

# Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru

Zakon je objavljen u "Sl. glasniku RS", broj 68/2015 i 81/2016-OUS

**NAPOMENA: Prečišćeni tekst zaključno sa Odlukom Ustavnog suda broj IUz-244/2015 („Sl. glasnik RS”, br. 81/16), koji je u primeni od 5. oktobra 2016. god.**

## I. OSNOVNE ODREDBE

### Predmet zakona

#### Član 1.

Ovim zakonom utvrđuje se način određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, kao i obim i rokovi smanjenja broja zaposlenih (u daljem tekstu: racionalizacija) do dostizanja utvrđenog maksimalnog broja zaposlenih.

Javni sektor, u smislu ovog zakona, jeste javni sektor koji je definisan propisom o budžetskom sistemu, osim javnih preduzeća osnovanih od strane Republike Srbije, pravnih lica osnovanih od strane tih preduzeća, preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom osnovanih od strane Republike Srbije, odnosno koja posluju sa većinskim državnim kapitalom, javnih medijskih servisa, organizacionih oblika u javnom sektoru koji su osnovani međunarodnim ugovorom ili u kojima se broj zaposlenih određuje u skladu sa međunarodnim ugovorom.

### Sistem javnog sektora

#### Član 2.

Maksimalan broj zaposlenih utvrđuje se po sledećim sistemima javnog sektora: državni organi, javne službe, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave.

Sistem državnih organa, u smislu ovog zakona, čine, osim državnih organa, posebni, samostalni, nezavisni, regulatorni i drugi organi i organizacije koje je osnovala Republika Srbija u skladu sa posebnim zakonom, javne agencije, kao i organizacije na koje se primenjuju propisi o javnim agencijama i organizacije obaveznog socijalnog osiguranja.

Sistem javnih službi, u smislu ovog zakona, čine javne službe kojima je osnivač Republika Srbija ili koje plate svojih zaposlenih finansiraju iz budžeta Republike Srbije, odnosno iz doprinosa za obavezno socijalno osiguranje bez obzira ko je osnivač javne službe.

Sistem autonomne pokrajine, u smislu ovog zakona, čine organi autonomne pokrajine, javne službe, javna preduzeća, pravna lica osnovana od strane tih preduzeća, privredna društva i druge organizacije koje u sistemu autonomne pokrajine imaju obavezu prijavljivanja podataka o zaposlenima u registar koji vodi ministarstvo nadležno za poslove finansija (u daljem tekstu: Registar), odnosno zaposlene čije se plate, odnosno zarade finansiraju iz budžeta autonomne pokrajine.

Sistem lokalne samouprave, u smislu ovog zakona, čine organi jedinice lokalne samouprave, javne službe, javna preduzeća, pravna lica osnovana od strane tih preduzeća, privredna društva i druge organizacije koje u sistemu lokalne samouprave imaju obavezu prijavljivanja podataka o zaposlenima u Registar, odnosno zaposlene čije se plate, odnosno zarade finansiraju iz budžeta jedinice lokalne samouprave.

### Načela za određivanje maksimalnog broja zaposlenih

#### Član 3.

Maksimalan broj zaposlenih u javnom sektoru određiće se uz primenu načela odgovornog fiskalnog upravljanja, racionalnosti, funkcionalnosti i efikasnosti, kao i načela propisanih posebnim zakonom.

Načelo odgovornog fiskalnog upravljanja - podrazumeva odgovorno upravljanje javnim sredstvima, obavezama i fiskalnim rizicima radi ispunjenja fiskalnih pravila utvrđenih zakonom kojim se uređuje budžetski sistem, koje nalaže smanjenje rashoda za plate na održiv nivo, a sve u cilju obezbeđenja fiskalne održivosti i očuvanja stabilnosti javnih finansija.

Načelo racionalnosti - podrazumeva neophodnost uspostavljanja ekonomične organizacione strukture u oblastima delovanja organizacionih oblika u javnom sektoru, potrebne za efikasno, stručno i uspešno obavljanje poslova i rukovođenje uz što manje troškove.

Načelo funkcionalnosti - podrazumeva organizaciju vršenja poslova u skladu sa njihovom prirodom, načinom obavljanja i njihovom međusobnom funkcionalnom povezanošću, kao i ostvarivanje pune zaposlenosti svih izvršilaca na način adekvatan vrsti, složenosti i obimu poslova.

Načelo efikasnosti - podrazumeva organizaciju rada uspostavljenju na način kojim se u najvećoj mogućoj meri, sa optimalnim brojem zaposlenih, omogućava efikasno izvršavanje zakona i zadovoljavanje potreba građana i drugih subjekata.

## Nadležnost za utvrđivanje maksimalnog broja zaposlenih po sistemima

### Član 4.

Aktom Vlade, za svaku kalendarsku godinu, utvrđuje se maksimalan broj zaposlenih na neodređeno vreme u sistemu državnih organa, sistemu javnih službi, sistemu autonomne pokrajine i sistemu lokalne samouprave, na predlog Generalnog sekretarijata Vlade, uz pribavljeno mišljenje ministarstva nadležnog za poslove državne uprave i lokalne samouprave i ministarstva nadležnog za poslove finansija.

Izuzetno od stava 1. ovog člana, maksimalan broj zaposlenih u osnovnom i srednjem obrazovanju predstavlja zbirno preračunat broj zaposlenih sa punim i nepunim radnim vremenom u broj zaposlenih sa punim radnim vremenom.

Aktom iz stava 1. ovog člana utvrđuje se i maksimalan broj zaposlenih za svaki organ, organizaciju, službu i drugi organizacioni oblik u javnom sektoru (u daljem tekstu: organizacioni oblik), osim za organizacione oblike u sistemu autonomne pokrajine i sistemu lokalne samouprave.

Akt iz stava 1. ovog člana predlaže se polazeći od:

- 1) analiza i podataka koje nadležni organi i organizacioni oblici dostavljaju ministarstvu nadležnom za poslove državne uprave i lokalne samouprave, u cilju praćenja primene i sprovođenja ovog zakona;
- 2) obrazloženog predloga ministra u čijem delokrugu su poslovi javne službe u smislu ovog zakona (član 2. stav 3), odnosno obrazloženog predloga ministra zdravlja za zdravstvene radnike čije se plate finansiraju iz doprinosa za obavezno socijalno osiguranje - za zaposlene u sistemu javnih službi i organizacionim oblicima u tom sistemu;
- 3) obrazloženog predloga ministra nadležnog za poslove odbrane - za profesionalne pripadnike Vojske Srbije u vojnim ustanovama koje posluju po principu sticanja i raspodele dobiti i koje se ne finansiraju iz budžeta i državne službenike i nameštenike u Ministarstvu odbrane;
- 4) obrazloženog predloga ministra nadležnog za spoljne poslove - za zaposlene u Ministarstvu spoljnih poslova;
- 5) obrazloženog predloga ministra nadležnog za poslove pravde - za zaposlene u sudovima, javnim tužilaštvima i državnom pravobranilaštvu, kao i organizacionim oblicima u njihovom sastavu;
- 6) obrazloženog predloga ministra nadležnog za poslove pravde - za zaposlene u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija, uz prethodno dostavljeno mišljenje Saveta za nacionalnu bezbednost;
- 7) obrazloženog predloga direktora Bezbednosno informativne agencije - za zaposlene u Bezbednosno informativnoj agenciji;
- 8) obrazloženog predloga Generalnog sekretarijata Vlade - za službe Vlade;

9) obrazloženog predloga nadležnog pokrajinskog organa - za zaposlene u sistemu autonomne pokrajine.

Izuzetno od stava 4. tačka 5) ovog člana, određivanje maksimalnog broja zaposlenih u sudovima i javnim tužilaštvima počev od 1. juna 2016. godine vršiće se u skladu sa propisima iz oblasti pravosuđa.

Obrazloženi predlog iz stava 4. ovog člana nadležni organi dostavljaju Generalnom sekretarijatu Vlade u roku od 15 dana od prijema zahteva, a preko ministarstva nadležnog za poslove državne uprave i lokalne samouprave i ministarstva nadležnog za poslove finansija.

Ako u roku iz stava 6. ovog člana nadležni organi ne dostave obrazložene predloge, akt Vlade će se doneti na osnovu raspoloživih podataka predlagača akta iz stava 1. ovog člana.

## Nadležnost za utvrđivanje maksimalnog broja zaposlenih u drugim državnim organima

### Član 5.

Izuzetno od člana 4. stav 1. ovog zakona, maksimalan broj zaposlenih u:

- 1) službama predsednika Republike - utvrđuje se odlukom predsednika Republike;
- 2) službama Narodne skupštine, Zaštitnika građana, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Državne revizorske institucije, Agencije za borbu protiv korupcije, Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, Komisije za zaštitu konkurencije, Komisije za hartije od vrednosti, Fiskalnog saveta, Regulatornog tela za elektronske medije i Agencije za energetiku Republike Srbije - utvrđuje se odlukom odbora Narodne skupštine nadležnog za administrativno-budžetska pitanja, na predlog tih organa;
- 3) Visokom savetu sudstva i za nosioce sudijskih funkcija - utvrđuje se odlukom Visokog saveta sudstva;
- 4) Državnom veću tužilaca i za nosioce javnotužilačke funkcije - utvrđuje se odlukom Državnog veća tužilaca;
- 5) Ustavnom sudu - utvrđuje se odlukom Ustavnog suda;
- 6) Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije za lica koja imaju status profesionalnih pripadnika Vojske Srbije i čija se plata finansira iz budžeta - utvrđuje se Dugoročnim planom razvoja sistema odbrane Republike Srbije u okviru sredstava predviđenih propisom o budžetu;
- 7) Ministarstvu unutrašnjih poslova za policijske službenike - utvrđuje se odlukom Vlade, na obrazloženi predlog ministra nadležnog za unutrašnje poslove, u okviru sredstava predviđenih propisom o budžetu.

## Nadležnost za određivanje maksimalnog broja zaposlenih za organizacione oblike u sistemima autonomne pokrajine i lokalne samouprave

### Član 6.

Na osnovu akta Vlade iz člana 4. stav 1. ovog zakona nadležni organ autonomne pokrajine, odnosno skupština jedinice lokalne samouprave, svojim aktom utvrđuje maksimalan broj zaposlenih za svaki organizacioni oblik u sistemu autonomne pokrajine, odnosno sistemu lokalne samouprave.

## Način određivanja maksimalnog broja zaposlenih

### Član 7.

Organi nadležni za dostavljanje obrazloženih predloga o maksimalnom broju zaposlenih u skladu sa ovim zakonom dužni su da svoje predloge iz člana 4. stav 4. ovog zakona zasnuju naročito na analizi: zakonodavnog i strateškog okvira koji je utvrđen za delovanje određene javne službe, odnosno oblasti javne politike u delokrugu organa; funkcija, unutrašnjeg uređenja, podataka o kadrovskim i finansijskim resursima organizacionih oblika u delokrugu organa; mreža ustanova u delokrugu organa i zadovoljenja potreba korisnika javnih usluga, kao i obavezi zapošljavanja osoba sa invaliditetom u skladu sa propisima koji uređuju oblast profesionalne rehabilitacije i

zapošljavanja osoba sa invaliditetom, odnosno obavezi vođenja računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina i poznavanju jezika koji se govori na području državnog organa, javne službe, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave.

U periodu sprovođenja racionalizacije, na osnovu analiza iz stava 1. ovog člana, organi nadležni za dostavljanje obrazloženih predloga o maksimalnom broju zaposlenih u skladu sa ovim zakonom dužni su da predlože i sprovedu mere koje naročito podrazumevaju smanjenje broja zaposlenih kroz:

- 1) ukidanje ili objedinjavanje pojedinih poslova koji nisu obuhvaćeni neophodnim funkcijama organizacionih oblika koji obavljaju poslove iz delokruha organa;
- 2) smanjivanje veličine i promenu strukture organizacionih jedinica u cilju uspostavljanja efikasnije upravljačke strukture i smanjenja troškova;
- 3) planiranje uvođenja informaciono-komunikacionih tehnologija u određene administrativne poslove;
- 4) obavezno uspostavljanje odnosa između stručnog i administrativno-tehničkog i pomoćnog osoblja u skladu sa propisanim merilima, kao i prilagođavanje tih merila u cilju usklađivanja sa međunarodnim standardima u određenoj oblasti;
- 5) objedinjavanje zajedničkih administrativno-tehničkih i logističkih poslova za više organizacionih oblika (zajedničko tehničko održavanje, centralizacija javnih nabavki, zajednički finansijski i administrativni poslovi i dr.);
- 6) ukidanje organizacionih oblika kojima se ne ostvaruju funkcije javnih politika;
- 7) spajanje organizacionih oblika, odnosno pripajanje jednog organizacionog oblika drugom, u cilju izbegavanja preklapanja funkcija i smanjenja troškova.

## Način određivanja maksimalnog broja zaposlenih u sistemu lokalne samouprave

### Član 8.

Maksimalan broj zaposlenih u sistemu lokalne samouprave, određiće se primenom sledećih kriterijuma i merila:

- 1) za grupu jedinica lokalne samouprave do 50 000 stanovnika - 9,50 zaposlenih na 1000 stanovnika, uz prosečno 28 naseljenih mesta i površine od 443 km<sup>2</sup>;
- 2) za grupu jedinica lokalne samouprave od 50 000 do 100 000 stanovnika - 11,50 zaposlenih na 1000 stanovnika, uz prosečno 41 naseljeno mesto i površine od 725 km<sup>2</sup>;
- 3) za grupu jedinica lokalne samouprave od 100 000 do 150 000 stanovnika -14,00 zaposlenih na 1000 stanovnika, uz prosečno 65 naseljenih mesta i površine od 916 km<sup>2</sup>;
- 4) za grad Kragujevac - 15 zaposlenih na 1000 stanovnika;
- 5) za grad Niš - 16,50 zaposlenih na 1000 stanovnika;
- 6) za grad Novi Sad - 18 zaposlenih na 1000 stanovnika;
- 7) za grad Beograd -18,5 zaposlenih na 1000 stanovnika.

Izuzetno od stava 1. ovog člana, za jedinice lokalne samouprave koje imaju od 45 000 do 55 000 stanovnika - 10,50 zaposlenih na 1000 stanovnika, odnosno za jedinice lokalne samouprave koje imaju od 90 000 do 110 000 stanovnika - 13,00 zaposlenih na 1000 stanovnika, uz zadržavanje ostalih kriterijuma i merila iz grupe jedinica lokalne samouprave kojoj pripadaju prema broju stanovnika.

Maksimalan broj zaposlenih u sistemu lokalne samouprave utvrđen u skladu sa ovim zakonom predstavlja ukupan broj zaposlenih u svim organizacionim oblicima iz člana 2. stav 5. ovog zakona, koji će se ostvariti do završetka racionalizacije, uz ostvarene uštede za plate zaposlenih najmanje u iznosu predviđenom propisom o budžetu, a u skladu sa aktom Vlade iz člana 4. stav 1. ovog zakona.

Izuzetno od stava 1. tačka 1) ovog člana, minimalan broj zaposlenih u sistemu lokalne samouprave ne može biti manji od 50 zaposlenih.

## Obim racionalizacije zaposlenih na neodređeno vreme

### Član 9.

Ukupan broj zaposlenih u radnom odnosu na neodređeno vreme u organizacionom obliku ne može biti veći od maksimalnog broja utvrđenog u skladu sa ovim zakonom.

## Obim racionalizacije zaposlenih na određeno vreme i na osnovu drugih ugovora o radnom angažovanju

### Član 10.

Ukupan broj zaposlenih na određeno vreme, zbog privremeno povećanog obima posla, lica angažovanih po ugovoru o delu, ugovoru o privremenim i povremenim poslovima, zaključenih neposredno ili preko omladinske ili studentske zadruge i lica angažovanih po drugim osnovima ne može biti veći od 10% broja zaposlenih na neodređeno vreme kod organizacionog oblika.

Organizacioni oblik koji ima manje od 100 zaposlenih može da ima najviše do 10 zaposlenih ili angažovanih lica u smislu stava 1. ovog člana.

Ograničenje iz st. 1. i 2. ovog člana ne odnosi se na:

- 1) radno angažovanje nezaposlenih lica u cilju sprovođenja mera aktivne politike zapošljavanja u skladu sa propisima koji uređuju oblast zapošljavanja (javni radovi i dodatno obrazovanje i obuke), a koje se realizuje preko Nacionalne službe za zapošljavanje;
- 2) radno angažovanje lica radi realizacije projekata koji se finansiraju sredstvima Evropske unije ili sredstvima donacija, ukoliko se naknade za njihov rad, sa pripadajućim porezima i doprinosima, finansiraju iz ovih izvora;
- 3) zamenu privremeno odsutnog zaposlenog;
- 4) lica angažovana na određeno vreme u osnovnom i srednjem obrazovanju;
- 5) poslove sezonskog karaktera (protivgradna zaštita, sprovođenje anketa u skladu sa zakonom i drugi poslovi čije je obavljanje vezano za određenu sezonu u godini u skladu sa zakonom);
- 6) radno angažovanje lica na projektima u oblasti socijalne zaštite na nivou jedinice lokalne samouprave (dnevni boravak za decu i odrasla lica sa smetnjama u razvoju, personalna asistencija za lica sa posebnim potrebama);
- 7) radno angažovanje lica na projektima i programima u oblasti kulture;
- 8) lica angažovana na određeno vreme radi privremenog upućivanja na rad u inostranstvo u diplomatsko-konzularna predstavništva Republike Srbije u inostranstvu, u skladu sa zakonom kojim se uređuju spoljni poslovi;
- 9) radno angažovanje lica za sprovođenje stručnog usavršavanja zaposlenih u organima državne uprave, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom;
- 10) lica angažovana na određeno vreme u skladu sa posebnim zakonima (u oblasti naučnoistraživačkog rada, visokog obrazovanja, Pravosudnoj akademiji, u oblasti odbrane i drugim oblastima u kojima navedena vrsta angažovanja ne podleže ograničenjima utvrđenim opštim propisima o radu);
- 11) radno angažovanje konsultanata u poslaničkim grupama u Narodnoj skupštini;
- 12) radno angažovanje lica u vezi sa prevođenjem pravnih tekovina Evropske unije, stručnom i jezičkom redakturom pravnih tekovina Evropske unije, kao i angažovanje eksperata u postupku izrade pregovaračkih pozicija od strane Kancelarije za evropske integracije i člana Vlade zaduženog za evropske integracije.

## Rokovi za racionalizaciju

### Član 11.

Organizacioni oblik kome je ovim zakonom utvrđena obaveza racionalizacije dužan je da smanji broj zaposlenih - najmanje do maksimalnog broja zaposlenih utvrđenog u skladu sa ovim zakonom, najkasnije do 30. juna svake kalendarske godine u periodu sprovođenja racionalizacije.

Izuzetno od stava 1. ovog člana, organizacioni oblik kome je utvrđena obaveza racionalizacije u 2015. godini, dužan je da u periodu sprovođenja racionalizacije izvrši smanjenje broja zaposlenih najkasnije u roku od 60 dana od dana donošenja akta iz čl. 4-6. ovog zakona, za 2015. godinu.

Organizacioni oblik u sistemu obrazovanja kome je ovim zakonom utvrđena obaveza racionalizacije dužan je da izvrši smanjenje broja zaposlenih - najmanje do maksimalnog broja zaposlenih utvrđenog u skladu sa ovim zakonom, najkasnije do 15. septembra svake godine, odnosno do 1. oktobra za visokoškolske ustanove, u periodu sprovođenja racionalizacije.

Aktom Vlade iz čl. 4. i 5. ovog zakona, može se predvideti da će se racionalizacija sprovođiti po određenoj dinamici i nakon isteka roka iz stava 1. ovog člana, s tim da obim potrebne racionalizacije u većoj meri bude sproveden najkasnije do isteka roka iz stava 1. ovog člana.

## Povećanje broja zaposlenih za vreme sprovođenja racionalizacije

### Član 12.

Ako je broj zaposlenih u organizacionom obliku manji od utvrđenog maksimalnog broja zaposlenih, broj zaposlenih se može povećavati najviše do utvrđenog maksimalnog broja zaposlenih.

Ako se u postupku racionalizacije izvrši racionalizacija broja zaposlenih na broj manji od utvrđenog maksimalnog broja zaposlenih, organizacioni oblik može povećavati taj broj najviše do utvrđenog maksimalnog broja zaposlenih, osim za ona radna mesta, odnosno poslove na kojima je sprovedena racionalizacija.

Povećanje broja zaposlenih za vreme primene ovog zakona u skladu sa st. 1. i 2. ovog člana može se izvršiti bez posebnih zahteva i saglasnosti.

Izuzetno od stava 3. ovog člana, povećanje broja zaposlenih na neodređeno vreme u skladu sa st. 1. i 2. ovog člana do donošenja akta o sistematizaciji usklađenog sa aktom o maksimalnom broju zaposlenih za 2016. godinu vrši se u skladu sa propisima kojima se uređuje budžetski sistem.

Ukoliko skupština jedinice lokalne samouprave ne donese akt o utvrđivanju maksimalnog broja zaposlenih u roku iz stava 1. ovog člana, ne može se zasnivati radni odnos sa novozaposlenim do donošenja tog akta.

Za vreme primene ovog zakona, organizacioni oblik ne može primiti u radni odnos, odnosno radno angažovati lice kome je radni odnos u javnom sektoru prestao sporazumom uz isplatu novčane naknade, odnosno lice kome je u tom organizacionom obliku prestao radni odnos uz isplatu otpremnine u skladu sa ovim zakonom.

Ugovor o radu, odnosno rešenje o zasnivanju radnog odnosa ili ugovor o radnom angažovanju, zaključen suprotno stavu 6. ovog člana, smatraće se ništavim.

## Zaštita od nezakonitog povećanja broja zaposlenih

### Član 13.

Aktom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u organizacionim oblicima ne može se utvrditi veći broj zaposlenih od maksimalnog broja zaposlenih određenog u skladu sa ovim zakonom, odnosno veći broj profesionalnih pripadnika Vojske Srbije od broja utvrđenog u Dugoročnom planu razvoja sistema odbrane Republike Srbije.

Organizacioni oblici su dužni da prilikom izrade akta o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta primene odgovarajuće mere iz člana 7. ovog zakona.

U budžetu, programima rada, odnosno finansijskim planovima organizacionih oblika, izvršenje u 2015. godini može se sprovesti do mase sredstava kojom se obezbeđuje sprovođenje racionalizacije u obimu utvrđenom ovim zakonom. Počev od 2016. godine, sredstva za plate, odnosno zarade biće planirana samo za maksimalan broj zaposlenih utvrđen u skladu sa ovim zakonom, odnosno u masi sredstava koja obezbeđuje sprovođenje racionalizacije u obimu utvrđenom ovim zakonom.

U cilju uspešnog sprovođenja ovog zakona, ministarstvo nadležno za poslove finansija dužno je da, u postupku donošenja akata za izradu budžeta, ostvari saradnju sa ministarstvom nadležnim za poslove državne uprave i lokalne samouprave u pogledu planiranja sredstava za plate zaposlenih, kao i za njihov broj.

## Mere zaštite sredstava budžeta

### Član 14.

Ukoliko skupština jedinice lokalne samouprave ne donese akt iz člana 6. ovog zakona, odnosno ukoliko jedinica lokalne samouprave ne izvrši racionalizaciju broja zaposlenih u skladu sa aktom Vlade iz člana 4. stav 1. ovog zakona, ministarstvo nadležno za poslove finansija može, na predlog ministarstva nadležnog za poslove državne uprave i lokalne samouprave, privremeno da obustavi prenos transfernih sredstava iz budžeta Republike Srbije, odnosno pripadajući deo poreza na zarade, odnosno plate.

Ministarstvo nadležno za poslove državne uprave i lokalne samouprave nakon utvrđivanja ispunjenosti obaveze jedinice lokalne samouprave u pogledu racionalizacije broja zaposlenih obaveštava ministarstvo nadležno za poslove finansija o prestanku osnova za privremenu obustavu prenosa transfernih sredstava iz budžeta Republike Srbije.

## II. POSEBNE ODREDBE O RACIONALIZACIJI U SISTEMU LOKALNE SAMOUPRAVE

### Umanjenje maksimalnog broja zaposlenih

#### Član 15.

U jedinici lokalne samouprave koja, prema poslednjem popisu stanovništva, ima do 15.000 stanovnika, odnosno u jedinici lokalne samouprave koja spada u četvrtu grupu razvijenosti prema propisu kojim se utvrđuje jedinstvena lista razvijenosti jedinica lokalne samouprave, broj zaposlenih na neodređeno vreme za koji je potrebno izvršiti smanjenje do maksimalnog broja zaposlenih umanjuje se za 25%.

### Osnov za uvećanje broja zaposlenih

#### Član 16.

Broj zaposlenih na neodređeno vreme u jedinici lokalne samouprave uvećava se:

1) za svaki procenat iznad proseka grupe koji se odnosi na broj naseljenih mesta iz člana 8. ovog zakona, broj zaposlenih se uvećava za 0,01 zaposlenog na 1000 stanovnika. Po ovom osnovu, broj zaposlenih se može uvećati najviše do 1 zaposlenog na 1000 stanovnika;

2) za svaki procenat iznad proseka grupe koji se odnosi na površinu jedinice lokalne samouprave iz člana 8. ovog zakona, broj zaposlenih se uvećava za 0,005 zaposlenih na 1000 stanovnika. Po ovom osnovu, broj zaposlenih se može uvećati najviše do 0,5 zaposlenih na 1000 stanovnika;

3) za 0,3 zaposlenih na 1000 stanovnika - za svaki jezik nacionalne manjine koji je u službenoj upotrebi u jedinici lokalne samouprave.

U jedinici lokalne samouprave uvećava se obračunski element - broj stanovnika utvrđen prema poslednjem popisu stanovništva, ukoliko količnik broja noćenja gostiju za prethodnu kalendarsku godinu i broja 365 iznosi više od 0,1% od ukupnog broja stanovnika.

Uvećanje obračunskog elementa - broja stanovnika vrši se tako što se broj stanovnika prema poslednjem popisu stanovništva uvećava za četverostruki količnik broja noćenja u prethodnoj godini i broja 365.

Broj noćenja u jedinici lokalne samouprave se određuje na osnovu podataka koje objavljuje organ nadležan za poslove statistike.

U maksimalan broj zaposlenih se ne ubrajaju stručna lica koja su angažovana u ustanovama predškolskog obrazovanja i vaspitanja, koja počinju sa radom od početka primene ovog zakona do 1. juna 2016. godine.

## Sprovođenje racionalizacije kroz saradnju i udruživanje

### Član 17.

Jedinice lokalne samouprave mogu sprovesti racionalizaciju saglasno odredbama ovog zakona kroz ostvarivanje saradnje i udruživanje sa drugim jedinicama lokalne samouprave, u skladu sa zakonom kojim se uređuje lokalna samouprava, čime će se obezbediti zajedničko i racionalno obavljanje pojedinih poslova.

Sprovođenje racionalizacije kroz ostvarivanje saradnje i udruživanje jedinica lokalne samouprave ne može imati za posledicu povećanje ukupnog broja zaposlenih u tim jedinicama lokalne samouprave, kao ni povećanje sredstava za plate u budžetu.

## Interno tržište rada

### Član 18.

U cilju efikasnijeg sprovođenja racionalizacije uspostavlja se interno tržište rada u jedinici lokalne samouprave koga čine zaposleni u svim organizacionim oblicima iz člana 2. stav 5. ovog zakona.

Popunjavanje nepopunjenih radnih mesta organizacioni oblik može izvršiti sprovođenjem internog konkursa za sistem lokalne samouprave na koji se mogu prijaviti zaposleni iz svih organizacionih oblika u sistemu lokalne samouprave.

Vlada svojim aktom uređuje postupak internog konkursa za sistem lokalne samouprave.

## III. POSEBNE ODREDBE O RACIONALIZACIJI U JAVNIM SLUŽBAMA

### Član 19.

U periodu sprovođenja racionalizacije u skladu sa odredbama ovog zakona, radi praćenja sprovođenja akta o maksimalnom broju zaposlenih, organizacioni oblici u javnim službama iz člana 2. stav 3. ovog zakona, dužni su da akte o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta dostavljaju na prethodnu saglasnost ministarstvima u čijem delokrugu se nalaze poslovi za čije obavljanje su obrazovane javne službe.

## IV. PRESTANAK RADNOG ODNOSA

### Prestanak radnog odnosa zbog ispunjenja uslova za starosnu penziju

### Član 20.

**NAPOMENA: Ustavni sud Republike Srbije utvrdio je svojom Odlukom IUz-244/2015 („Sl. glasnik RS“, br. 81/16) da odredbe člana 20. Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru („Službeni glasnik RS“, broj 68/15) nisu u saglasnosti sa Ustavom, i da iste prestaju da važe danom objavljivanja odluke u „Sl. glasniku RS“, odnosno 5. oktobra 2016. god.**

### Prestanak radnog odnosa uz isplatu novčane naknade

### Član 21.

Organizacioni oblik u kome postoji potreba racionalizacije broja zaposlenih na određenim poslovima u skladu sa preduzetim merama iz člana 7. stav 2. ovog zakona, dužan je da sprovede anketu među zaposlenima koji rade na poslovima za koje više ne postoji potreba ili na poslovima na kojima postoji potreba smanjenja broja izvršilaca, o njihovim namerama i spremnosti za sporazumni prestanak radnog odnosa uz isplatu novčane naknade.



Anketa se ne može sprovesti među zaposlenima za čijim radom postoji potreba, odnosno koji rade na poslovima na kojima je neophodno u periodu sprovođenja racionalizacije obezbediti odgovarajući broj izvršilaca radi izvršavanja neophodnih funkcija organizacionih oblika.

Organizacioni oblik može da zaključi sporazum o prestanku radnog odnosa sa zaposlenima iz stava 1. ovog člana koji su se izjasnili da prihvataju prestanak radnog odnosa uz isplatu novčane naknade, ako za radom navedenog zaposlenog prestaje potreba i uz isplatu novčane naknade, i to:

1) u visini 1/3 prosečne plate, odnosno zarade zaposlenog isplaćene u poslednja tri meseca koja prethode mesecu prestanka radnog odnosa, odnosno u visini 1/3 prosečne zarade u Republici Srbiji za mesec koji prethodi mesecu prestanka radnog odnosa prema podatku organa nadležnog za poslove statistike, u zavisnosti od toga šta je za zaposlenog povoljnije, uvećane za 30%, za svaku godinu rada u radnom odnosu u javnom sektoru, s tim da ukupna visina novčane naknade ne može biti veća od 8.000 evra u dinarskoj protivvrednosti - za zaposlene kojima na dan prestanka radnog odnosa nedostaje više od dve godine do ispunjenja uslova za penziju u skladu sa propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju;

2) u visini šest prosečnih zarada u Republici Srbiji za mesec koji prethodi mesecu prestanka radnog odnosa, prema podatku organa nadležnog za poslove statistike - za zaposlene kojima na dan prestanka radnog odnosa nedostaje do dve godine do ispunjenja uslova za penziju u skladu sa propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju;

3) u visini četiri prosečne zarade u Republici Srbiji za mesec koji prethodi mesecu prestanka radnog odnosa, prema podatku organa nadležnog za poslove statistike - za zaposlene koji na dan prestanka radnog odnosa ispunjavaju uslove za prevremenu starosnu penziju u skladu sa propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju.

Lice iz stava 3. tač. 1) i 2) ovog člana ne ostvaruje pravo na novčanu naknadu za slučaj nezaposlenosti u skladu sa propisima o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti.

Naknada iz stava 3. tačka 3) ovog člana isključuje pravo zaposlenog na ostvarivanje otpremnine za odlazak u penziju u skladu sa propisima kojima se uređuje njegov radno-pravni status.

## Prestanak radnog odnosa uz isplatu otpremnine

### Član 22.

Organizacioni oblik za koji je u skladu sa ovim zakonom utvrđena potreba racionalizacije, dužan je da nakon donošenja novih akata o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta i prestanka radnog odnosa zaposlenih sa kojima je zaključen sporazum, utvrdi broj zaposlenih za čijim radom prestaje potreba u skladu sa novom organizacijom rada, najmanje do broja utvrđenog odlukom o maksimalnom broju zaposlenih.

Organizacioni oblik koji ima obavezu donošenja programa za rešavanje viška zaposlenih u skladu sa zakonom, dužan je da za zaposlene iz stava 1. ovog člana za čijim radom prestaje potreba u skladu sa novom organizacijom rada, donese i sprovede program rešavanja viška zaposlenih u postupku i na način određen zakonom.

Zaposleni iz stava 1. ovog člana koji je utvrđen kao višak zaposlenih, odnosno koji je neraspoređen, ima pravo na isplatu otpremnine zbog prestanka potrebe za njegovim radom u visini koja se određuje u skladu sa zakonom kojim se uređuje njegov radno-pravni status, a koja se obračunava za sve godine rada u radnom odnosu u javnom sektoru.

Zaposleni ne može da ostvari pravo na otpremninu za isti period za koji mu je već isplaćena otpremnina kod istog ili drugog poslodavca.

Otpremnina iz stava 3. ovog člana isplaćuje se u roku od 30 dana od dana prestanka radnog odnosa zaposlenog.

Organizacioni oblik je dužan da u Registar pored podatka o prestanku radnog odnosa zaposlenog prijavi i podatak o isplati otpremnine, odnosno novčane naknade iz člana 21. ovog zakona.

Zaposleni iz stava 1. ovog člana za čijim radom prestaje potreba, ima pravo na novčanu naknadu za slučaj nezaposlenosti u skladu sa propisima o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti.

## Obezbeđivanje sredstava

### Član 23.

Sredstva za isplatu novčane naknade, odnosno otpremnine u postupku racionalizacije, obezbeđuju se:

- 1) u budžetu Republike Srbije - za zaposlene u sistemu državnih organa i sistemu javnih službi, osim za zaposlene u zdravstvenim ustanovama i organizacijama za obavezno socijalno osiguranje;
- 2) u budžetu autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave - za zaposlene u sistemu autonomne pokrajine, odnosno sistemu lokalne samouprave, osim za zaposlene u javnim preduzećima, odnosno privrednim društvima;
- 3) u finansijskom planu javnih preduzeća, odnosno privrednih društava - za zaposlene u javnim preduzećima, odnosno privrednim društvima na koje se primenjuje ovaj zakon;
- 4) u finansijskim planovima organizacija za obavezno socijalno osiguranje - za zaposlene u organizacijama za obavezno socijalno osiguranje i za zaposlene u zdravstvenim ustanovama.

## Dostavljanje zahteva

### Član 24.

Zahtev za odobravanje sredstava za isplatu novčane naknade, odnosno otpremnina ministarstvu nadležnom za poslove državne uprave i lokalne samouprave dostavljaju:

- 1) ministarstva - za zaposlene u ministarstvima, kao i za zaposlene u javnim službama osnovanim u oblastima iz njihovog delokruga, osim za zaposlene u zdravstvenim ustanovama;
- 2) ministarstvo nadležno za poslove odbrane - za profesionalne pripadnike Vojske Srbije, državne službenike i nameštenike u Ministarstvu odbrane;
- 3) ministarstvo nadležno za poslove pravde - za zaposlene u sudovima, javnim tužilaštvima i državnom pravobranilaštvu, kao i organizacionim oblicima u njihovom sastavu;
- 4) Visoki savet sudstva - za zaposlene u Visokom savetu sudstva;
- 5) Državno veće tužilaca - za zaposlene u Državnom veću tužilaca;
- 6) drugi organizacioni oblik u sistemu državnih organa - za svoje zaposlene.

### Član 25.

Zahtev za odobravanje sredstava za isplatu novčane naknade, odnosno otpremnina za zaposlene u zdravstvenim ustanovama podnosi se Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje.

## Prilozi uz zahtev

### Član 26.

Uz zahtev iz čl. 24. i 25. ovog zakona dostavlja se:

- 1) ranije važeći i novi akt o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta za organizacioni oblik koji isplaćuje novčanu naknadu, odnosno otpremninu zaposlenom;
- 2) program rešavanja viška zaposlenih za organizacione oblike koji, u skladu sa zakonom, imaju obavezu donošenja tog programa;
- 3) akt o prestanku radnog odnosa i iznos novčane naknade, odnosno otpremnine na koju zaposleni ima pravo;
- 4) izjava rukovodioca organizacionog oblika data pod materijalnom i krivičnom odgovornošću za tačnost dostavljenih podataka.

Isplata novčane naknade, odnosno otpremnina u jedinici lokalne samouprave

## **Član 27.**

Izuzetno u 2015. godini, jedinica lokalne samouprave koja planira da izvrši racionalizaciju zaposlenih u većem obimu od planiranog u skladu sa članom 36. st. 1. i 2. Zakona o budžetu Republike Srbije za 2015. godinu („Službeni glasnik RS”, broj 142/14) svoj plan racionalizacije sa zahtevom za isplatu novčane naknade, odnosno otpremnina dostavlja ministarstvu nadležnom za poslove državne uprave i lokalne samouprave.

U planu racionalizacije iz stava 1. ovog člana jedinica lokalne samouprave u obavezi je da posebno iskaže broj zaposlenih i ukupna planirana sredstva za novčane naknade, odnosno otpremnine u skladu sa članom 36. Zakona o budžetu Republike Srbije za 2015. godinu, a posebno broj zaposlenih i ukupna planirana sredstva za novčane naknade, odnosno otpremnine zaposlenih preko planiranog broja u skladu sa zakonom.

Ministarstvo nadležno za poslove državne uprave i lokalne samouprave može rešenjem izvršiti prenos namenskog transfera za isplatu dela nedostajućih sredstava za isplatu novčanih naknada, odnosno otpremnina zaposlenih u visini razlike između planirane mase sredstava za plate koja nije isplaćena zaposlenima u 2015. godini i ukupnih sredstava za otpremnine u skladu sa zakonom.

## **Isplata sredstava za novčane naknade, odnosno otpremnine**

### **Član 28.**

Ministarstvo nadležno za poslove državne uprave i lokalne samouprave vrši isplatu sredstava za novčane naknade, odnosno otpremnine u 2015. godini na osnovu zahteva iz čl. 24. i 27. ovog zakona u okviru sredstava opredeljenih za otpremnine Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2015. godinu, a za naredne budžetske godine u okviru sredstava opredeljenih za otpremnine Zakonom o budžetu Republike Srbije samo na osnovu zahteva iz člana 24. ovog zakona.

Republički fond za zdravstveno osiguranje vrši isplatu sredstava za novčane naknade, odnosno otpremnine na osnovu zahteva iz člana 25. ovog zakona u okviru sredstava opredeljenih za ove namene.

Ako zahtevi za isplate novčane naknade iz člana 21. ovog zakona prelaze visinu opredeljenih sredstava za ove namene, Vlada će utvrditi kriterijume i merila za odobravanje zahteva čije će se isplate obezbediti iz budžeta Republike Srbije i sredstava Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje.

## **V. JAVNOST, DOSTAVLJANJE PODATAKA, PRAĆENJE I NADZOR**

### **Javnost podataka**

#### **Član 29.**

Podaci o broju zaposlenih i angažovanih lica jesu javni, ukoliko posebnim propisom kojim se uređuje tajnost podataka nije drukčije uređeno.

Organi nadležni za donošenje odluke o maksimalnom broju zaposlenih dužni su da svoje odluke učine dostupnim javnosti objavljivanjem na svojoj veb prezentaciji.

Organizacioni oblici u javnom sektoru dužni su da podatke iz stava 1. ovog člana objavljuju na svojoj veb prezentaciji, kvartalno u toku godine.

### **Dostavljanje podataka**

#### **Član 30.**

Organi nadležni za donošenje odluke o maksimalnom broju zaposlenih dužni su da svoje odluke dostave ministarstvu nadležnom za poslove finansija i ministarstvu nadležnom za poslove državne uprave i lokalne samouprave u roku od 15 dana od dana donošenja odluke, radi praćenja primene i sprovođenja ovog zakona.

Organizacioni oblici za koje odluku o maksimalnom broju zaposlenih donosi Vlada, dužni su da ministarstvu nadležnom za poslove državne uprave i lokalne samouprave dostavljaju, u skladu sa aktom Vlade, podatke potrebne za sprovođenje ovog zakona.

Nezavisni državni organi, organizacije i tela iz člana 5. tačka 2) ovog zakona dužni su da odboru Narodne skupštine nadležnom za administrativno-budžetska pitanja dostavljaju podatke potrebne za donošenje odluke o maksimalnom broju zaposlenih i druge podatke potrebne za sprovođenje ovog zakona, na način i u rokovima utvrđenim aktom tog odbora.

Prilikom dostavljanja podataka iz stava 2. ovog člana organizacioni oblici ne mogu da predlože veći broj zaposlenih od onog koji odgovara masi sredstava za zarade, odnosno plate određene propisima o budžetu.

## Nadzor

### Član 31.

Nadzor nad primenom ovog zakona, u delu koji se odnosi na finansijske efekte javnih rashoda po osnovu rada i plata, odnosno zarada u javnom sektoru, vrši budžetska inspekcija, a u delu koji se odnosi na organizaciju organizacionih oblika u sistemu državnih organa i sistemu lokalne samouprave, vrši ministarstvo nadležno za poslove državne uprave i lokalne samouprave - preko upravne inspekcije, odnosno ministarstvo nadležno za poslove rada - preko inspekcije rada u delu koji se odnosi na organizaciju organizacionih oblika u sistemu javnih službi.

## VI. KAZNE NE ODREDBE

### Član 32.

Novčanom kaznom od 120.000 do 150.000 dinara kazniće se za prekršaj rukovodilac organizacionog oblika ako, suprotno odredbama ovog zakona, zaposli odnosno radno angažuje lice, odnosno ako izvrši isplatu zarade, odnosno plate u masi koja je viša od one do koje se dolazi sprovođenjem racionalizacije u obimu utvrđenom ovim zakonom.

## VII. PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

### Rokovi za donošenje propisa i opštih akata

#### Član 33.

Akti iz čl. 4. i 6. ovog zakona za 2015. godinu doneće se u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, a za naredne kalendarske godine - u roku od 60 dana od dana donošenja propisa o budžetu.

Akti iz čl. 5, 18. i 30. ovog zakona doneće se u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Druge akte za izvršavanje ovog zakona nadležni organi dužni su da donesu u roku od 60 dana od dana donošenja akta iz stava 1. ovog člana.

### Prestanak važenja ranijih zakona i drugih propisa

#### Član 34.

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaju da važe Zakon o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u republičkoj administraciji („Službeni glasnik RS”, broj 104/09) i Zakon o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u lokalnoj administraciji („Službeni glasnik RS”, broj 104/09), a Odluka o maksimalnom broju zaposlenih u organima državne uprave, javnim agencijama i organizacijama za obavezno socijalno osiguranje („Službeni glasnik RS”, br. 69/14, 33/15, 39/15 i 50/15) prestaje da važi danom stupanja na snagu akta iz člana 4. stav 1. ovog zakona za 2015. godinu.

### Stupanje na snagu i primena

#### Član 35.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije” i primenjuje se do 31. decembra 2018. godine.

Izuzetno od stava 1. ovog člana, član 20. ovog zakona počinje da se primenjuje u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

## **IZMENE:**

Ustavni sud u sastavu: predsednik Vesna Ilić Prelić i sudije dr Olivera Vučić, Bratislav Đokić, dr Goran P. Ilić, Katarina Manojlović Andrić, dr Bosa Nenadić, dr Milan Marković, dr Dragiša B. Slijepčević, Milan Stanić, dr Dragan Stojanović, mr Tomislav Stojković, Sabahudin Tahirović i Predrag Četković, na osnovu člana 167. stav 1. tačka 1. Ustava Republike Srbije, na sednici održanoj 30. juna 2016. godine, doneo je

## **Odluku**

Odluka je objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 81/2016 od 5. oktobra 2016. god.

1. Utvrđuje se da odredbe člana 20. Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru („Službeni glasnik RS”, broj 68/15) nisu u saglasnosti sa Ustavom.

2. Odbacuju se inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti odredaba člana 1. stav 2, člana 5. tačka 2) i čl. 7, 13. i 21. Zakona iz tačke 1.

3. Stavlja se van snage Rešenje Ustavnog suda IUz-244/2015 od 8. oktobra 2015. godine („Službeni glasnik RS”, broj 85/15).

### Obrazloženje

#### I

Ustavnom sudu podnet je zajednički predlog ovlašćenih predlagača i veći broj inicijativa kojima su osporene odredbe člana 1. stav 2, člana 5. tačka 2) i čl. 7, 13, 20. i 21. Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru („Službeni glasnik RS”, broj 68/15).

U predlogu i inicijativama se navodi da je odredbom člana 20. stav 1. Zakona propisano da svakom zaposlenom u javnom sektoru prestaje radni odnos momentom sticanja uslova (radni staž i godine života) za starosnu penziju, što faktički znači da je na predviđeni način ukinuto pravo izbora žena na odlazak u starosnu penziju iz Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju (član 19a), odnosno da je ovim nastala obaveza da žene, i to samo žene zaposlene u javnom sektoru, idu u penziju ranije nego muškarci. Po mišljenju predlagača, to član 20. ovog zakona čini suprotnim članu 21. Ustava, kojim je zabranjena diskriminacija po bilo kom osnovu, jer pogađa samo žene zaposlene u javnom sektoru i time predstavlja diskriminaciju žena. Predlagači i inicijatori, takođe, smatraju da se osporenim članom 20. Zakona, bez opravdanog razloga, u nejednak položaj po pitanju ostvarivanja Ustavom garantovanog prava na rad stavljaju žene koje rade u javnom sektoru u odnosu na žene zaposlene van javnog sektora. Pored osporavanja člana 20. Zakona, što je zajedničko podnetom predlogu i svim inicijativama, pojedinim inicijativama se osporavaju i druge odredbe ovog zakona. Tako se u jednoj od podnetih inicijativa ističe da je odredbom člana 1. stav 2. Zakona izvršena diskriminacija dela zaposlenih u javnom sektoru, jer je ovom osporenom odredbom Zakona određen deo javnog sektora na koji se osporeni Zakon neće primenjivati, tako da je na ovaj način prekršen ustavni princip jednakosti građana pred Ustavom i zakonom, utvrđen članom 21. stav 1. Ustava. U pogledu osporavanja dela odredbe člana 5. tačka 2) Zakona, u jednoj od podnetih inicijativa se navodi da ova osporena odredba Zakona u delu koji se odnosi na način utvrđivanja maksimalnog broja zaposlenih u službama Zaštitnika građana nije u saglasnosti sa odredbom člana 138. stav 1. Ustava, kojom je ovaj organ definisan kao nezavisan državni organ, a princip nezavisnosti je, prema shvatanju inicijatora, osporenim odredbom Zakona doveden u pitanje, jer o maksimalnom broju zaposlenih u službama ovog organa ne odlučuje organ samostalno, već radno telo Narodne skupštine, tj. Odbor za administrativno-budžetska pitanja. Iz istih razloga, podnosilac inicijative osporava odredbu člana 5. tačka 2) Zakona u pogledu istovrsnog načina određivanja maksimalnog broja zaposlenih u službama Državne revizorske institucije, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti.

Jednom od podnetih inicijativa osporene su i odredbe čl. 7, 13. i 21. Zakona. Podnosilac inicijative smatra da odredbe člana 7. Zakona ne sadrže nikakve merljive i poverljive kriterijume (brojčane, bodovne, procentualne i sl.) za određivanje smanjenja broja zaposlenih u javnom sektoru, dok u pogledu osporavanja odredaba člana 13. Zakona podnosilac inicijative smatra da je ovaj član Zakona suprotan članu 21. Ustava, jer racionalizaciju u javnom sektoru putem ustanovljavanja prestanka radnog odnosa licima koja ispune uslov za starosnu penziju (član 20. stav 1. Zakona) ne vezuje za prethodno donošenje akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, imajući u vidu da racionalizacija mora da proistekne iz navedene sistematizacije radnih mesta, kao prethodno donetog planskog akta. Razloge osporavanja člana 21. Zakona kojim je propisan prestanak radnog

odnosa uz isplatu novčane naknade, podnosilac inicijative takođe vezuje za rešenja iz osporenog člana 20. Zakona, tj. upoređivanjem navedenih zakonskih rešenja podnosilac inicijative navodi razlike (princip obaveznosti, odnosno dobrovoljnosti, različite visine otpremnina i sl.), koje, po njegovom shvatanju, dovode u različit položaj zaposlene u javnom sektoru u pogledu prestanka radnog odnosa u postupku racionalizacije ovog sektora.

Podnosioci zajedničkog predloga i preovlađujući broj podnosilaca inicijativa su zatražili od Ustavnog suda da, do donošenja konačne odluke u ovom ustavnosudskom predmetu, obustavi od izvršenja pojedinačne akte i radnje donete na osnovu osporenih odredaba člana 20. Zakona.

Ispitujući opravdanost navedenih zahteva, Ustavni sud je „imajući u vidu sporna ustavnopravna pitanja, te činjenicu da početak primene odredaba člana 20. Zakona ima za posledicu utvrđivanje prestanka radnog odnosa licima koja ispunjavaju uslove predviđene ovim odredbama, a u kontekstu ostalih odredaba Zakona i izmene opštih akata kojima se uređuje sistematizacija radnih mesta i broj zaposlenih u svakom subjektu na koji se Zakon primenjuje, u smislu ukidanja pojedinih radnih mesta ili smanjenja broja zaposlenih“, ocenio da ove okolnosti predstavljaju neotklonjive štetne posledice za lica na koja bi se odredbe primenile. Stoga je Sud, na svojoj sednici održanoj 8. oktobra 2015. godine, doneo Rešenje IUz-244/2015, kojim je, saglasno odredbi člana 56. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu („Službeni glasnik RS“, br. 109/07, 99/11, 18/13 - Odluka US, 40/15 - dr. zakon i 103/15), do donošenja konačne odluke u ovom ustavnosudskom predmetu, obustavio izvršenje pojedinačnih akata ili radnji preduzetih na osnovu odredaba člana 20. Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru. Navedeno rešenje je objavljeno u „Službenom glasniku Republike Srbije“, broj 85/15 od 9. oktobra 2015. godine.

Nakon toga, Ustavni sud je, 14. oktobra 2015. godine, zajednički predlog i podnete inicijative dostavio Narodnoj skupštini na odgovor, u roku od 30 dana od dana prijema, saglasno odredbama člana 33. i člana 107. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu. Kako Narodna skupština nije dostavila odgovor Ustavnom sudu, Sud je, saglasno odredbi člana 34. stav 3. Zakona o Ustavnom sudu, nastavio postupak u ovom ustavnosudskom predmetu.

## II

U sprovedenom postupku Ustavni sud je utvrdio sledeće:

Zakonom o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru („Službeni glasnik RS“, broj 68/15) uređuje se način određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, kao i obim i rokovi smanjenja broja zaposlenih (racionalizacija) do dostizanja utvrđenog maksimalnog broja zaposlenih. Ovaj zakon je stupio na snagu 12. avgusta 2015. godine, pri čemu je članom 35. stav 2. Zakona određeno da osporene odredbe člana 20. Zakona počinju da se primenjuju u roku od 60 dana od dana njegovog stupanja na snagu, što znači počev od 12. oktobra 2015. godine. Primena ovog zakona je oročena do 31. decembra 2018. godine.

Odredbama člana 20. Zakona, koje su predmet osporavanja kako zajedničkog predloga tako i svih podnetih inicijativa, propisano je: da zaposlenom u javnom sektoru za vreme primene ovog zakona prestaje radni odnos kada navršši godine života i staž osiguranja koji su propisani zakonom za odlazak u starosnu penziju (stav 1); da zaposleni iz stava 1. ovog člana ostvaruje pravo na otpremninu u skladu sa propisima kojima se uređuje njegov radno-pravni status (stav 2); da izuzetno od stava 1. ovog člana, radni odnos zaposlenog u javnom sektoru iz stava 1. ovog člana ne prestaje ako se poslodavac i zaposleni sporazumeju o nastavku radnog odnosa i dužini njegovog trajanja, u cilju obezbeđivanja stručnog i kontinuiranog obavljanja neophodnih funkcija organizacionog oblika (stav 3); da se sporazumom iz stava 3. ovog člana može utvrditi nastavak radnog odnosa zaposlenog najduže do navršenja 65 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja (stav 4); da sporazum iz stava 3. ovog člana zamenjuje odredbe ugovora o radu, odnosno rešenje o zasnivanju radnog odnosa u delu kojim se uređuje vrsta i dužina trajanja radnog odnosa (stav 5); da poslodavac može, u cilju utvrđivanja ispunjenosti uslova za prestanak radnog odnosa iz stava 1. ovog člana, pribavljati podatke iz službene evidencije Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje (stav 6); da izuzetno od st. 1-5. ovog člana, zaposlenom kome je navršenje radnog veka i nastavak radnog odnosa nakon navršenja radnog veka uređen posebnim zakonom, radni odnos prestaje u skladu sa posebnim zakonom (stav 7); da se odredba stava 7. ovog člana ne primenjuje na državne službenike (stav 8).

Preostalim osporenim odredbama zakona propisano je: da javni sektor, u smislu ovog zakona, jeste javni sektor koji je definisan propisom o budžetskom sistemu, osim javnih preduzeća osnovanih od strane Republike Srbije, pravnih lica osnovanih od strane tih preduzeća, preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom osnovanih od strane Republike Srbije, odnosno koja posluju sa većinskim državnim kapitalom, javnih medijskih servisa, organizacionih oblika u javnom sektoru koji su osnovani međunarodnim ugovorom ili u kojima se broj zaposlenih određuje u skladu sa međunarodnim ugovorom (član 1. stav 2); da se, izuzetno od člana 4. stav 1. ovog zakona, maksimalan broj zaposlenih u službama Narodne skupštine, Zaštitnika građana, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Državne revizorske institucije, Agencije za borbu protiv korupcije, Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, Komisije za zaštitu konkurencije, Komisije za hartije od vrednosti, Fiskalnog saveta, Regulatornog tela za

elektronske medije i Agencije za energetiku Republike Srbije - utvrđuje odlukom odbora Narodne skupštine nadležnog za administrativno-budžetska pitanja, na predlog tih organa (član 5. tačka 2)); da su organi nadležni za dostavljanje obrazloženih predloga o maksimalnom broju zaposlenih u skladu sa ovim zakonom dužni da svoje predloge iz člana 4. stav 4. ovog zakona zasnuju naročito na analizi: zakonodavnog i strateškog okvira koji je utvrđen za delovanje određene javne službe, odnosno oblasti javne politike u delokrugu organa; funkcija, unutrašnjeg uređenja, podataka o kadrovskim i finansijskim resursima organizacionih oblika u delokrugu organa; mreža ustanova u delokrugu organa i zadovoljenja potreba korisnika javnih usluga, kao i obavezi zapošljavanja osoba sa invaliditetom u skladu sa propisima koji uređuju oblast profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja osoba sa invaliditetom, odnosno obavezi vođenja računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina i poznavanju jezika koji se govori na području državnog organa, javne službe, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave; da su, u periodu sprovođenja racionalizacije, na osnovu analiza iz stava 1. ovog člana, organi nadležni za dostavljanje obrazloženih predloga o maksimalnom broju zaposlenih u skladu sa ovim zakonom, dužni da predlože i sprovedu mere koje naročito podrazumevaju smanjenje broja zaposlenih kroz - 1) ukidanje ili objedinjavanje pojedinih poslova koji nisu obuhvaćeni neophodnim funkcijama organizacionih oblika koji obavljaju poslove iz delokruga organa, 2) smanjivanje veličine i promenu strukture organizacionih jedinica u cilju uspostavljanja efikasnije upravljačke strukture i smanjenja troškova, 3) planiranje uvođenja informaciono-komunikacionih tehnologija u određene administrativne poslove, 4) obavezno uspostavljanje odnosa između stručnog i administrativno-tehničkog i pomoćnog osoblja u skladu sa propisanim merilima, kao i prilagođavanje tih merila u cilju usklađivanja sa međunarodnim standardima u određenoj oblasti, 5) objedinjavanje zajedničkih administrativno-tehničkih i logističkih poslova za više organizacionih oblika (zajedničko tehničko održavanje, centralizacija javnih nabavki, zajednički finansijski i administrativni poslovi i dr.), 6) ukidanje organizacionih oblika kojima se ne ostvaruju funkcije javnih politika i 7) spajanje organizacionih oblika, odnosno pripajanje jednog organizacionog oblika drugom, u cilju izbegavanja preklapanja funkcija i smanjenja troškova (član 7); da se aktom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u organizacionim oblicima ne može utvrditi veći broj zaposlenih od maksimalnog broja zaposlenih određenog u skladu sa ovim zakonom, odnosno veći broj profesionalnih pripadnika Vojske Srbije od broja utvrđenog u Dugoročnom planu razvoja sistema odbrane Republike Srbije, da su organizacioni oblici dužni da prilikom izrade akta o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta primene odgovarajuće mere iz člana 7. ovog zakona, da se u budžetu, programima rada, odnosno finansijskim planovima organizacionih oblika, izvršenje u 2015. godini može sprovesti do mase sredstava kojom se obezbeđuje sprovođenje racionalizacije u obimu utvrđenom ovim zakonom, da će počev od 2016. godine, sredstva za plate, odnosno zarade biti planirana samo za maksimalan broj zaposlenih utvrđen u skladu sa ovim zakonom, odnosno u masi sredstava koja obezbeđuje sprovođenje racionalizacije u obimu utvrđenom ovim zakonom, da je u cilju uspešnog sprovođenja ovog zakona, ministarstvo nadležno za poslove finansija dužno da, u postupku donošenja akata za izradu budžeta, ostvari saradnju sa ministarstvom nadležnim za poslove državne uprave i lokalne samouprave u pogledu planiranja sredstava za plate zaposlenih, kao i za njihov broj (član 13); da je organizacioni oblik u kome postoji potreba racionalizacije broja zaposlenih na određenim poslovima u skladu sa preduzetim merama iz člana 7. stav 2. ovog zakona, dužan da sprovede anketu među zaposlenima koji rade na poslovima za koje više ne postoji potreba ili na poslovima na kojima postoji potreba smanjenja broja izvršilaca, o njihovim namerama i spremnosti za sporazumni prestanak radnog odnosa uz isplatu novčane naknade, da se anketa ne može sprovoditi među zaposlenima za čijim radom postoji potreba, odnosno koji rade na poslovima na kojima je neophodno u periodu sprovođenja racionalizacije obezbediti odgovarajući broj izvršilaca radi izvršavanja neophodnih funkcija organizacionih oblika, da organizacioni oblik može da zaključi sporazum o prestanku radnog odnosa sa zaposlenima iz stava 1. ovog člana koji su se izjasnili da prihvataju prestanak radnog odnosa uz isplatu novčane naknade, ako za radom navedenog zaposlenog prestaje potreba i uz isplatu novčane naknade, i to - 1) u visini 1/3 prosečne plate, odnosno zarade zaposlenog isplaćene u poslednja tri meseca koja prethode mesecu prestanka radnog odnosa, odnosno u visini 1/3 prosečne zarade u Republici Srbiji za mesec koji prethodi mesecu prestanka radnog odnosa prema podatku organa nadležnog za poslove statistike, u zavisnosti od toga šta je za zaposlenog povoljnije, uvećane za 30%, za svaku godinu rada u radnom odnosu u javnom sektoru, s tim da ukupna visina novčane naknade ne može biti veća od 8.000 evra u dinarskoj protivvrednosti - za zaposlene kojima na dan prestanka radnog odnosa nedostaje više od dve godine do ispunjenja uslova za penziju u skladu sa propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju, 2) u visini šest prosečnih zarada u Republici Srbiji za mesec koji prethodi mesecu prestanka radnog odnosa, prema podatku organa nadležnog za poslove statistike - za zaposlene kojima na dan prestanka radnog odnosa nedostaje do dve godine do ispunjenja uslova za penziju u skladu sa propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju, te 3) u visini četiri prosečne zarade u Republici Srbiji za mesec koji prethodi mesecu prestanka radnog odnosa, prema podatku organa nadležnog za poslove statistike - za zaposlene koji na dan prestanka radnog odnosa ispunjavaju uslove za prevremenu starosnu penziju u skladu sa propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju, da lice iz stava 3. tač. 1) i 2) ovog člana ne ostvaruje pravo na novčanu naknadu za slučaj nezaposlenosti u skladu sa propisima o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, kao i da naknada iz stava 3. tačka 3) ovog člana isključuje pravo zaposlenog na ostvarivanje otpremnine za odlazak u penziju u skladu sa propisima kojima se uređuje njegov radnopravni status (član 21).

Ustavom Republike Srbije je utvrđeno: da država jemči ravnopravnost žena i muškaraca i razvija politiku jednakih mogućnosti (član 15); da su pred Ustavom i zakonom svi jednaki, da je zabranjena svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta (član 21. st. 1. i 3); da se jemči pravo na rad, u skladu sa zakonom, da su svima, pod

jednakim uslovima, dostupna sva radna mesta (član 60. st. 1. i 3); da se penzijsko osiguranje uređuje zakonom (član 70. stav 1); da Republika Srbija uređuje i obezbeđuje, između ostalog, sistem u oblasti radnih odnosa, zaštite na radu, zapošljavanja, socijalnog osiguranja i drugih oblika socijalne sigurnosti (član 97. tačka 8).

Odredbom člana 175. tačka 2) Zakona o radu („Službeni glasnik RS”, br. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 i 75/14) je propisano da radni odnos prestaje kad zaposleni navršši 65 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja, ako se poslodavac i zaposleni drukčije ne sporazumeju, dok je odredbom člana 131. stav 1. tačka 1) Zakona o državnim službenicima („Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 81/05 - ispravka, 83/05 - ispravka, 64/07, 67/07 - ispravka, 116/08, 104/09 i 99/14) propisano da državnom službeniku prestaje radni odnos po sili zakona kad navršši radni vek - danom navršenja 65 godine života ako ima najmanje 15 godina staža osiguranja.

Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službeni glasnik RS”, br. 34/03, 64/04 - Odluka US, 84/04 - dr. zakon, 85/05, 101/05 - dr. zakon, 63/06 - Odluka US, 5/09, 107/09, 30/10 - dr. zakon, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14 i 142/14) je propisano: da osiguranik stiče pravo na starosnu penziju kad navršši 65 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja ili kad navršši 45 godina staža osiguranja (član 19); da izuzetno od člana 19. tačka 1) ovog zakona, osiguranik žena koja navršši najmanje 15 godina staža osiguranja, stiče pravo na starosnu penziju kad navršši - 1) u 2015. godini, 60 godina i šest meseci života, 2) u 2016. godini, 61 godinu života, 3) u 2017. godini, 61 godinu i šest meseci života, 4) u 2018. godini, 62 godine života, 5) u 2019. godini, 62 godine i šest meseci života, 6) u 2020. godini, 63 godine života, 7) u 2021. godini, 63 godine i dva meseca života, 8) u 2022. godini, 63 godine i četiri meseca života, 9) u 2023. godini, 63 godine i šest meseci života, 10) u 2024. godini, 63 godine i osam meseci života, 11) u 2025. godini, 63 godine i deset meseci života, 12) u 2026. godini, 64 godine života, 13) u 2027. godini, 64 godine i dva meseca života, 14) u 2028. godini, 64 godine i četiri meseca života, 15) u 2029. godini, 64 godine i šest meseci života, 16) u 2030. godini, 64 godine i osam meseci života i 17) u 2031. godini, 64 godine i deset meseci života (član 19a).

### III

Ustavni sud najpre ukazuje da se osporenim odredbama zakona uređuje institut prestanka radnog odnosa po sili zakona, kao jedan od načina smanjenja broja zaposlenih u javnom sektoru. Osnov prestanka radnog odnosa u konkretnom slučaju je, kako se u Zakonu navodi, ispunjenje uslova za starosnu penziju. Tako je osporenim članom 20. Zakona predviđeno: da zaposlenom u javnom sektoru, za vreme primene ovog zakona (što saglasno članu 35. stav 1. ovog zakona, znači do 31. decembra 2018. godine) prestaje radni odnos kad navršši godine života i staž osiguranja koji su propisani zakonom za odlazak u starosnu penziju (stav 1); da zaposleni iz stava 1. ovog člana ostvaruje pravo na otpremninu u skladu sa propisima kojima se uređuje njegov radno-pravni status (stav 2); da izuzetno od stava 1. ovog člana, zaposlenom u javnom sektoru ne prestaje radni odnos ako se poslodavac i zaposleni sporazumeju o nastavku radnog odnosa i dužini njegovog trajanja, u cilju obezbeđivanja stručnog i kontinuiranog obavljanja neophodnih funkcija organizacionog oblika (stav 3); da se sporazumom iz stava 3. ovog člana može utvrditi nastavak radnog odnosa zaposlenog najduže do navršenja 65 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja (stav 4). Odredbama st. 5. i 6. istog člana Zakona propisano je da navedeni sporazum zamenjuje odgovarajuće odredbe pojedinačnog akta na osnovu koga je zaposleni zasnovao radni odnos i da poslodavac od nadležnog fonda penzijskog osiguranja može pribavljati podatke radi utvrđivanja ispunjenosti uslova za prestanak radnog odnosa zaposlenog po ovom osnovu. Prethodno navedene zakonske odredbe ne odnose se na zaposlene u javnom sektoru čiji je radnopravni status uređen posebnim zakonima, jer prema stavu 7. člana 20. Zakona, zaposlenom kome su navršenje radnog veka i nastavak radnog odnosa nakon navršenja radnog veka uređeni posebnim zakonom, radni odnos prestaje u skladu sa posebnim zakonom. Odredba stava 7. Zakona ne primenjuje se na državne službenike.

Ustavni sud ističe da prestanak radnog odnosa po sili zakona zbog navršenja radnog veka (propisanih godina života i staža osiguranja) predstavlja institut koji je uređen Zakonom o radu i drugim zakonima kojima se uređuju pitanja zasnivanja i prestanka radnog odnosa zaposlenih u organima, organizacijama i ustanovama koje, u smislu člana 1. stav 2. i člana 2. osporenog Zakona, čine javni sektor, odnosno tzv. „sistem javnog sektora”. Tako je članom 175. stav 1. tačka 2) Zakona o radu čije se odredbe, ukoliko posebnim zakonom nije što drugo predviđeno, primenjuju na zaposlene u javnim službama i nameštenike u državnim organima, propisano da radni odnos, po sili zakona, prestaje kada zaposleni navršši 65 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja, ukoliko se zaposleni i poslodavac drugačije ne sporazumeju. Odredbom člana 131. stav 1. tačka 1) Zakona o državnim službenicima, kojim se uređuje radnopravni položaj zaposlenih u državnim organima, propisano je da državnom službeniku prestaje radni odnos po sili zakona, između ostalog, kada navršši radni vek, odnosno danom navršenja 65 godina života, ako ima najmanje 15 godina staža osiguranja. Takođe, i Zakon o radnim odnosima u državnim organima, čije se odredbe još uvek shodno primenjuju na zaposlene u organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, sadrži odredbu iz koje proizlazi da se u pogledu prestanka radnog odnosa zaposlenog po sili zakona primenjuju opšti propisi o radu.

Ustavni sud ukazuje da su, nasuprot ovim propisima, opšti uslovi za sticanje prava na starosnu penziju uređeni članom 19. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju (u daljem tekstu: Zakon o PIO) i to tako što je određeno da osiguranik stiče pravo na starosnu penziju: 1) kad navršši 65 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja; 2) kad navršši 45 godina staža osiguranja. Pošto važeći Zakon o PIO ne pravi razliku u pogledu uslova



za sticanje prava na starosnu penziju u zavisnosti od toga da li je osiguranik žena ili muškarac, a što su raniji zakoni činili, članom 19a je predviđen određeni prelazni režim za osiguranike žene, tako da one ne moraju „čekati“ da navrše 65 godina života da bi stekle pravo na starosnu penziju, već u periodu od 2015. do 2031. godine imaju pogodnost da pravo na starosnu penziju steknu i pre navršenih 65 godina života, i to počev od navršenih 60 godina i šest meseci u 2015. godini, sa navršenom 61 godinom u 2016. godini i nadalje, uz povećanje starosne granice u svakoj sledećoj godini do 2031. godine, od kada za sve osiguranike važi opšti uslov od navršenih 65 godina života.

Polazeći od navedenog, Ustavni sud najpre ističe da ispunjenjem uslova propisanih zakonom kojim se uređuje penzijsko i invalidsko osiguranje osiguranik stiče pravo na starosnu ili neku drugu vrstu penzije. Ostvarivanje tog prava zavisi isključivo od volje osiguranika, koja se manifestuje podnošenjem zahteva za utvrđivanje prava nadležnom fondu penzijskog osiguranja. Nasuprot tome, do prestanka radnog odnosa zbog ispunjenja zakonom propisanih uslova u pogledu navršenja godina života i godina staža osiguranja (navršenje radnog veka) dolazi po sili samog zakona, s tim što do produženja radnog veka može doći samo ako za to postoji zakonski osnov i ako postoji obostrani interes poslodavca i zaposlenog da se zaposlenom produži radni vek. Dakle, Ustavni sud je utvrdio da, bez obzira na to što su opšti uslovi za sticanje prava na starosnu penziju i opšti uslovi za prestanak radnog odnosa zbog navršenja radnog veka identični (navršenih 65 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja), radi se o različitim pravnim institutima.

Iz formulacije odredbe stava 1. člana 20. osporenog Zakona (da zaposlenom u javnom sektoru prestaje radni odnos kada navrší godine života i staž osiguranja „koji su propisani zakonom za odlazak u starosnu penziju“), moglo bi se, na prvi pogled, zaključiti da Zakon ne prepoznaje razliku između dva pravna instituta, ali da se ta odredba jednako odnosi na sve zaposlene u javnom sektoru koji su ispunili opšte uslove za navršenje radnog veka. Međutim, na temelju člana 20. ovog zakona, zaposlenima u javnom sektoru radni odnos po ovom osnovu prestaje samo za vreme primene Zakona (stav 1), a takođe, poslodavac i zaposleni se mogu sporazumeti o „nastavku radnog odnosa“ najduže do navršenja 65 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja zaposlenog (stav 4), a što je, kao što je rečeno, opšti uslov za prestanak radnog odnosa po sili zakona i istovremeno opšti uslov za sticanje prava na starosnu penziju. Polazeći od navedenog, Ustavni sud je utvrdio da se uslovi iz osporenog člana 20. Zakona ne odnose na opšte uslove za sticanje prava na starosnu penziju iz člana 19. Zakona o PIO, koji su identični za sve osiguranike, bez razlike na pol osiguranika. Kako su uslovi za sticanje prava na starosnu penziju određeni još samo u članu 19a Zakona o PIO i kako se uslovi iz ove zakonske odredbe odnose samo na žene osiguranike, to je Ustavni sud utvrdio da se institut prestanka radnog odnosa po sili Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru odnosi samo na žene zaposlene u javnom sektoru, i to one koje saglasno članu 19a Zakona o PIO imaju mogućnost da ostvare pravo na starosnu penziju.

Ustavni sud ističe da, sa stanovišta ustavne nadležnosti zakonodavca da uredi sistem u oblasti radnih odnosa (član 97. tačka 8. Ustava), zakonodavac, posebno kada je reč o zaposlenima čije se plate i zarade finansiraju iz budžeta (iz javnih prihoda), ima ovlašćenje da propisivanjem različitih zakonskih mera racionalizuje javni sektor, što uključuje i smanjenje broja zaposlenih, kao i da to smanjenje bude rezultat primene različitih zakonom propisanih kriterijuma, odnosno da se mogu propisati različiti osnovi smanjenja broja zaposlenih. Međutim, polazeći od svega prethodno izloženog, Ustavni sud je ocenio da je propisivanje zakonskog uslova za prestanak radnog odnosa zbog navršenja određenih godina života koji se odnosi samo na žene zaposlene u javnom sektoru i indirektno pretvaranje jednog zakonskog prava (prava na starosnu penziju pod povoljnijim uslovima u pogledu navršenih godina života) u osnov prestanka radnog odnosa, u suprotnosti sa Ustavom zajemčenim načelom zabrane, kako neposredne, tako i posredne diskriminacije po bilo kom osnovu, a naročito, između ostalog, po osnovu pola, imajući u vidu da je rodna ravnopravnost posebno zajemčena i članom 15. Ustava, kojim je utvrđeno da država jemči ravnopravnost žena i muškaraca i razvija politiku jednakih mogućnosti. Ustavni sud je, takođe, utvrdio da je osporeno zakonsko rešenje indirektno u suprotnosti i sa odredbom člana 60. stav 3. Ustava, kojom je zajemčena dostupnost svih radnih mesta svima pod jednakim uslovima.

Pri tome, Ustavni sud ističe da je u pogledu povrede načela zabrane diskriminacije posebno imao u vidu i pojedine međunarodne dokumente zahvaljujući kojima je ovo načelo dobilo univerzalno značenje, poput Opšte deklaracije Ujedinjenih nacija o pravima čoveka i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Saglasno svemu izloženom, Ustavni sud je utvrdio da odredbe člana 20. osporenog Zakona, kojima je uređen institut prestanka radnog odnosa po sili zakona, kao jedan od načina smanjenja broja zaposlenih u javnom sektoru, nisu u saglasnosti sa Ustavom, kako je odlučeno u tački 1. izreke.

#### IV

Povodom osporavanja odredbe člana 1. stav 2. Zakona, Ustavni sud najpre ukazuje da je ovom odredbom propisano da javni sektor, u smislu ovog zakona, jeste javni sektor koji je definisan propisom o budžetskom sistemu, osim javnih preduzeća osnovanih od strane Republike Srbije, pravnih lica osnovanih od strane tih preduzeća, preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom osnovanih od strane Republike Srbije, odnosno koja posluju sa većinskim državnim kapitalom, javnih medijskih servisa, organizacionih

oblika u javnom sektoru koji su osnovani međunarodnim ugovorom ili u kojima se broj zaposlenih određuje u skladu sa međunarodnim ugovorom. Odredbom člana 2. tačka 13) Zakona o budžetskom sistemu javni sektor je definisan kao deo nacionalne ekonomije koji obuhvata opšti nivo države, kao i nefinansijska preduzeća pod kontrolom države (javna preduzeća) koja se primarno bave komercijalnim aktivnostima.

Iz navedenog sledi da je zakonodavac odredio pojam javnog sektora u smislu ovog zakona preuzimanjem definicije javnog sektora iz Zakona o budžetskom sistemu, ali je istovremeno odredio i krug subjekata na koje se osporeni Zakon neće primenjivati, jer ih je izuzeo iz pojma javnog sektora. U konkretnom slučaju radi se o sledećim grupama pravnih lica: 1) javna preduzeća osnovana od strane Republike Srbije i pravna lica osnovana od strane tih preduzeća; 2) preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom osnovana od strane Republike Srbije, odnosno koja posluju sa većinskim državnim kapitalom; 3) javni medijski servisi; 4) organizacioni oblici u javnom sektoru koji su osnovani međunarodnim ugovorom ili u kojima se broj zaposlenih određuje u skladu sa međunarodnim ugovorom.

U pogledu navoda podnosioca inicijativa da je izuzimanjem određenih subjekata od primene osporenog Zakona, zakonodavac narušio načelo zabrane diskriminacije iz člana 21. Ustava, Ustavni sud još jednom ističe da sa stanovišta ustavne nadležnosti zakonodavca da uredi sistem u oblasti radnih odnosa (član 97. tačka 8. Ustava), zakonodavac, posebno kada je reč o zaposlenima čije se plate i zarade finansiraju iz budžeta (iz javnih prihoda), ima ovlašćenje da propisivanjem različitih zakonskih mera racionalizuje javni sektor, što uključuje i smanjenje broja zaposlenih, čime se za predviđeni vremenski period u kome se mera primenjuje (do 31. decembra 2018. godine), istovremeno obezbeđuje i finansijska konsolidacija budžeta, smanjenjem rashoda za zarade zaposlenih koje se isplaćuju iz budžeta. Polazeći od ovako utvrđenog legitimnog cilja osporenog Zakona, kojim se sa jedne strane želi na racionalnim osnovama unaprediti, odnosno učiniti efikasnijim sistem javne uprave u Republici Srbiji, ali i sa druge strane smanjiti rashodi u finansiranju viška zaposlenih u njoj, kao i od činjenice da su iz kruga subjekata na koje se primenjuje osporeni Zakon izuzeti subjekti čije se plate i zarade ne finansiraju (direktno) iz budžetskih sredstava, Ustavni sud je mišljenja da je zakonodavac mogao odrediti krug subjekata koji će biti izuzeti od mere smanjenja broja zaposlenih, naročito imajući u vidu da preduzeća kojima je Republika Srbija osnivač ili većinski vlasnik imaju posebne programe racionalizacije, restrukturiranja, reorganizacije ili privatizacije. Pri tome, Ustavni sud još jednom ističe da navedeni legitimni cilj podrazumeva da je smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru zasnovano na javnom interesu, pa ukazivanje na postojanje pojedinih razlika koje su ovim zakonom propisane u pogledu kruga lica na koje se ovo smanjenje odnosi, ne predstavlja ustavnopravno prihvatljiv razlog za osporavanje ustavnosti rešenja predviđenog u Zakonu.

Povodom osporavanja dela odredbe člana 5. tačka 2) Zakona, koja se odnosi na određivanje nadležnog organa za utvrđivanje maksimalnog broja zaposlenih u službama Zaštitnika građana, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Državne revizorske institucije, Ustavni sud najpre konstatuje da je osporenim odredbom Zakona propisano da, na predlog navedenih državnih organa, odbor Narodne skupštine nadležan za administrativno-budžetska pitanja odlukom utvrđuje maksimalan broj zaposlenih u službama tih organa.

Povodom isticanja principa samostalnosti i nezavisnosti navedenih subjekata kao jednog od razloga zašto zakonodavac nije mogao utvrditi nadležnost odbora Narodne skupštine za donošenje odluke o utvrđivanju maksimalnog broja zaposlenih u njihovim službama, već da je trebalo prepustiti da oni to samostalno čine, Ustavni sud najpre ističe da se u konkretnom slučaju radi o državnim organima koji se biraju od strane Narodne skupštine, na predlog nadležnih skupštinskih odbora, da su ovi organi za svoj rad odgovorni Narodnoj skupštini i da imaju obavezu godišnjeg izveštavanja Narodne skupštine o svom radu. Ustavni sud dalje konstatuje da se samostalnost i nezavisnost navedenih subjekata odnosi isključivo na funkcije, odnosno poslove koje obavljaju, u skladu sa zakonom, i nad čijim radom Republika Srbija vrši nadzor, tako da se donošenje odluke o maksimalnom broju zaposlenih u službama ovih državnih organa svakako ne može smatrati mešanjem u nezavisno vršenje funkcija i poslova tih subjekata. Saglasno navedenom, Ustavni sud je stao na stanovište da, polazeći od Ustavom utvrđenog, odnosno zakonom predviđenog pravnog položaja navedenih subjekata i opsega predmeta uređivanja osporenog Zakona, zakonodavac rešenjem iz člana 5. tačka 2) osporenog Zakona nije narušio princip samostalnosti i nezavisnosti ovih državnih organa.

U pogledu osporavanja odredaba čl. 7, 13. i 21. Zakona, Ustavni sud je utvrdio da podnosilac inicijative nije izneo ustavnopravne razloge za osporavanje navedenih zakonskih odredaba, imajući u vidu da se razlozi osporavanja svode na pitanja celishodnosti predviđenih rešenja i njihove primene u praksi, kao i na neprimereno upoređivanje dva potpuno različita osnova prestanka radnog odnosa, kao načina smanjenja broja zaposlenih u javnom sektoru, tj. odlaska u penziju po sili zakona i sporazumnog prestanka radnog odnosa uz isplatu novčane naknade.

Saglasno svemu izloženom, Ustavni sud je našao da su inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti odredaba člana 1. stav 2, člana 5. tačka 2) i čl. 7, 13. i 21. Zakona neprihvatljive, jer iznetim razlozima osporavanja nisu potkrepljene tvrdnje da ima osnova za pokretanje postupka normativne kontrole, te je Sud, na osnovu člana 53. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu, inicijativu u tom delu odbacio, kako je odlučeno u tački 2. izreke.

Kako je Ustavni sud u ovom ustavnosudskom predmetu doneo konačnu odluku, to je stavljeno van snage Rešenje Ustavnog suda IUz-244/2015 od 8. oktobra 2015. godine („Službeni glasnik RS”, broj 85/15) o obustavi izvršenja pojedinačnih akata ili radnji preduzetih na osnovu odredaba člana 20. Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, kako je odlučeno u tački 3. izreke, saglasno odredbi člana 56. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu.

Polazeći od svega izloženog, Ustavni sud je, na osnovu odredaba člana 42a stav 1. tačka 2), člana 45. tačka 1) i člana 46. tač. 3) i 5) Zakona o Ustavnom sudu, kao i člana 89. Poslovnika o radu Ustavnog suda („Službeni glasnik RS”, broj 103/13), doneo Odluku kao u izreci.