је и самом Стратегијом реформе јавне управе предвиђено је да је неопходно ускладити организациони систем јавне управе и прецизно направити разлике између различитих организационих облика а што подразумева јасно утврђивање услова када се који организациони облик оснива. У Стратегији РЈУ је и наведена дилема у вези постојања посебних организација и какав је однос њих са јавним агенцијама. Уколико на посебну организацију применимо све изузетке па јој још придодемо саветодавна тела која су специфичност других организационих облика, тако да суштински личи на нешто друго, онда се заиста поставља питање који је разлог успостављања наведеног организационог облика. Коначно и сам назив националне институције – Национална академија, језички је неусклађен са предложеним статусом те институције који упућује на то да је у питању установа у области образовања.

Посебно указујемо да је целисходније да неке одредбе које су у Нацрту закона о изменама и допунама закона о државним службеницима и Нацрту закона о изменама и допунама закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, буду материја Нацрта закона о Националној академији за стручно усавршавање у јавној управи, јер системски уређују питање стручног усавршавања за целу јавну управу, онако као је она одређена у члану 2. Нацрта закона о Националној академији. Искључујући ове одредбе из Нацрта закона о јавној академији и интервенишући само у законима који уређују радне односе на локалу и у државној управи, суштински ограничавамо примену овог закона само на два сектора јавне управе а у осталим областима је закон неприменљив. Мишљења смо да би се тек на овај начин могло говорити о интегрисаном систему стручног усавршавања и управљања људским ресурсима у јавној управи, што је наведено као главни циљ који се жели постићи оснивањем Националне академије. Детаљним уређењем стручног усавршавања у јавној управи у Нацрту закона о Националној академији за стручно усавршавање у јавној управи, избегле би се и празнине у регулисању области стручног усавршавања, које постоје у предложеним решењима. Наиме, Нацртом закона није прописана обавеза подношења извештаја Националне Академије о спроведеним стручним усавршавањима министарству надлежном за систем државне управе, као и Националној Агенцији када посебни програм обуке самостално програмира и спроводи државни орган.

На овај начин би се, имајући у виду развој ове области и сигурне будуће потребе за унапређењем програма и начина рада Националне Академије избегла обавеза доношења

измена и/или допуна великог броја посебних закона који регулишу права и обавезе запослених у јавној управи, приликом свих следећих измена и допуна.

Указујемо да се у тексту Нацрта закона о изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, нигде се не помиње стручно усавршавање запослених у органима и организацијама Аутономне покрајине и правних лица чији је она оснивач, што је још један од разлога да се питање њиховог стручног усавршавања на јединствен начин уреди у Нацрту закона о Националној академији за стручно усавршавање у јавној управи.

Појединачне примедбе

Члан 4. став 1. тачка 15, Нацрта закона прописује да Национална академија води, поред осталог, централну евиденцију програма стручног усавршавања у јавној управи, јединствену евиденцију програма стручног оспособљавања у јавној управи као и других евиденција у складу са законом. Међутим, Нацртом закона није детаљније уређено питање садржаја ових евиденција, нити је предвиђено доношење подзаконских аката којим би се ова питања ближе уредила.

Одредбом члана 8. Нацрта закона пропуштено је да се уреди право председника и чланова Програмског савета на накнаду, док је таква накнада предвиђена за чланове сталних програмских комисија из члана 9. Нацрта закона.

Имајући у виду надлежност Савета као и његов састав, уколико Национална академија и остане у статусу посебне организације указујемо да је полазећи од круга органа који је обухваћен појмом јавне управе из члана 2. Нацрта закона, потребно прописати да избор чланова Програмског савета врши Влада на предлог министра надлежног за систем државне управе. Решења предложена у члану 8. став 2. Нацрта закона, нису у складу са прописима о државној управи и представљају превелика дискрециона овлашћења за директора посебне организације, те је потребно одредбама Нацрта закона прописати јасне критеријуме за избор државних службеника и других лица у Програмски савет.

У односу на одредбе члана 12. Нацрта закона указујемо да је у складу са методолошким правилима за израду прописа, потребно ове одредбе формулисати тако да се таксативно наведе које одредбе подзаконских аката донетих на основу раније важећих прописа престају да важе даном ступања на снагу Закона о Националној академији за стручно усавршавање у јавној управи, а које настављају да се примењују до доношења нових, са тим законом усаглашених подзаконских аката.

Потребно је усагласити одредбе члана 13. тачка 1. са одредбом члана 17. Нацрта закона, јер у образложењу Нацрта закона стоји да просторије и друга средства за рад националне академије нису обезбеђена, те да је потребно да држава обезбеди средства и просторије за рад ове институције. Овде напомињемо и да је потребно додатно разрадити прелазне и завршне одредбе у вези са успостављањем Националне академије, обзиром да није предвиђен рок за избор директора а предвиђено је доношење акта о организацији и систематизацији Националне академије у року од 30 дана од дана ступања на снагу Закона, што сматрамо да је кратак рок имајући у виду да је потребно и одређено време за избор директора који тај акт доноси.