

Prof. dr Zoran Ivošević\*

## PRAVNI POLOŽAJ JAVNIH FUNKCIONERA

*Apstrakt: Rad se bavi pravnim položajem javnih funkcionera, sa namerom da ispita svojstva njihovog mandata, karakter prava u vršenju rada i nadležnost u pružanju zaštite mandata i prava po osnovu rada.*

**Ključne reči:** javni funkcioneri, mandat funkcionera, radni status funkcionera, zaštita prava po osnovu mandata i zaštita prava po osnovu rada.

Prema članu 53. Ustava<sup>1</sup>, građani imaju pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da pod jednakim uslovima stupaju na javne funkcije. Javni funkcioneri su lica kojima je povereno da vrše javna ovlašćenja. To su: narodni poslanici, predsednik Republike, sudije Ustavnog suda, članovi Vlade, sudije, javni tužioci, zamenici javnih tužilaca, druga lica koja na funkciju bira Narodna skupština ili postavlja Vlada i lica koja, prema posebnim propisima, imaju položaj javnog funkcionera.

Zakon o državnim službenicima,<sup>2</sup> u članu 2. stav 2, izričito određuje da javni funkcioneri nisu državni službenici. Naš zadatak je da odredimo – šta jesu. Ali to iziskuje da najpre upoznamo značenje pojma „javna funkcija“.

U leksičkom smislu, javna funkcija označava – delovanje, delatnost, dužnost, službu, radnju, posao.<sup>3</sup> U političkom jeziku, pod funkcijom se podrazumeva vršenje određene izborne javne aktivnosti u političkoj organizaciji, predstavničkom organu, radnoj organizaciji ili upravi.<sup>4</sup> U pravnoj nauci, javna funkcija se shvata kao delatnost, odnosno aktivnost vršenjem

\* Redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu  
e-mail: zoran.ivošević@pravnofakultet.rs

1 „Službeni glasnik RS“, br. 98/06.

2 „Službeni glasnik RS“, br. 79/05 i 64/07.

3 *Leksikon Jugoslovenskog leksikografskog zavoda*, 1994, str. 299.

4 *Mala politička enciklopedija*, Savremena administracija, Beograd 1966, str. 330.

određenog poziva ili službe, zadatak ili grupa zadataka, uloga ili uticaj koji neko vrši u državnoj vlasti, društvenim odnosima ili javnom životu i pravosuđu.<sup>5</sup>

Javna funkcija se ne ugovara, niti se stiče. Ona se poverava izborom ili imenovanjem. – Pravo izbora, u zavisnosti od funkcije, imaju ili građani (član 52. Ustava), ili Narodna skupština (član 99. stav 2. Ustava), ili skupština autonomne pokrajine (član 182. stav 2. Ustava), ili skupština jedinice lokalne samouprave (član 191. stav 3. Ustava). U prvom slučaju, javnu funkciju poveravaju na opštim izborima punoletni poslovno sposobni državljani Srbije. U drugom slučaju, funkciju poveravaju narodni poslanici, poslanici ili odbornici glasanjem. – Pravo imenovanja ima Vlada, odnosno izvršni organi autonomne pokrajine ili lokalne samouprave.

Nosilac javne funkcije, bez obzira na to da li je izabran ili imenovan, ima mandat da vrši javna ovlašćenja. Vršeci ta ovlašćenja, on ima i određene radne obaveze. Zato njegov položaj određuju: 1) mandat; 2) radni status i 3) režim zaštite prava po oba osnova.

## 1. MANDAT FUNKCIONERA

Mandat je vreme ovlašćenja, obaveza i odgovornosti nosilaca javne funkcije. Započinje stupanjem na dužnost, a prestaje istekom roka trajanja. Taj rok nije isti. Najčešće je četiri godine, ali može biti i kraći i duži, u zavisnosti od funkcije. Stalni mandat imaju samo sudije i zamenici javnih tužilaca. Izuzetno, mandat može biti produžen još za izvesno vreme, u slučajevima predviđenim zakonom. Za vreme mandata, izabrani funkcioneri uživaju imunitet.

**1. Mandat narodnih poslanika** – Narodni poslanici čine Narodnu skupštinu, kao organ zakonodavne vlasti. Ima ih 250 a biraju se na opštim izborima koje raspisuje predsednik Republike. Mandat poslanika počinje od konstituisanja Narodne skupštine i traje četiri godine, odnosno do njenog raspuštanja. Narodna skupština se mora raspustiti ako u roku od 90 dana od konstituisanja ne izabere Vladu, a može se raspustiti ako Vlada (koja nije u postupku izglasavanja nepoverenja ili provere poverenja) to obrazloženo predloži. U oba slučaja, do raspuštanja dolazi na osnovu ukaza predsednika Republike. Dok se ne konstituiše novi saziv Narodne skupštine, narodni poslanici ranijeg saziva ostaju u mandatu, ali samo radi vršenja tekućih ili neodložnih poslova.

Mandat narodnog poslanika prestaje i ostavkom. Ostavka je lični čin i treba da zavisi isključivo od volje onog koji je podnosi. Nikako i od volje

5 *Pravna enciklopedija*, Savremena administracija, Beograd 1985, str. 405.

političke stranke u koju je ućlanjen. U tom pogledu, Ustav nije u skladu sa samim sobom, jer u ćlanu 5. stav 4. propisuje da politićke stranke ne mogu vršenje vlasti potćiniti sebi, a u ćlanu 102. stav 2. – da je narodni poslanik „slobodan da, pod uslovima odrećdenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje politićkoj stranci, na ćiji predlog je izabran za narodnog poslanika“. Pošto se blanko ostavke, oslonjene na drugu ustavnu odredbu, masovno koriste, Srbija je pod opservacijom Saveta Evrope i Evropske unije. Ova antinomija je ublažena Poslovníkom Narodne skupštine koji, u ćlanu 192. stav 2, predvića da ostavku podnosi narodni poslanik lićno. Ovom „tehnićkom normom“ otežano je politićkoj stranci da manipuliše „slobodnom voljom“. Ali Ustav još nije menjan.

Dok je u mandatu, narodni poslanik užíva imunitet, pa ne mođe biti pozvan na krivićnu ili drugu odgovornost za izraćeno mišljenje ili glasanje, a ako se pozove na ovu privilegiju – ne mođe biti pritvoren niti se protiv njega mođe voditi krivićni ili drugi kazneni postupak bez odobrenja Narodne skupštine.

Nardni poslanik ne mođe obavljati drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost nespojivu sa poslanićkom funkcijom, a ako je takvu funkciju ili delatnost obavljao – ona prestaje danom verifikacije poslanićkog mandata.

**2. Mandat predsednika Republike** – Predsednik Republike je šef drćave, koju predstavlja u zemlji i inostranstvu i za koju obavlja Ustavom utvrćene poslove. Bira se na opštím izborima, sa mandatom od pet godina, koji poćinje od dana polaganja zakletve. Isto lice ne mođe više od dva puta da bude birano na tu funkciju.

Mandat predsednika Republike prestaje istekom vremena za koje je biran, ostavkom ili razrešenjem. – Predsednik Republike ostavku podnosi predsedniku Narodne skupštine i o tome obaveštava javnost. Danom podnošenja prestaje mu i mandat. Do izbora novog, zamenjuje ga predsednik Narodne skupštine. – Predsednik Republike se razrešava zbog povrede Ustava, na predlog najmanje jedne trećine narodnih poslanika, s tim što je Ustavni sud dućan da u daljem roku od 45 dana odlući o postojanju povrede Ustava. O razrešenju odlućuje Narodna skupština glasovima najmanje dve trećine narodnih poslanika.

Predsednik Republike užíva imunitet, kao i narodni poslanik. O njegovom imunitetu odlućuje Narodna skupština.

Predsednik Republike ne mođe obavljati drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost, a ako ju je obavljao, prestaje danom polaganja zakletve.

**3. Mandat sudija Ustavnog suda** – Ustavni sud, kao nezavisni i samostalni drćavni organ kontrole ustavnosti, ima 15 sudija, koji se bira-

ju, odnosno imenuju na devet godina iz reda istaknutih pravnika sa najmanje 40 godina života i 15 godina iskustva u pravnoj struci. Pet sudija bira Narodna skupština između deset kandidata koje predloži predsednik Republike. Pet sudija imenuje predsednik Republike između deset kandidata koje predloži Narodna skupština. Pet sudija imenuje opšta sednica Vrhovnog kasacionog suda između deset kandidata koje na zajedničkoj sednici predlože Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca. Sa svake od lista predloženih kandidata, jedan od izabranih mora biti sa teritorije autonomnih pokrajina. Jednom kandidatu mandat sudije može biti poveren najviše dva puta.

Sudiji Ustavnog suda mandat prestaje: 1) istekom vremena na koje je izabran ili imenovan; 2) na njegov zahtev; 3) kad ispuni zakonom predviđene opšte uslove za starosnu penziju i 4) kad zbog sukoba interesa, gubitka radne sposobnosti ili osude koja ga čini nedostojnim, bude razrešen. Odluku o prestanku mandata donosi Narodna skupština.

Sudije Ustavnog suda uživaju imunitet kao narodni poslanici i predsednik Republike. O njihovom imunitetu odlučuje Ustavni sud.

Sudije Ustavnog suda ne mogu vršiti drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost, izuzev profesure na pravnom fakultetu u Republici, u skladu sa zakonom.

Sudiji Ustavnog suda koji je izabran ili imenovan iz reda sudija ili zamenika javnih tužilaca miruje ranija funkcija. Po isteku mandata ranija funkcija se aktivira, o čemu su Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca dužni da odluče u roku od 30 dana. Ako je sudija Ustavnog suda izabran iz reda javnih tužilaca, Državno veće tužilaca je dužno da u roku od 30 dana od isteka mandata donese odluku o njegovom izboru za zamenika javnog tužioca u tužilaštvu iz kojeg je bio izabran, odnosno imenovan u Ustavni sud.

**4. Mandat članova Vlade** – Vladu, kao organ izvršne vlasti, čine predsednik, potpredsednici i ministri (resorni i bez portfelja).

Vladu bira Narodna skupština posle svakog konstituisanja. Kandidata za predsednika Vlade određuje predsednik Republike, a on predlaže sastav Vlade. Vlada je izabrana kada se za nju izjasni većina od ukupnog broja narodnih poslanika.

Mandat Vlade počinje danom polaganja zakletve pred Narodnom skupštinom i traje do isteka mandata Narodne skupštine.

Mandat Vlade prestaje pre isteka vremena za koje je izabrana: 1) izglasavanjem nepoverenja; 2) prestankom mandata Narodne skupštine; 3) ostavkom predsednika Vlade i 4) izglasavanjem nepoverenja predsedniku Vlade. Do izbora nove vlade po konstituisanju novog saziva Na-

rodne skupštine, Vlada kojoj je prestao mandat može vršiti samo tekuće poslove.

Član Vlade može podneti ostavku predsedniku Vlade, koji je prosleđuje predsedniku Narodne skupštine da narodni poslanici na prvoj narednoj sednici to konstatuju. Predsednik Vlade može predložiti Narodnoj skupštini razrešenje pojedinog člana Vlade. Za odluku o tome potrebna je većina glasova ukupnog broja narodnih poslanika. U slučaju ostavke, mandat prestaje danom njene konstatacije, a u slučaju razrešenja – danom donošenja odluke o razrešenju.

Predsednik i članovi Vlade uživaju imunitet kao narodni poslanici, predsednik Republike i sudije Ustavnog suda. U pogledu imuniteta, Ustav je pod teretom još jedne antinomije: po članu 105. stav 2. tačka 7, odluku o imunitetu donosi Narodna skupština, a po članu 134. stav 2. – Vlada. Ustav ni ovde nije u skladu sa samim sobom!

Član Vlade ne može biti narodni poslanik u Narodnoj skupštini, poslanik u skupštini autonomne pokrajine, odbornik u skupštini jedinice lokalne samouprave, član pokrajinskog ili lokalnog izvršnog organa, niti može obavljati druge zakonom određene funkcije i poslove koji su u sukobu sa položajem člana Vlade.

**5. Mandat sudija i predsednika suda** – Sudije vrše sudijsku funkciju u sudovima opšte i posebne nadležnosti. Mandat sudije koji je prvi put izabran traje tri godine, a poverava ga, na predlog Visokog saveta sudstva, Narodna skupština. Ako je sudija u „probnom mandatu“ zadovoljio, Visoki savet sudstva ga bira da sudijsku funkciju, u istom ili drugom sudu, obavlja trajno. Ovo je predviđeno važećim Ustavom. Položaj sudija koje su izabrane pre njegovog stupanja na snagu, izjednačen je, po članu 100. stav 4. Zakona o sudijama,<sup>6</sup> sa položajem sudija kojima je posle Ustava poveren prvi mandat. Stoga, njihov ponovni izbor vrši Visoki savet sudstva.

Sudije su nezavisne i samostalne u svom radu i sude na osnovu Ustava, zakona i drugih propisa.

Sudiji prestaje sudijska funkcija: 1) na njegov zahtev; 2) ako ne bude izabran na stalnu funkciju; 3) nastupanjem zakonom propisanih uslova u pogledu radnog veka i gubitka radne sposobnosti i 4) razrešenjem usled osude na kaznu zatvora za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim, nestručnosti ili teškog disciplinskog prekršaja.

Najviši sud u Republici jeste Vrhovni kasacioni sud. Predsednika tog suda bira Narodna skupština, na predlog Visokog saveta sudstva a po pribavljenom mišljenju opšte sednice najvišeg suda i skupštinskog odbora

6 „Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 58/09, 104/09.

nadležnog za pravosuđe. Njegov mandat traje pet godina i ne može biti ponovo biran.

Predsednike ostalih sudova bira, sa mandatom od četiri godine, Narodna skupština na predlog Visokog saveta sudstva.

Predsednik suda se bira iz reda sudija i prvi je među jednakima. Njemu prestaje mandat na njegov zahtev, prestankom sudijske funkcije, istekom vremena na koje je biran za predsednika i iz zakonom predviđenih razloga za razrešenje predsednika. Odluku o prestanku mandata predsednika suda donosi Narodna skupština, a ako se odnosi na razrešenje, potreban je predlog Visokog saveta sudstva, koji utvrđuje i razloge za razrešenje.

Sudija uživa imunitet i ne može biti pozvan na odgovornost za izraženo mišljenje ili glasanje pri donošenju sudske odluke, osim ako je reč o krivičnom delu kršenja zakona od strane sudije, niti može biti lišen slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela učinjenog u obavljanju sudijske funkcije, bez odobrenja Visokog saveta sudstva. Kapacitet njegovog imuniteta manji je od imuniteta javnih funkcionera o kojima je već bilo reči, jer ne obuhvata zaštitu od vođenja krivičnog ili drugog kaznenog postupka. Time se sudskoj vlasti daje manji značaj od zakonodavne i izvršne, što narušava ravnotežu vlasti predviđenu članom 4. stav 3. Ustava.

Sudijama je zabranjeno političko delovanje, pa ne mogu biti članovi političkih stranaka niti se politikom mogu na drugi način aktivno baviti. Sudije ne mogu biti na funkcijama u organima koji donose i izvršavaju propise, u organima javnih službi i organima autonomne pokrajine i lokalne samouprave. One se ne mogu baviti ni bilo kojim javnim ili privatnim plaćenim poslom, niti pružati pravne usluge ili savete uz naknadu. Sa sudijskom funkcijom nespojive su i druge službe, poslovi i postupci koji su oprečni dostojanstvu i nezavisnosti sudije ili štete ugledu suda, o čemu odlučuje Visoki savet sudstva. Sudija, međutim, može biti član izbornih komisija na svim nivoima vlasti. Može se, van radnog vremena, baviti nastavnom i naučnom delatnošću uz naknadu. U toku radnog veka može, u skladu sa zakonom, da obavlja nastavnu ili naučnu delatnost u instituciji nadležnoj za obuku u pravosuđu.<sup>7</sup>

**6. Mandat javnih tužilaca i njihovih zamenika** – Javni tužioci vrše funkciju javnog tužilaštva. Najviše javno tužilaštvo u Republici jeste Republičko javno tužilaštvo. Na njegovom čelu je Republički javni tužilac koga, na predlog Vlade, bira Narodna skupština, po pribavljenom mišljenju

<sup>7</sup> O položaju sudija, Z. Ivošević i J. Kiurski, *Reforma pravosuđa u Srbiji*, Pregled – Republika Srbija, 2009, str. 3–30.

skupštinskog odbora nadležnog za pravosuđe. Njegov mandat traje šest godina i može biti ponovo biran.

Na čelu ostalih javnih tužilaštava su javni tužioci koje, na predlog Vlade, takođe bira Narodna skupština sa mandatom od šest godina, koji može biti ponovljen.

Zamenici javnih tužilaca zamenjuju javne tužioce u vršenju tužilačke funkcije i dužni su da postupaju po njegovim uputstvima.

Mandat zamenika javnog tužioca koji prvi put preuzima funkciju traje tri godine. Njega bira Narodna skupština na predlog Državnog veća tužilaca. Ako je u „probnom mandatu“ zadovoljio, zamenika javnog tužioca za trajno obavljanje funkcije, u istom ili drugom javnom tužilaštvu, bira Državno veće tužilaca.

Republički javni tužilac odgovoran je za rad tužilaštva i za svoj rad Narodnoj skupštini. Javni tužioci odgovaraju za rad javnog tužilaštva i za svoj rad Republičkom javnom tužiocu i Narodnoj skupštini, a niži javni tužioci i neposredno višem javnom tužiocu.

Javnom tužiocu i zameniku javnog tužioca prestaje funkcija: 1) na njihov zahtev; 2) nastupanjem zakonom propisanih uslova u pogledu radnog veka i gubitka radne sposobnosti; 3) razrešenjem usled osude na kaznu zatvora za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim, nestručnosti ili teškog disciplinskog prekršaja. Javnom tužiocu prestaje funkcija i ako ne bude ponovo izabran, a zameniku javnog tužioca i ako ne bude izabran na stalnu funkciju. Odluka o prestanku funkcije javnog tužioca donosi Narodna skupština, a kada odlučuje o razrešenju, potreban je i predlog Vlade. Odluku o prestanku funkcije zamenika javnog tužioca donosi Državno veće tužilaca.

Javni tužilac i zamenik javnog tužioca ne mogu biti pozvani na odgovornost za izraženo mišljenje u vršenju tužilačke funkcije, osim kada je reč o krivičnom delu kršenje zakona od strane javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca. Javni tužilac, odnosno zamenik javnog tužioca ne može biti lišen slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela učinjenog u vršenju tužilačke funkcije, odnosno službe, bez odobrenja nadležnog odbora Narodne skupštine.

Zabranjeno je političko delovanje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, pa ne mogu biti članovi političkih stranaka, niti se politikom na drugi način mogu baviti. Oni ne mogu biti na funkcijama u organima koji donose i izvršavaju propise, u organima javnih službi i organima autonomne pokrajine i lokalne samouprave. Ne mogu se baviti ni bilo kojim javnim ili privatnim plaćenim poslom, niti pružati pravne usluge ili davati pravne savete uz naknadu. Sa javnotužilačkom funkcijom nespojivi su – druge funkcije, poslovi ili privatni interesi koji su suprotni dostojanstvu i

samostalnosti javnog tužilaštva ili štete njegovom ugledu, o čemu odlučuje Državno veće tužilaca. Javni tužilac i zamenik javnog tužioca mogu se, međutim, van radnog vremena baviti nastavnom i naučnom delatnošću uz naknadu. U toku radnog vremena mogu obavljati nastavnu i naučnu delatnost samo za potrebe tužilaštva.<sup>8</sup>

**7. Mandat funkcionera koje bira Narodna skupština** – Na javnoj funkciji su i druga lica koje bira Narodna skupština. Tu, na primer, spadaju: 1) guverner i članovi Saveta guvernera Narodne banke; 2) predsednik, potpredsednik i članovi Saveta Državne revizorske institucije; 3) Zaštitnik građana i njegovi zamenici; 4) Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 5) Poverenik za informacije od javnog značaja i njegov zamenik; 6) članovi Saveta Komisije za zaštitu konkurencije; 7) članovi Saveta Republičke radiodifuzne agencije; 8) predsednik i članovi Upravnog odbora Republičke agencije za telekomunikacije; 9) članovi Odbora Agencije za borbu protiv korupcije. I tako dalje...

Njihovi mandati uređeni su Zakonom o Narodnoj banci Srbije, Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji, Zakonom o Zaštitniku građana, Zakonom o zabrani diskriminacije, Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Zakonom o zaštiti konkurencije, Zakonom o radiodifuziji, Zakonom o telekomunikacijama, Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije. I tako dalje...

**8. Mandat funkcionera koje postavlja Vlada** – Vlada postavlja funkcionere u javnim službama. Po Zakonu o javnim službama<sup>9</sup>, ove službe mogu biti organizovane kao javna preduzeća i kao javne ustanove.

Javna preduzeća se osnivaju u oblasti javnog informisanja, PTT saobraćaja, energetike, puteva, komunalnih usluga i drugim oblastima određenim Zakonom o javnim preduzećima (nafta, gas, železnički i vazdušni saobraćaj, telekomunikacije, izdavanje službenih glasila, izdavanje udžbenika, dobra od opšteg interesa). U tom posebnom zakonu, organi javnog preduzeća su: upravni odbor – kao organ upravljanja, direktor – kao organ poslovođenja i nadzorni odbor – kao organ nadzora. Trajanje mandata ovih organa određuje osnivački akt. U upravnom i nadzornom odboru ima i predstavnika zaposlenih. Po prestanku mandata direktora, Vlada može imenovati vršioce dužnosti ali najduže za jednu godinu.

Javne ustanove se osnivaju u oblasti obrazovanja, nauke, kulture, fizičke kulture, učeničkog i studentskog standarda, zdravstvene zaštite, so-

8 O položaju tužilaca, J. Kiurski i Z. Ivošević, *Reforma pravosuđa u Srbiji*, Pregled – Republika Srbija, 2009, str. 3–30.

9 „Službeni glasnik RS“, br. 42/91, 71/94, 79/2005 – dr. zakon, 81/2005 – ispr. dr. zakona i 83/2005 – ispr. dr. zakona.



cijalne zaštite, društvene brige o deci, socijalnog osiguranja i zdravstvene zaštite životinja. Zakon o javnim službama određuje da se na osnivanje, organizaciju i rad ustanova shodno primenjuju propisi o javnim preduzećima, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno. A posebni zakoni su, na primer: Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Zakon o visokom obrazovanju, Zakon o naučnoistraživačkoj delatnosti, Zakon o inovativnoj delatnosti, Zakon o kulturi, Zakon o bibliotečkoj delatnosti, Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Zakon o penzijskom osiguranju, Zakon o zdravstvenom osiguranju, Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, Zakon o socijalnoj zaštiti, Zakon o društvenoj brizi o deci, Zakon o zdravstvenoj zaštiti životinja i tako dalje.

Ako poseban zakon ne određuje drukčije, u ustanovama javnih službi (kao i u javnim preduzećima) postoje upravni odbor, direktor i nadzorni odbor. Ako poseban zakon određuje drukčije, biće tako. Status funkcionera imaju samo oni koje je postavila Vlada.

U Zakonu o javnim službama i posebnim zakonima o javnim preduzećima ili ustanovama javnih službi nalaze se i odredbe o poveravanju, trajanju, sadržini, ograničenjima i prestanku mandata ove kategorije javnih funkcionera.<sup>10</sup>

**9. Mandat funkcionera po posebnim propisima** – Ovde je reč o funkcionerima po propisima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave.

Raniji ustav je određivao da autonomna pokrajina ima skupštinu, izvršno veće i organe uprave. Važeći ustav predviđa samo skupštinu, dok ostale pokrajinske organe određuje svojim propisima sama pokrajina. Statut AP Vojvodine, pored pokrajinske skupštine, predviđa pokrajinsku vladu, pokrajinsku upravu i pokrajinskog ombudsmana. Pokrajinska skupština je najviši organ i nosilac normativne vlasti. Pokrajinska vlada je nosilac izvršne vlasti. Pokrajinsku upravu čine organi i organizacije, određeni pokrajinskom skupštinskom odlukom, koji za svoj rad odgovaraju pokrajinskoj vladi. Pokrajinski ombudsman (zaštitnik građana) nezavisan je i samostalan organ, koga bira i razrešava pokrajinska skupština. Mandat ovih organa (poveravanje, sadržina, ograničenja i prestanak) uređuje se pokrajinskim skupštinskim odlukama u skladu sa pokrajinskim statutom.

Po Ustavu, jedinice lokalne samouprave su opštine, gradovi i grad Beograd. Organe u opštinama i gradovima određuje Zakon o lokalnoj samoupravi.<sup>11</sup> Organe u gradu Beogradu određuje Zakon o glavnom gradu.<sup>12</sup>

10 O njihovom položaju, Z. Ivošević i V. Rakić-Vodinelić, u časopisu Izbor sudske prakse, Rubrika Neodumice, broj 3/2012.

11 „Službeni glasnik RS“, br. 129/07.

12 „Službeni glasnik RS“, br. 129/07.

– Organi opštine su: skupština opštine, predsednik opštine, opštinsko veće i opštinska uprava. Skupština opštine je najviši organ opštine a čine je odbornici koje biraju građani na neposrednim izborima. Predsednik opštine i opštinsko veće su izvršni organi opštine, koje bira skupština opštine. Opštinska uprava objedinjava različite upravne poslove, a na njenom čelu je načelnik. – Organi grada su: skupština grada, gradonačelnik, gradsko veće i gradska uprava. Na ove organe se shodno primenjuju odredbe o organima opštine, s tim što poslove predsednika opština preuzima gradonačelnik. – Organi grada Beograda su: Skupština grada, gradonačelnik, Gradsko veće i Gradska uprava. Skupština je najviši organ grada Beograda, gradonačelnik i Gradsko veće su izvršni organi grada Beograda, a Gradska uprava obavlja upravne poslove u gradu Beogradu. – Mandat ovih organa (poveravanje, sadržina, ograničenja, prestanak) utvrđen je zakonom. – Status funkcionera jedinice lokalne samouprave imaju: odbornici skupštine opštine, grada ili grada Beograda; predsednici opštine, odnosno gradonačelnici; članovi opštinskog, odnosno gradskog veća; načelnici opštinskih, odnosno gradskih uprava; lica koja na funkciju bira skupština opštine, odnosno grada; lica koja na funkciju postavlja opštinsko, odnosno gradsko veće i lica koja po posebnim propisima opštine ili grada imaju položaj funkcionera.

## 2. RADNI STATUS

Već smo videli da nosioci javnih funkcija nisu državni službenici, a to znači da nisu ni u radnom odnosu. To je i logično, jer po članu 79. stav 1. tačka 4. Zakona o radu,<sup>13</sup> izbor ili imenovanje na javnu funkciju predstavlja razlog za mirovanje radnog odnosa. Iz ovog proizlazi da javna funkcija i radni odnos po osnovu funkcije ne mogu zajedno – ukoliko zakonom nije drukčije određeno. Funkcioner ne bi mogao biti u radnom odnosu i zato što ga, po pravilu, ne bi imao s kim da zasnuje. Organi države, autonomne pokrajine ili lokalne samouprave ne mogu biti poslodavci jer nemaju pravni subjektivitet, pa se koriste pravnim subjektivitetom države, pokrajine ili lokalne samouprave. Funkcioneru ne može biti poslodavac ni država, pokrajina ili lokalna samouprava, jer je on zastupa i predstavlja ili upravlja njenim poslovima, pa bi radni odnos zasnivao sam sa sobom. Funkcioner koji rukovodi nekim organom odlučuje o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenih, pa ako bi i bio u radnom odnosu, odlučivao bi i o vlastitom radnopravnom statusu. Nosioci sudijske i tužilačke funkcije ne mogu biti u radnom odnosu jer bi ga uspostavili s državom, a tada ne bi mogli biti nezavisni i samostalni, odnosno samostalni. Sudija ne

---

13 „Službeni glasnik RS“, br. 24/05, 61/05, 54/09.

bi mogao ni da sudi državi jer bi morao da se izuzme ako bi mu ona bila poslodavac.

Valja, međutim, imati u vidu da se i funkcioneri, vršeći povereni mandat, radno angažuju. Stoga i oni imaju pravo na radno vreme, odmor, odsustva, naknadu za rad, zaštitu na radu...

Ako smo rekli da funkcioneri, po pravilu, nisu u radnom odnosu, dugujemo odgovor na dva pitanja: 1) kakav je karakter pomenutih prava ako funkcioner nije u radnom odnosu i 2) koji funkcioneri ta prava ostvaruju po osnovu radnog odnosa?

**1. Prava po osnovu rada** – Većina nosilaca javne funkcije nije u radnom odnosu. O karakteru prava po osnovu njihovog radnog angažmana, prvi se izjasnio Ustavni sud Jugoslavije u odluci U. broj 257/86 od 25. juna 1987. godine: „Nosilac javne funkcije za rad na toj funkciji, ima prava po osnovu rada. Nosioци tih funkcija imaju poseban status, koji nije isti kao status radnih ljudi koji zasnivaju radni odnos. Zato i prava koja ostvaruju po osnovu rada nisu prava iz radnog odnosa.“<sup>14</sup>

Prava po osnovu rada obično se tiču plate, naknade plate i drugih primanja. Ova prava su regulisana Zakonom o platama u državnim organima i javnim službama,<sup>15</sup> čije se odredbe primenjuju ukoliko posebnim zakonom za određene nosioce javnih funkcija nije drukčije određeno.

Druga primanja su bliže uređena Uredbom o naknadama i drugim primanjima izabranih i postavljenih lica u državnim organima.<sup>16</sup> Ona upućuje i na shodnu primenu ostalih propisa o radu.

*Narodni poslanik*, po Zakonu o Narodnoj skupštini<sup>17</sup> i Zakonu o primanjima narodnih poslanika i izabranih funkcionera u Narodnoj skupštini Republike Srbije,<sup>18</sup> ima pravo na platu, naknadu plate i druga primanja. Po prestanku funkcije, narodni poslanik ima pravo na naknadu plate u visini poslednje plate, najduže šest meseci, s tim što mu se, radi sticanja penzije, ovo pravo može produžiti još najduže šest meseci. Ovo pravo ne pripada narodnom poslaniku kome je prevremeno prestao mandat zbog osude na kaznu zatvora od najmanje šest meseci. Narodni poslanik kome je prestala funkcija u vreme trudnoće ili porođaja ima pravo na naknadu plate u visini poslednje plate, najduže godinu dana. Pravo na naknadu plate po prestanku funkcije (osim zbog trudnoće i porođaja) prestaje zasn-

14 Z. Ivošević, *Komentar Zakona o radnim odnosima u državnim organima*, Savremena administracija, Beograd 1992, str. 423.

15 „Službeni glasnik RS“, br. 34/01 i 92/11.

16 „Službeni glasnik RS“, br. 44/08.

17 „Službeni glasnik RS“, br. 9/10.

18 „Službeni glasnik RS“, br. 7/91, 22/91, 28/91, 48/91, 68/91, 34/01.

vanjem radnog odnosa, sticanjem prava na penziju, kao i u slučaju izbora, odnosno imenovanja na drugu plaćenu funkciju.

Narodni poslanik kome je prestao mandat ima pravo da se u narednom roku od dva meseca vrati na rad kod poslodavca kod koga mu miruje radni odnos zbog izbora na javnu funkciju.

O ostvarivanju prava na platu, naknadu plate i druga lična primanja odlučuje Administrativni odbor Narodne skupštine.

*Predsednik Republike*, po Zakonu o predsedniku Republike,<sup>19</sup> ima pravo na platu i naknadu plate i pravo na druga primanja, u skladu sa zakonom i drugim propisima. Ako je predsednik pre izbora ostvario pravo na penziju, nastavlja da je prima zajedno s platom u punom iznosu. Pravo na odmor i odsustva predsednik ostvaruje u skladu sa zakonom i drugim propisima.

*Sudija Ustavnog suda*, po Zakonu o Ustavnom sudu,<sup>20</sup> ima pravo na platu koja se utvrđuje na osnovu osnovne plate i koeficijenta. Osnovna plata se određuje množenjem osnovice, koja se utvrđuje Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2012. godinu,<sup>21</sup> i koeficijenta, koji iznosi: za sudiju – 10,50, a za predsednika Ustavnog suda – 12,00. Ako u Ustavnom sudu nisu popunjena sva sudijska mesta, plata sudije i predsednika se do njihove popune uvećava za 10% za svako nepopunjeno sudijsko mesto. Sudiji koji je izabran, odnosno imenovan iz reda profesora prava ne prestaje radni odnos na pravnom fakultetu, ali ima pravo na razliku do plate sudije, u skladu sa posebnim propisima.

Sudija Ustavnog suda kome je prestala funkcija istekom mandata ima pravo da se u daljem roku od tri meseca vrati u radnu sredinu iz koje je izabran, odnosno imenovan, i to na poslove koje je obavljao ranije ili na druge poslove koji odgovaraju njegovoj stručnoj spremi i sposobnosti.

Sudija Ustavnog suda kome je prestala funkcija ima pravo na naknadu plate u visini plate u trajanju od šest meseci. Ovo pravo prestaje pre isteka roka ako sudija kome je prestala funkcija zasnuje radni odnos ili stekne pravo na penziju, a može biti produženo za još šest meseci ako u tom vremenu stiže pravo na penziju.

*Član Vlade* ima pravo na platu koja se utvrđuje u zavisnosti od osnovice, koeficijenta i dodatka na platu. Osnovicu utvrđuje Vlada. Koeficijent izražava složenost poslova, stručnu spremu, odgovornost i uslove rada, a utvrđuje se zakonom. Dodatak na platu pripada za minuli rad, prekovre-

---

19 „Službeni glasnik RS“, br. 111/07.

20 „Službeni glasnik RS“ br. 109/07, 99/11.

21 „Službeni glasnik RS“, br. 101/11.

meni rad, rad u vreme neradnih praznika, rad na terenu i rad noću, shodnom primenom opštih propisa o radu.

Član Vlade ima pravo na naknadu plate i druga lična primanja utvrđena uredbom Vlade.

O ostvarivanju prava na platu, naknade plate i drugih ličnih primanja odlučuje Administrativna komisija Vlade, koju mogu činiti samo članovi.

*Sudija*, po Zakonu o sudijama, ima pravo na platu u zavisnosti od vrste i stepena suda u koji je izabran. Osnovna plata sudije se određuje množenjem osnovice koja se utvrđuje Zakonom o budžetu i koeficijenta platne grupe kojoj pripada. Postoji šest platnih grupa: u prvoj su sudije prekršajnih sudova sa koeficijentom 2,50; u drugoj su sudije osnovnih sudova sa koeficijentom 3,00; u trećoj su sudije privrednih, viših i Višeg prekršajnog suda sa koeficijentom 3,50; u četvrtoj su sudije Privrednog apelacionog suda, apelacionih sudova i Upravnog suda sa koeficijentom 4,00; u petoj su sudije Vrhovnog kasacionog suda sa koeficijentom 5,00; u šestoj je predsednik Vrhovnog kasacionog suda sa koeficijentom 6,00.

Osnovna plata predsednika suda (osim predsednika najvišeg suda) određuje se tako što se plata sudije tog suda uvećava za određeni procenat u zavisnosti od broja sudija tog suda. Zakon o sudijama određuje platu sudije koji je premešten ili upućen u drugi sud, odnosno organ ili organizaciju, kao i uvećanje plate u određenim slučajevima.

*Javni tužilac i zamenik javnih tužilaca*, po Zakonu o javnom tužilaštvu,<sup>22</sup> ima pravo na platu. Osnovna plata se određuje množenjem osnovice koja se utvrđuje Zakonom o budžetu i koeficijenta i platne grupe kojoj pripadaju. Postoji pet platnih grupa: u prvoj su zamenici osnovnih javnih tužilaca sa koeficijentom 3,00; u drugoj su zamenici viših javnih tužilaca i zamenici tužilaca posebne nadležnosti sa koeficijentom 3,50; u trećoj su zamenici apelacionih tužilaca sa koeficijentom 4,00; u četvrtoj su zamenici Republičkog javnog tužioca sa koeficijentom 5,00; u petoj je Republički javni tužilac – sa koeficijentom 6,00.

Osnovna plata javnog tužioca jednaka je osnovnoj plati predsednika suda opšte nadležnosti pred kojim javni tužilac postupa. Osnovna plata Tužioca za ratne zločine jednaka je plati predsednika višeg suda pred kojim taj tužilac postupa. Osnovna plata Republičkog javnog tužioca jednaka je plati predsednika Vrhovnog kasacionog suda.

Zakon o javnom tužilaštvu određuje i platu zamenika javnog tužioca koji je premešten ili upućen u drugo javno tužilaštvo, odnosno organ ili organizaciju, kao i uvećanje plate u određenim slučajevima.

---

22 „Službeni glasnik RS“, br. 116/08 i 104/09.

*Funkcioneri koje bira Narodna skupština* imaju pravo na platu, naknadu plate i druga primanja po odredbama Zakona o platama u državnim organima i javnim službama, Zakona o primanjima narodnih poslanika i izabranih funkcionera u Narodnoj skupštini Republike Srbije i Uredbe o naknadama i drugim primanjima izabranih i postavljenih lica u državnim organima, ukoliko za neke od njih posebnim propisima nije drukčije određeno. Drukčije određuju: član 53. Zakona o državnoj Revizorskoj instituciji<sup>23</sup> koji predviđa da predsednik Saveta ove institucije ima platu 90% od plate predsednika Skupštine, a da potpredsednik i članovi Saveta imaju platu 90% od plate potpredsednika Skupštine; član 63. Zakona o Zaštitniku građana<sup>24</sup> koji predviđa da Zaštitnik ima platu u visini plate predsednika Ustavnog suda a njegovi zamenici – platu u visini plate sudije Ustavnog suda; član 32. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja<sup>25</sup> koji predviđa da Poverenik ima platu jednaku plati sudije Vrhovnog kasacionog suda; član 32. Zakona o radiodifuziji<sup>26</sup> koji predviđa da predsednik i članovi Saveta Republičke radiodifuzne agencije imaju pravo na novčanu naknadu u visini plate predsednika, odnosno sudije Vrhovnog kasacionog suda; član 11. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije<sup>27</sup> koji predviđa da član Odbora ima pravo na mesečnu naknadu u visini od dve prosečne mesečne neto zarade u Republici.

*Funkcioneri autonomne pokrajine i lokalne samouprave* ostvaruju prava po osnovu rada predviđena zakonom i pokrajinskim, odnosno lokalnim propisima.

**2. Prava iz radnog odnosa** – Postoje nosioci javnih funkcija čiji je radno-pravni status uređen Zakonom o radu. Od funkcionera kojima mandat poverava Narodna skupština, tu spada – guverner Narodne banke. Prema članu 19. Zakona o Narodnoj banci Srbije<sup>28</sup>, guverner izborom zasniva radni odnos u Narodnoj banci. Pošto rukovodi poslovanjem i organizuje rad u njoj, on ima i položaj poslovodnog organa, pa se na njega shodno primenjuju odredbe člana 48. Zakona o radu. Budući da njegova funkcija traje šest godina, on zasniva radni odnos na određeno vreme, odnosno do isteka mandata.

U radnom odnosu su i funkcioneri koje u javnim preduzećima i ustanovama javnih službi postavlja Vlada. To je u javnom preduzeću – direk-

23 „Službeni glasnik RS“, br. 101/05, 54/07 i 36/10.

24 „Službeni glasnik RS“, br. 79/05 i 54/07.

25 „Službeni glasnik RS“, br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10.

26 „Službeni glasnik RS“, br. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05 – dr. zakon, 62/06, 85/06, 86/06 – ispr. i 41/09.

27 „Službeni glasnik RS“, br. 97 /08, 53/10, 66/11.

28 „Službeni glasnik RS“, br. 72/03, 55/04, 85/05 – dr. zakon i 44/10.

tor, a u javnoj ustanovi – direktor ili upravnik. Pošto su oni i organi poslovođenja, na njih se takođe odnose odredbe člana 48. Zakona o radu, po kojima se poslovodna funkcija obavlja ili u radnom odnosu ili van radnog odnosa. – Ako se obavlja u radnom odnosu, on može biti uspostavljen na neodređeno ili na određeno vreme. U prvom slučaju direktor, odnosno upravnik, posle isteka mandata mora biti raspoređen na druge poslove koje odgovaraju njegovoj stručnoj spremi. U drugom slučaju, direktoru, odnosno upravniku, po isteku mandata prestaje i radni odnos. – Ako su poslovodnu funkciju obavljali van radnog odnosa, na osnovu ugovora o menadžmentu, direktoru, odnosno upravniku, prestankom funkcije prestaju i prava po osnovu rada.

Sve ovo važi i za organe poslovođenja u javnim preduzećima, odnosno javnim ustanovama, čiji su osnivači autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave.

### 3. ZAŠTITA PRAVA

Pošto nosioci javnih funkcija imaju javnopravni i radnopravni status, oni zaštitu prava ostvaruju u različitim postupcima: jedan je po osnovu mandata, a drugi po osnovu rada ili radnog odnosa.

**1. Zaštita prava po osnovu mandata** – Prava po osnovu mandata štite se u zakonom propisanom postupku, a ako on nije propisan – u postupku po ustavnoj žalbi.

Zaštitu izbornih prava narodnih poslanika pruža Ustavni sud, ako zakonom ili pokrajinskom odlukom nije drukčije određeno. A drukčije je određeno: 1) u sporovima po žalbama protiv odluka Republičke izborne komisije i pokrajinske izborne komisije, koje, po Zakonu o izboru narodnih poslanika, odnosno odluci o izboru poslanika u Skupštini AP Vojvodine, rešava Vrhovni kasacioni sud i 2) u sporovima po žalbama protiv odluka izbornih komisija jedinica lokalne samouprave, koje, po Zakonu o lokalnim izborima,<sup>29</sup> rešava Viši sud.

Što važi za zaštitu prava narodnih poslanika, važi (u shodnoj primeni) i za zaštitu prava predsednika Republike (član 8. Zakona o izboru predsednika Republike<sup>30</sup>).

Zaštita prava sudija kojima je prestala sudijska funkcija ostvaruje se, po članu 148. stav 2. Ustava, žalbom Ustavnom sudu, koja se podnosi u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke.

---

29 „Službeni glasnik RS“, br. 129/07 i 34/10.

30 „Službeni glasnik RS“, br. 111/07 i 104/09.

Zaštita prava javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca kojima je prestala tužilačka funkcija ostvaruje se, po članu 161. stav 4. Ustava, žalbom Ustavnom sudu, koja se podnosi u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke.

Pravo na žalbu protiv odluke o prestanku funkcije bilo je, u skladu sa Ustavom, predviđeno i Zakonom o sudijama, odnosno Zakonom o javnom tužilaštvu. Ali ono je novelama ovih zakona deformisano, tako što je devolutivna žalba retroaktivnom konverzijom pretvorena u remonstrativni prigovor, kako bi o njoj odlučivao Visoki savet sudstva, preispitujući vlastitu odluku, i to primenom propisa koji u vreme donošenja pobijane odluke nisu postojali! Žalba Ustavnom sudu je ostala, ali je od redovnog pravnog leka pretvorena u vanredni. U celoj ovoj transformaciji, pomenuti zakoni su se ponašali kao da su jači od Ustava.

Direktori javnih preduzeća i upravnici javnih ustanova koje, kao organe poslovođenja, postavlja Vlada, ostvaruju zaštitu prava po osnovu mandata pred višim sudom jer on, u smislu člana 23. stav 1. tačka 8. Zakona o uređenju sudova,<sup>31</sup> sudi u sporovima „povodom izbora i razrešenja organa pravnih lica“. To važi i za poslovodne organe koje postavlja izvršni organ autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave. Ako nosilac javne funkcije ne bude zadovoljan pravnosnažnom odlukom nadležnog organa kojom je iscrpljen postupak redovne zaštite, može je pobijati ustavnom žalbom iz člana 170. Ustava. O njoj odlučuje Ustavni sud.

Kada zakon ne predviđa redovna sredstva zaštite prava po osnovu mandata – kao za guvernera i članove Saveta Narodne banke, predsednika, potpredsednika i članove Saveta Državne revizorske institucije, Zaštitnika građana i njegove zamenike, Poverenika za ravnopravnost, Poverenika za informacije od javnog značaja i njegovog zamenika, članove Saveta Republičke radiodifuzne agencije, predsednika i članova Upravnog odbora Republičke agencije za telekomunikacije ili članove Odbora Agencije za borbu protiv korupcije – rekvizit zaštite je ustavna žalba iz člana 170. Ustava o kojoj odlučuje Ustavni sud.

**2. Zaštita prava po osnovu rada ili radnog odnosa** – Ako funkcioneru budu povređena prava po osnovu rada ili radnog odnosa, njihovu zaštitu ostvaruje tužbom u parničnom postupku pred osnovnim sudom, na osnovu člana 22. st. 2. i 3. Zakona o uređenju sudova. Na nadležnost suda ne utiče važnost, odnosno nivo funkcije.

31 „Službeni glasnik RS“, br. 116/08 i 104/09.



## LITERATURA

1. Zoran Ivošević, *Reforma sudstva: Korak napred – dva koraka nazad*, u časopisu *Izazovi evropskih integracija*, broj 13/2011, Beograd.
2. Zoran Ivošević i Jasmina Kiurski, *Reforma pravosuđa u Srbiji*, Pregled – Republika Srbija, 2009.
3. Zoran Ivošević i Vesna Rakić-Vodinić, u časopisu *Izbor sudske prakse*, Rubrika *Neodumice*, broj 3/2012, Beograd.
4. Zoran Ivošević, *Komentar Zakona o radnim odnosima u državnim organima*, Savremena administracija, Beograd 1992.
5. *Leksikon Jugoslovenskog leksikografskog zavoda*, Zagreb 1994.
6. *Mala politička enciklopedija*, Savremena administracija, Beograd 1966.
7. *Pravna enciklopedija*, Savremena administracija, Beograd 1985.

## LEGAL STATUS OF PUBLIC OFFICIALS

Zoran Ivošević

### SUMMARY

According to the Constitution, citizens are entitled to participate in management of public affairs and exercise public offices under equal conditions. The following are public officials: members of parliament, president of the Republic, Constitutional court judges, members of Government, judges, public prosecutors, deputy public prosecutors, other persons elected to office by the National Assembly or appointed by the Government, as well as persons who have the status of public officials pursuant to special regulations. The Civil Servants Act specifies that public officials are not civil servants. This paper determines what they are.

Public office is not stipulated or acquired. It is entrusted by election or appointment. The election right is vested either in the citizens directly or in the National Assembly, autonomous province assembly or local-self government assembly. The right of appointment is vested in the republican government, provincial government or the municipal council of a local self-government unit.

The mandate is the term of powers, obligations and responsibility of public office holders, which starts by the taking of duty and expires upon the expiry of a specified terms, by resignation or dismissal. During his mandate, the public officer enjoys immunity and is subject to limitations concerning the conflict of interest.

Public officials are not employed, unless otherwise specified by law, but do have rights „on the basis of work“. However, the governor of the

National Bank is employed, and so may be management organs in public services – they may be either employed for an indefinite period, for a definite period, or may be engaged on the basis of a contract on management.

Public officials effect the protection of rights relating to the mandate in the procedure before authorities specified by law (Constitutional court, Administrative court, Higher court), and, if such procedure is not envisaged or is exhausted – before the Constitutional court, filing a constitutional complaint. Protection of rights on the basis of work or employment rights are effected before the basic court.

**Key words:** public officials, mandate of public officials, employment status of public officials, protection of rights related to mandate and protection of rights on the basis of work.

Rad dostavljen Redakciji: 30. aprila 2012. god.

Rad prihvaćen za objavljivanje: 13. juna 2012. god.