

Др Дејан Вучетић, доцент
Правни факултет Универзитета у Нишу
Иван Барун, студент докторских студија права
Правни факултет Универзитета у Нишу

UDK: 352.087:342.726/.729
UDK: 331.109.32:352.087

ПРАВО НА ШТРАЈК ЗАПОСЛЕНИХ У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ¹

***Апстракт:** У раду је извршена анализа правног положаја запослених у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији, уз посебно стављање нагласка на право на штрајк тих лица. Као полазна основа у обзир су узети Закон о штрајку из 1996. године и други правни извори који се односе на уређивање положаја јединица локалне самоуправе и лица која су у њиховим органима и организацијама запослена. Обзиром да се о радној верзији новог Закона о штрајку већ дуже време води јавна расправа, посебна пажња је посвећена обиму права на штрајк службеника и других лица запослених у органима локалне самоуправе.*

***Кључне речи:** запослени; локална самоуправа; штрајк; јавни службеници.*

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Јединице локалне самоуправе представљају значајну институцију савремене демократске правне државе, а грађани у односе са јавном влашћу најчешће долазе управо кроз контакт са локалним службеницима, запосленим у локалној управи. Термин локална управа означава управне органе у ужим територијалним јединицама одређене државе. То су заправо органи локалне самоуправе који обављају послове управе, тзв. извршавања одлука (прописа) локалне самоуправе, те послове поверене и пренете им у надлежност од виших државних или других (регионалних, аутономних) инстанци.² Укупан број

¹ Рад је настао као резултат учешћа у пројекту „*Заштита људских и мањинских права у европском правном простору*“, бр. ОИ 179046, чији је носилац Правни факултет Универзитета у Нишу, који финансира Министарство за просвету, науку и технолошки развој Републике Србије.

² Д. Вучетић, Д. Јанићијевић, *Децентрализација као полазиште даљег развоја Србије: приручник*, Ниш, 2006, стр 30.

запослених у управама српских јединица локалне самоуправе износи око 24.000,³ а ако се том броју додају и запослени у локалним јавним службама он постаје далеко већи. Усавршавање правних правила и норми којима је регулисано право на штрајк ове категорије лица представља допринос развоју социјалних вредности српске државе и права.

Слободе удруживања и синдикалног удруживања штите бројни међународни и национални правни акти. Њихов значај нарочито наглашавају одговарајући међународни правни акти јер тамо где слобода удруживања није адекватно гарантована, синдикалне организације не могу да се оснивају и обављају своју делатност.⁴ Синдикалне организације се оснивају са циљем да запослени заштите своја права и унапреде свој професионални и економски положај.

С тим у вези, штрајк се јавља као један од најефикаснијих облика синдикалног деловања и представља значајно средство у рукама синдикалних организација, коме оне прибегавају не би ли од послодавца или од државе изнудили решења проблема односно остварили захтеве због којих су и ушле у штрајк. Право на штрајк, дакле, представља легитимно средство унапређења и заштите друштвених и економских интереса радника.⁵

Међутим, с обзиром да штрајк представља обуставу рада запослених, он са собом повлачи опадање обима производње или њен потпуни престанак, односно обуставу, тј. престанак пружања услуга у непроизводним гранама. Штрајк понекад има и друге мотиве јер може бити усмерен ка промени руководства, уколико се ради о штрајку код послодавца, односно промени владајућих политичких елита, у случају да се ради о гранском или генералном штрајку. Но, без обзира на негативне конотације штрајка, право на штрајк је признато као основно право радника које не може бити ограничавано зато што као последицу има економске губитке.⁶ Управо због могућих негативних економских последица општи правни акти којима се штрајк регулише обично јасно дефинишу правила везана за објаву штрајка, његово вођење, као и законите и незаконите активности током штрајка. Закон може ограничити право на штрајк

3 Децембра 2009. године донет је Закон о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији, према коме се укупан број запослених максимира на бази критеријума 4 запослена на 1.000 становника (уз могућност да се тај број нешто увећа применом корективних критеријума).

4 А. Петровић, *Међународни стандарди рада*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2009, стр. 96.

5 Г. Обрадовић, „Запослени којима штрајк може бити забрањен“, Заштита људских и мањинских права у европском правном простору- тематски зборник, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2011, стр. 324.

6 L. Betten, *International Labour Law- selected issues*, Kluwer, Deventer- Boston, 1993, стр. 105.

само у извесним околностима као и за извесне категорије радника, само уколико је то у складу са међународним стандардима, садржаним у ратификованим инструментима међународног права.

Први међународни акт универзалног карактера који је одредбом члана 8. признао право на штрајк је Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима Организације Уједињених нација из 1966. Право на штрајк је имплицитно признато у више конвенција Међународне организације рада (МОП), које се заједнички називају Конвенције о слободи удруживања (бр. 87, 98, 151, 154).⁷ На регионалном нивоу, право на штрајк је признато одредбом члана 6 Европске социјалне повеље из 1961. године, као и Ревидираном европском социјалном повељом из 1996. године. Слично решење, у погледу овог права, нашло се у Међуамеричкој повељи о социјалним гаранцијама из 1948. и Додатним протоколом уз Америчку конвенцију о људским правима на плану економских, социјалних и културних права из 1988. године.

2. ПРАВО НА ШТРАЈК ЗАПОСЛЕНИХ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

Иако је право на штрајк признато у најширем обиму као основно право свих запослених лица, међународне норме јасно назначавале да то не значи да то право има апсолутни карактер и да не може бити ограничено у случају да постоји опасност да друге основне вредности демократског друштва могу бити угрожене.⁸

Због тога норме универзалног и регионалног међународног права различито уређују питање слободе синдикалног удруживања и права на штрајк за различите категорије запослених. Основно разликовање се јавља у третману запослених у приватном сектору у односу на обим права и заштите који се признаје лицима запосленим у државним службама.

С обзиром да Конвенције МОП-а (бр. 87 и 98), као основни документи универзалног карактера у овој области, садрже одредбе којима из своје примене изузимају професионалне припаднике војске и полиције и одређују да ће свака држава својим прописима уредити колики ће се обим ових инструмената примењивати на државне службенике, јавила се потреба доношења посебних инструмената којима ће бити регулисано право на штрајк ових категорија запослених.

Због тога је донета Конвенција (бр. 151) о радним односима у државној служби из 1978. године. Овај инструмент се, начелно, односи на све запослене у државној служби односно управи. Међутим, како је ово посебно осетљива област радних односа за све државе чланице МОП-а, није било могуће постићи потпуни консензус о овом питању и оставити Конвенцију (бр. 151) да у потпуности

⁷ А. Петровић, *op. cit.* стр. 111.

⁸ L. Betten, *op. cit.* стр. 110.

регулише питање запослених у државној управи. Поново се прибегло решењу које одређује да је на националним законима и прописима да одреде степен до којег ће се гаранције обезбеђене у Конвенцији примењивати на: високе чиновнике чије се функције нормално сматрају политичким или управним; запослене чији је посао изразито поверљиве природе; војску и полицију.⁹

Слично решење садржи и члан 31 Европске социјалне повеље, који допушта да, између осталог, право на штрајк може бити ограничено уколико је у демократском друштву то нужно ради заштите права и слобода других или ради заштите јавног интереса, националне безбедности, јавног здравља и морала.¹⁰

Као што смо видели, у инструментима МОП-а постоји још једно битно одређење када су у питању запослени у јавном сектору, односно у државним органима и установама и предузећима чији је оснивач држава. Наиме, прави се разика између запослених који врше државна овлашћења, који се сматрају јавним службеницима, и запослених (намештеници) који нису овлашћена лица, већ обављају послове техничког и помоћног карактера. Док се за прве предвиђа решење којим се наводи да ће њихов положај и обим права на слободу удруживања и права на штрајк бити одређен националним прописима, за категорију техничког особља је предвиђен пун обим права, који је гарантован запосленим у недржавном сектору.

2.1. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЗАПОСЛЕНИХ У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Правни положај запослених у локалним самоуправа, од којих се један део може назвати локалним службеницима, првенствено је сходно регулисан двадесет година старим одредбама Закона о радним односима у државним органима.¹¹ Закон о државним службеницима¹² је одредбом члана 189. изричито

9 А. Петровић, *op. cit.* стр. 107-108, наведено према: И. Барун, „МОП и слобода синдикалног удруживања“, Заштита људских и мањинских права у европском правном простору- тематски зборник, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2011, стр. 324.

10 L. Betten, *op. cit.* стр. 110.

11 Закон о радним односима у државним органима („Сл. гласник РС“, бр. 48/91, 66/91, 44/98 - др. закон, 49/99 - др. закон, 34/2001 - др. закон, 39/2002, 49/2005 - одлука УСРС, 79/2005 - др. закон, 81/2005 - испр. др. закона и 83/2005 - испр. др. закона).

Ступањем на снагу Закона о посебним правима и обавезама изабраних лица («Сл. гласник РС», бр. 44/98) престале су да важе одредбе овог закона у делу који се односи на права и обавезе председника Републике, народних посланика и лица која бира Народна скупштина. Ступањем на снагу Закона о посебним правима и дужностима председника Републике («Сл. гласник РС», бр. 49/99) престале су да важе одредбе овог закона у делу који се односи на права и обавезе председника Републике. Ступањем на снагу Закона о државним службеницима («Сл. гласник РС», бр. 79/2005), односно 1. јула 2006. године престаје да се на радне односе у државним органима примењује Закон о радним односима у државним органима («Службени гласник РС», бр. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/01 и 39/02).

12 „Сл. гласник РС“, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр. и 116/2008.

и недвосмислено прописао да ће се све до доношења посебног закона, што се још увек није догодило, одредбе Закона о радним односима у државним органима сходно примењивати на радне односе у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе. Међутим, у пракси се испоставило да је изузетно мали број одредби тог закона остао на снази, пошто су на пример, даном ступања на снагу Закона о платама у државним органима и јавним службама¹³ престале да важе одредбе чланова 38-41, чл. 44-49, члан 50. став 2. у делу који се односи на накнаду за регресирање годишњег одмора и отпремнину поводом пензионисања, члан 51. став 1. у делу који се односи на накнаду за исхрану у току рада, члан 74. став 2. у делу који се односи на разврставање у платне групе и у делу који утврђује основицу за обрачун плата и највишу плату у органима аутономних покрајина, градова и општина и члан 75. Закона о радним односима у државним органима.

Одредба члана 1. Анекса посебног колективног уговора за државне органе¹⁴ којом је предвиђено да се на „права и обавезе из радног односа запослених у органима територијалне аутономије и органима локалне самоуправе (у даљем тексту: органи), начин остваривања тих права, поступак праћења примене овог анекса, међусобне односе, као и на сва остала питања од значаја за учеснике овог уговора, примењују одредбе овог анекса, ако законом није друкчије одређено“ је прилично нејасна и може изазвати недоумице у погледу правних извора којима се регулише статус локалних службеника. Под законом на који се позива члан 1. Анекса посебног колективног уговора за државне органе, примарно се мисли на Закон о радним односима у државним органима, који је само делимично применљив, јер се на део материје коју је тај закон уређивао, од 2001. године примењује Закон о платама у државним органима и јавним службама. У случају да нека од претходно наведених области није уређена Законом о радним односима у државним органима и Законом о платама у државним органима и јавним службама, примениће се одговарајуће одредбе Закона о раду¹⁵ као општег прописа који уређује рад у Републици Србији.

Дисперзија правних норми којима је регулисан правни положај службеника и запослених у јединицама децентрализације довела је до различитог, неједнаког материјалног положаја службеника на истим положајима у различитим јединицама децентрализације.¹⁶

Марта 2012. године Влада Републике Србије је, на основу нацрта који је сачинило тадашње Министарство за државну управу и локалну самоуправу,

¹³ „Сл. гласник РС“, бр. 34/2001, 62/2006 - др. закон, 63/2006 - испр. др. закона и 116/2008 - др. закони.

¹⁴ „Сл. гласник РС“, бр. 11/2009.

¹⁵ „Сл. гласник РС“, бр. 24/2005 и 61/2005.

¹⁶ „Београдски чиновници вреде више од оних у унутрашњости!“, *Политика*, 19. Фебруар 2012. године (наведено према: <http://eizbori.com/beogradski-cinovnici-vrede-vise-od-onih-u-unutrasnjosti>).

упутило Народној скупштини на усвајање Предлог Закона о службеницима у јединицама локалне самоуправе. Основни појмови, норме и структура овог Предлога у највећој мери се поклапају са решењима из Закона о државним службеницима.

Предлог закона не садржи одредбе које се односе на право на штрајк.

2.2. ПРАВО НА ШТРАЈК У ЈАВНИМ СЛУЖБАМА

Од свих ограничења предвиђених Конвенцијом (бр. 151), оно ограничење које се односи на припаднике јавних служби представља најкомплекснији проблем. Наиме, јасно је наведено да се професионалним припадницима војске и полиције, као и припадницима обавештајних служби, право на штрајк може недвосмислено ускратити, док је за рестрикцију тог права за јавне службенике у државним органима предвиђено нешто другачије решење.

У првим годинама након Другог светског рата, нарочито у оквиру делатности МОП-а, постојао је јасан став да признавање права на синдикално организовање припадницима јавних служби не прејудицира њихово право на штрајк.¹⁷ Становиште је било да право штрајк у јавним службама може бити ограничено или чак и забрањено.¹⁸

Ваља напоменути да изнети став не значи да право на штрајк може бити ограничено и ускраћено свим јавним службеницима, нарочито ако се узме у обзир да је дефиниција појма „јавни службеник“ прилично проширена, са растом и развојем овлашћења државног апарата, тако да би апсолутна забрана штрајка за све јавне службенике довела до повреде чл. 8, ст. 2 Конвенције (бр. 87).¹⁹

Постоји широки консензус да право на штрајк може бити искључено само јавним службеницима који врше овлашћења у име државе,²⁰ дакле овлашћеним службеним лицима, њиховим заменицима и помоћницима. Нови проблем настаје ако узмемо у обзир да лица која врше овлашћења у име државе нису на идентичан начин третирана у свим националним законодавствима, и да у овој области постоје значајна одступања од државе до државе. Зато се истиче да је најважнија смерница, при одређивању статуса ових лица, питање природе њихове јавнослужбеничке функције и природе њихових овлашћења, и да њихова законска карактеризација није више најважнији критеријум за сврставање тих лица у категорију овлашћених лица.²¹

17 В. Gernigon, А. Odero, Н. Guido, “ILO principles concerning the right to strike”, International Labour Review, Vol. 137, No.4, 1998, стр. 448-449.

18 International Labour Office, “Freedom of Association, Digest of decision and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO”, Geneva, 2006, стр. 118, наведено према: Г. Обрадовић, *op. cit.* стр. 328.

19 L. Swepston, “Human rights law and freedom of association: Development through ILO supervision”, International Labour Review, Vol. 137, No.2, 1998, стр. 187.

20 *Ibid.*

21 В. Gernigon, А. Odero, Н. Guido, *op. cit.* стр. 448.

Дакле, право на штрајк може бити ограничено и укинато званичницима запосленим у министарствима и осталим извршним органима, као и њиховим заменицима и стручним сарадницима, те лицима запосленим у правосуђу.²² Осталим јавним службеницима, у начелу, право на штрајк не може бити укинато, а као примери се наводе запослени у државним трговинским и индустријским предузећима, запослени у банкарству, јавном превозу, образовању, уопште узев у државним компанијама, предузећима и установама.²³

2.3. ПРАВО НА ШТРАЈК У СЛУЖБАМА ОД ОПШТЕГ ЗНАЧАЈА

Према Белој књизи Европске Уније о службама од општег интереса из 2004. године израз „службе од општег интереса“ не постоји у самом Уговору. У пракси Европске заједнице изведен је из израза „службе од општег економског интереса“ који се користи у Уговору. Израз „службе од општег интереса“ шири је од израза „службе од општег економског интереса“ и обухвата и тржишне и нетржишне службе које су државне власти одредиле као службе од општег интереса подложне посебним обавезама какве имају јавне службе.²⁴

Службама од општег значаја (основним службама), називамо оне делатности у којима би прекид рада, макар и краткотрајни, могао да доведе до несавладивих последица по живот и здравље целог становништва или његовог већег или мањег дела. С обзиром да је највиши друштвени интерес очување живота и здравља свих грађана, није погрешно тврдити да остваривање овог интереса представља приоритет у односу на заштиту интереса запослених који желе да ступе у штрајк.

Одређивање тачног значења појма „служби од општег значаја“ није тако једноставно, имајући у виду да различита законодавства у ову категорију убрајају бројне делатности којима се задовољавају потребе грађана на колективни начин. Ако је обим заштите утврђен тако да дозвољава штрајк и у оним областима, где би прекид рада могао да паралише функционисање читавих градова, постоји опасност од настајања прилично тешког и озбиљног угрожавања живота и здравља великог броја грађана. Са друге стране, ако основним службама третирамо и оне делатности које то, по својим карактеристикама и важности нису, такво решење може послужити као средство путем кога ће се право на штрајк ограничити или забранити и тамо где не постоји суштински разлог за то.²⁵

²² *Ibid.*

²³ ILO, *Reports of the Committee on Freedom of Association*, 1984, наведено према: В. Gernigon, А. Odero, Н. Guido, *op. cit.* стр. 448

²⁴ European Commission, *White paper on services of general interest*, Luxembourg, ООРЕС, 2004, (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0374en01.pdf).

²⁵ Г. Обрадовић, *op. cit.* стр. 329.

Смернице које могу бити искоришћене приликом решавања овог питања, могу бити нађене у оквиру деловања МОП-а, тачније ставовима Одбора стручњака и Одбора за слободу удруживања ове међународне организације. Став ових тела је да су „...основне службе, оне чији би прекид могао да угрози живот, личну безбедност или здравље целог или дела становништва“.²⁶ Конкретно одређивање ових служби мора бити учињено законодавством сваке државе понаособ, мада постоји извесно подударње тих решења, у смислу да се здравствени сектор, снабдевање електричном енергијом и водом, телефонске услуге, полиција и оружане снаге, ватрогасне и затворске службе, контрола лета и одржавање школских установа, углавном потпадају под категорију служби од општег значаја. Такав став је потврђен и у одлукама стручних тела МОП-а.²⁷

Консеквентно, у основне службе, у строгом значењу термина не спадају: радио и телевизија, нафтни сектор, продавнице и забавни паркови, металски и рударски сектор, транспорт уопште, пилоти ваздухопловства, поштанске услуге, производња аутомобила, државне штампарије и државни монополи алкохола, соли и дувана, образовни сектор, итд.²⁸

Такође се наводи став да, овако постављен концепт није апсолутан, у смислу да и службе које на овај начин нису означене као виталне, могу то постати уколико штрајк траје одређено време или ако пређе одређене димензије када такође може доћи до угрожавања живота, личне безбедности или здравља целог или дела становништва.²⁹

Као што се може на основу изнетог закључити, право на штрајк у јавном сектору није искључиво и у апсолутном смислу ограничено или укинито у потпуности, али са друге стране не постоји ни изричито признање права на штрајк запосленима у овој области. Ограничења која се јављају могу бити троструке природе.³⁰

Пре свега постоје извесне категорије запослених којима се право на штрајк може укинути у потпуности и ту спадају припадници полиције, војске и ватрогасне службе, запослени у затворима и обавештајним службама, као и

26 International Labour Organization- Committee of Experts, *Digest of Decisions*, p. 214, Geneva, 1983.

27 International Labour Office, *Freedom of Association, Digest of decision and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, Geneva, 2006, стр. 120.

28 *Ibid*, стр. 121, Што се образовног сектора тиче, изузетак се прави у питању руководства образовних установа, дакле директора и њихових заменика, којима право на штрајк може бити ограничено.

29 International Labour Organization- Committee of Experts, *Digest of Decisions*, p. 541, Geneva, 1996.

30 A. J. M. Jacobs, “*The Law of Strikes and Lock-outs*”, у: R. Blanpain, C. Engels (eds.), *Corporate Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 1998, стр. 482.

запослени у предузећима за снабдевање електричном енергијом, топлотном енергијом и водом, итд.

Други вид ограничења постоји у извесним државама које прописују стриктне и специфичне услове за начин спровођења штрајка у овим областима. Као услови могу се јавити захтев да се унапред одреди број дана колико ће штрајк трајати (Јапан) или да штрајк буде дозвољен од стране суда надлежног за спорове из радних односа (Израел, Холаднија).³¹

Ограничење се може односити и на обезбеђивање минимума процеса рада у оним установама и предузећима која су одређена као јавне службе или службе од општег значаја. Овакво решење је предвиђено у законодавствима држава западне Европе.

Без обзира о ком облику ограничења права на штрајк запосленима у јавном сектору се ради, такво ограничење мора бити праћено тзв. „компензационим гаранцијама“, као што су поступци помирења или посредовања,³² а у случају немогућности проналажења решења, неопходно је обезбедити спровођење механизма арбитраже пред органом или институцијом коју стране у спору сматрају поузданом.³³

3. ПРАВО НА ШТРАЈК ЗАПОСЛЕНИХ У ОРГАНИМА И СЛУЖБАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ ПРЕМА ВАЖЕЋИМ ЗАКОНИМА

Законом о локалној самоуправи³⁴ прописано је: да општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом, уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности (пречишћавање и дистрибуцију воде, пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода, производњу и снабдевање паром и топлим водом, линијски градски и приградски превоз путника у друмском саобраћају, одржавање и коришћење пијаца, паркова, зелених, рекреационих и других јавних површина, јавних паркиралишта, јавну расвету, уређивање и одржавање гробља и сахрањивање и др.), као и организационе, материјалне и друге услове за њихово обављање (одредба члана 20. тачка 5); да скупштина општине, у складу са законом оснива службе, јавна предузећа, установе и организације, утврђене статутом општине и врши надзор над њиховим радом (одредба члана 32. тачка 8).

31 Више о томе: Т. Hanami, *IELL*, 1985, стр. 80-81; К. Sugeno, „*Strikes and Lock-outs in Industrialized Market Economies*”, у: R. Blanpain/R. Ben- Israel (eds.), *Bulltein of Corporate Labour Relations*, Deventer, 1994, стр. 115.

32 Видети више у: А. Мојашевић, *Економска анализа алтернативног решавања грађанскоправних спорова (необјављена докторска дисертација)*, Београд, 2012, стр. 403-409.

33 Више о томе: В. Gernigon, А. Odero, Н. Guido, *op. cit.* стр. 453.

34 „Службени гласник РС“, бр. 129/07.

Законом о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса³⁵ у члану 29. прописано је да у јавним предузећима и другим облицима предузећа која обављају делатност од општег интереса право на штрајк запослени остварују у складу са законом којим се уређују услови за организовање штрајка, колективним уговором и актом оснивача, односно послодавца о минимуму процеса рада.

Законом о комуналним делатностима³⁶ прописано је да су комуналне делатности: пружања комуналних услуга од значаја за остварење животних потреба физичких и правних лица код којих је јединица локалне самоуправе дужна да створи услове за обезбеђење одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета, као и надзор над њиховим вршењем.

У Закону се наводи да су комуналне делатности делатности од општег интереса.

У одредби члана 2. став 3, алинеја 1-14 као комуналне делатности се изричито набрајају: 1) снабдевање водом за пиће; 2) пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода; 3) производња и дистрибуција топлотне енергије; 4) управљање комуналним отпадом; 5) градски и приградски превоз путника; 6) управљање гробљима и погребне услуге; 7) управљање јавним паркиралиштима; 8) обезбеђивање јавног осветљења; 9) управљање пијацама; 10) одржавање улица и путева; 11) одржавање чистоће на површинама јавне намене; 12) одржавање јавних зелених површина; 13) димничарске услуге; и 14) делатност зоохигијене.

Скупштина јединице локалне самоуправе може као комуналне одредити и друге делатности од локалног интереса и прописати услове њиховог обављања.

Закон о штрајку који је тренутно на снази,³⁷ штрајк дефинише као „прекид рада који запослени организују ради заштите својих професионалних и економских интереса по основу рада“ (члан 1). Право на штрајк се третира као легитимно право запослених, које, у случају да се упражњава у складу са законом, не може бити основ покретања поступка за утврђивање дисциплинске и материјалне одговорности запосленог и не може за последицу имати престанак радног односа запосленог.³⁸

Штрајк може бити организован као штрајк код послодавца, штрајк у грани или делатности, односно као генерални штрајк. Основне разлике се, код овако формулисаних штрајкова, односе на број запослених који у њима учествује, односно колики је део привредне и друге друштвене активности захваћен штрајком.

35 „Службени гласник РС“, бр. 25/2000, 25/02, 107/05, 108/05 и 123/07.

36 „Сл. гласник РС“, бр. 88/2011.

37 Закон о штрајку, „Службени гласник СРЈ“, бр. 26/96 и „Сл. гласник РС“, бр. 101/2005.

38 *Ibid.* члан 14.

Право на штрајк се може законито упражњавати уколико је одлука о ступању у штрајк донета од стране органа синдиката одређеног општим актом синдиката или од стране већине запослених код послодавца односно у грани или делатности или на целокупној територији Републике Србије.³⁹ Као општи услови за законитост штрајка, такође се предвиђају захтеви: да је штрајк уредно најављен послодавцу (пет дана пре момента ступања у штрајк, односно један дан пре ступања у штрајк упозорења који не може трајати дуже од једног сата)⁴⁰; да је штрајк организован тако да не угрожава безбедност лица и имовине или здравље људи⁴¹; да, у случају да се штрајк испољава окупљањем запослених, место окупљања не буде ван пословних - радних просторија односно ван круга пословног простора запослених који ступају у штрајк⁴².

Када је реч о праву на штрајк запослених у делатностима од јавног интереса, односно делатностима чији би прекид рада због природе посла могао да угрози живот и здравље људи или да нанесе штету великих размера, Закон предвиђа следећа решења.

Запослени у јавним службама, односно делатностима од јавног интереса, како их Закон дефинише, право на штрајк се могу остварити само ако су испуњени посебни услови, предвиђени тим Законом.

Један од најважнијих, посебних, услова за спровођење штрајка запослених у јавним службама, предвиђа обавезу да се обезбеди минимум процеса рада који обезбеђује сигурност људи и имовине или је незаменљив услов живота и рада грађана или рада другог предузећа, односно правног или физичког лица које обавља привредну или другу делатност или услугу.

Минимум процеса рада за јавне службе и јавна предузећа утврђује оснивач, а у случају да је овлашћење за обављање делатности од општег интереса поверено неком другом правном лицу, минимум процеса рада утврђује директор предузећа. При утврђивању се полази од природе делатности, степена угрожености живота и здравља људи и других околности значајних за остваривање потреба грађана, предузећа и других субјеката (годишње доба, туристичка сезона, школска година и др.). Начин на који ће се минимум процеса рада обезбедити, прописан је општим актом органа или предузећа, а након консултације са представницима репрезентативног синдиката запослених.⁴³

Скупштина јединице локалне самоуправе је законом овлашћена да донесе одлуку о утврђивању минимума процеса рада за време штрајка у предузећима и установама чији је она оснивач. Такође, скупштина општине је овлашћена да,

³⁹ *Ibid.* члан 3.

⁴⁰ *Ibid.* члан 5, став 1.

⁴¹ *Ibid.* члан 7, став 1.

⁴² *Ibid.* члан 5, став 3.

⁴³ *Ibid.* члан 10.

у границама утврђеним законом, прописује мере и активности које запослени морају да обезбеде у предузећу за време штрајка, а које по оцени доносиоца акта представљају незаменљив услов живота и рада грађана којим се обезбеђује нормално функционисање комуналног система и задовољавање корисника комуналних производа и комуналних услуга на одређеном подручју.

С тим у вези у пракси се јавио проблем које све делатности, мере и активности спадају у круг незаменљивих са аспекта услова живота и рада грађана?

Тако је, на пример, пред Уставним судом Републике Србије оспорена законитост Одлуке о утврђивању минимума процеса рада за време штрајка у предузећима и установама чији је оснивач Скупштина општине Љубовија, број 06-102/98-01 од 23. октобра 1998. године.⁴⁴

Предлагач је тврдио да је одредба члана 3. Одлуке којом је утврђен минимум процеса рада који запослени морају да обезбеде да би могли почети са штрајком и за време штрајка у јавним предузећима неприхватљива, из разлога што се минимум процеса рада не може дефинисати тако да “све нормално ради”. Истиче и да „одржавање заједничких делова зграда“ не спада у комуналну делатност, већ је уређено посебним законом.

Одлучујући по предлогу, Уставни суд је оценио да је оспореном Одлуком о утврђивању минимума процеса рада за време штрајка јавном комуналном предузећу наложено да за време штрајка, поред осталог, организује рад на пијацама и вашарима, што према Одлуци Скупштине општине Љубовија о организовању комуналне организације “Стандард” не спада у редовну делатност овог јавног предузећа, нити је одређено као комунална делатност у смислу Закона о комуналним делатностима. Осим тога, јавном комуналном предузећу стављено је у надлежност и предузимање мера и активности на одржавању заједничких делова зграда, које јавно комунално предузеће, према одредби члана 11. Одлуке о одржавању чистоће на подручју општине Љубовија, може да обавља само на основу посебног уговора закљученог са власницима, односно корисницима стамбених и пословних зграда, којим ће се регулисати њихова међусобна права и обавезе.

Уставни суд је стога оценио да је оспорена одредба члана 3. став 1. Одлуке, у делу који се односи на одржавање заједничких делова зграда, организација рада на пијацама и вашарима, несагласна са одредбама члана 10. Закона о штрајку, за разлику од других послова наведених у оспореној одредби који с обзиром на своју природу представљају незаменљив услов живота и рада грађана, па би прекид њиховог обављања у случају штрајка могао да угрози живот и здравље људи или да нанесе штету великих размера.

Дакле, Уставни суд је својом одлуком прецизирао да се Одлуком о утврђивању минимума процеса рада за време штрајка јавном комуналном

⁴⁴ «Општински службени гласник Општине Љубовија», број 14/98.

предузећу не могу налагати оне мере и активности које не спадају у његову редовну делатност, односно не може му се налагати да за време штрајка, поред осталог, организује и оне задатке и послове који не спадају у његову редовну делатност, нити су одређени као комунална делатност у смислу Закона о комуналним делатностима.⁴⁵

Директор, односно руководилац, одређује запослене који су дужни да, за време спровођења штрајка, обезбеђују минимум процеса рада у предузећу или органу. То чини најкасније пет дана пре почетка штрајкачких активности, након прибављеног мишљења штрајкачког одбора. Ако се, од стране директора или руководиоца, у року од пет дана пре почетка штрајка не обезбеде услови за несметано одвијање минимума процеса рада, надлежни државни орган, односно надлежни орган локалне самоуправе, до дана одређеног за почетак штрајка, утврђује мере и начин за испуњење тих услова.⁴⁶

Дакле, постоји обавеза органа локалне самоуправе и држаних органа да обезбеде минимум процеса рада у јавним службама и делатностима од општег интереса, када се те делатности обављају од стране служби и запослених у њиховом саставу, али та обавеза постоји чак и у случају да се те делатности обављају од стране правних и физичких лица која нису у саставу тих органа, већ су им овлашћења за обављање тих делатности пренета од стране надлежног органа.

Као делатности од јавног интереса, у смислу Закона о штрајку, наводе се делатности у области: електропривреде, водопривреде, саобраћаја, информисања (радио и телевизија), ПТТ услуга, комуналних делатности, производње основних прехранбених производа, здравствене и ветеринарске заштите, просвете, друштвене бриге о деци и социјалне заштите. Делатностима од општег интереса, такође се третирају и делатности од значаја за одбрану и безбедност Републике Србије, које су као такве утврђене од стране надлежног органа, као и делатности на пословима неопходним за извршавање међународних обавеза које је Република Србија преузела ратификацијом међународних докумената.⁴⁷

Када је реч о делатностима чији би прекид рада по природи посла могао да угрози живот и здравље људи или да нанесе штету великих размера, као такве се наводе делатности у хемијској индустрији, индустрији челика и црној и обојеној металургији.

Као још један од специфичних услова за упражњавање штрајка од стране запослених у делатностима од општег значаја, наводи се обавеза да се штрајк најави послодавцу, оснивачу, надлежном државном органу и надлежном органу

⁴⁵ Одлука Уставног суда, ИУ број 212/2006 од 18. новембра 2010. године, објављена у „Сл. гласнику РС“, бр. 2/2011 од 18. јануара 2011. године.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Делатности које ће се, у смислу Закона о штрајку (1996), сматрати онима од јавног интереса, предвиђене су применом принципа *numerus clausus*, у члану 9.

локалне самоуправе најкасније десет дана пре почетка штрајка, достављањем одлуке о ступању у штрајк и изјаве о начину обезбеђивања минимума процеса рада (члан 11). Такође, штрајкачки одбор, послодавац и представници надлежног државног органа, односно органа локалне самоуправе, имају обавезу да у периоду од најаве штрајка до дана одређеног за почетак штрајка понуде предлог за решавање спора и да с тим предлогом упознају запослене који су најавили штрајк као и да о томе обавесе јавност (члан 12).

Такође, сматраће се да запослени, у делатностима од општег значаја, који одбије да изврши налог послодавца издат ради обезбеђивања минимума процеса рада чини повреду радне дужности која може бити основ за изрицање мере престанка радног односа.

На основу изнетог се може закључити да за запослене у локалној самоуправи, а пре свега у њеним јавним службама, важи посебан режим права на штрајк, у односу на општи режим признат свим радницима на територији Републике Србије, али и да постоје извесне специфичности у зависности од тога о којим се органима и службама локалне самоуправе ради.

Најпре треба направити разлику између запослених у локалној самоуправи и тзв. функционера, односно изабраних и постављених лица. Локалним функционерима, дакле одборницима скупштине општине, председнику општине и члановима општинског већа, као и члановима општинске управе, радни однос може престати аналогном применом одредбе члана 18 Закона о штрајку (1996) уколико се утврди да су организовали штрајк односно учествовали у њему.

Са друге стране, запосленима у органима локалне самоуправе, односно у комуналним предузећима која обављају делатности, које се у смислу Закона сматрају делатностима од општег значаја, ипризнаје се право на штрајк, под посебним условима који су у предходном делу текста изложени.

Што се тиче ситуације кад су овлашћења за обављање делатности од општег интереса приватно-правном субјекту уступљена од стране надлежног органа локалне самоуправе, у случају штрајка, који се одвија под једнаким условима предвиђеним за спровођење штрајка у комуналном предузећу, орган локалне самоуправе има обавезу да обезбеди минимум процеса рада, за случај да је то пропустио да учини послодавац.

4. ПРИКАЗ НАЦРТА ЗАКОНА О ШТРАЈКУ

Према одлуци Министарства рада, запошљавања и социјалне политике Републике Србије, организована је јавна расправа поводом радне верзије новог Закон о штрајку⁴⁸, и то у периоду од 11. априла до 11. маја 2011. године. С обзиром

⁴⁸ Саопштење о спровођењу јавне расправе и текст Нацрта Закона о штрајку се налази на интернет презентацији Министарства рада, запошљавања и социјалне политике,

<http://www.minrzs.gov.rs/cms/sr/arhiva/saopstenja/284-radna-verzija-zakona-o-strajku>

да је крај претходне и почетак ове године протекао у знаку парламентарног изборног циклуса, није било реално за очекивати да се један овакав документ усвоји. У времену које је пред нама, Нацрт би требало да прође процедуру у стручним телима Народне скупштине и нађе се пред посланицима.

Нови Закон о штрајку, уколико буде усвојен према Нацрту, предвиђа извесне измене, које се у једном делу односе на све запослене у Републици Србији, а предвиђене су и промене положаја запослених у делатностима од општег интереса, државним органима и органима локалне самоуправе, у односу на решења у Закону из 1996. године.

Праву на штрајк запослених у делатностима од општег интереса је посвећена посебна глава у законском тексту (глава IV). Постоји генерична дефиниција ових делатности која прописује да су то делатности у којима прекид рада или обим и трајање прекида рада може да угрози живот, личну безбедност и здравље становништва или дела становништва.

Делатности од општег интереса се даље разврставају на оне у којима остваривање права на штрајк није дозвољено и оне у којима се као посебан услов остваривања овог права истиче захтев за обезбеђивањем минимума процеса рада.

Штрајк није дозвољен професионалним припадници Војске Србије, припадницима Безбедносно-информативне агенције, у ватрогасним службама, државним службеницима на положају, судијама и тужиоцима, у здравственим службама које пружају хитну медицинску помоћ, у контроли летења и када је то утврђено посебним законом у случајевима постојања непосредне претње по живот, здравље и безбедност становништва или дела становништва. Као што се може приметити, припадници полиције су изузети из ове забране, из разлога што Закон о полицији, као специјални закон, донет након Закона из 1996. године, предвиђа могућност за организовање штрајка запослених у полицији.⁴⁹

Као делатности у којима се обезбеђује минимум процеса рада, као услов за спровођење штрајка, наводе се делатност у области: производње, преноса и дистрибуције електричне енергије; дистрибуције нафте, угља и гаса; снабдевања водом; железничког и поштанског саобраћаја; телекомуникација; информативног програма јавног радиодифузног сервиса; здравствене и ветеринарске заштите; основног образовања; социјалне и дечје заштите.

Као значајна новина наводи се да се делатностима од општег интереса, у којима је штрајк допуштен уз обезбеђивање минимума процеса рада, сматрају и делатност државних органа (у које се убраја и полиција), органа територијалне аутономије и локалне самоуправе и делатност од посебног значаја за одбрану и безбедност Републике Србије које утврди Влада и послови неопходни за извршавање међународних обавеза Републике Србије.

⁴⁹ Закон о полицији, „Службени гласник РС“ бр. 101/2005, бр. 63/2009, одлука Уставног суда РС бр. 92/2011, члан 135.

Таквим се делатностима сматрају и производња основних прехранбених производа, комунална делатност, истраживање, експлоатација, производња, прерада, транспорт и промет нафте, угља, руда и гаса и средње и високо образовање, када штрајк због трајања и обима угрожава живот, личну безбедност или здравље становништва или дела становништва.

Уводи се и категорија делатности у којима се обезбеђује технички минимум процеса рада, јер се ради о делатностима са посебним технолошким захтевима као што су хемијска индустрија, индустрија челика, црна и обојена металургија и друга делатност у којој би прекид технолошког процеса рада изазвао ненадокнадиву штету.

Као посебан захтев приликом утврђивања обима који ће се сматрати потребним за остваривање минимума процеса рада, поред затева садржаних у Закону из 1996. године, наводи се обавеза консултовања социјално-економског савета основаног за територију Републике Србије или основаног колективним уговором у грани или делатности. За случај да минимум процеса рада није утврђен у складу са прописима, биће утврђен одлуком трочлане арбитраже, у чији састав улази по један представик социјалних партнера и арбитар из именика који води Агенција за мирно решавање спорова.

Новина се такође односи и на период у коме је штрајкачи одбор у обавези да обавести надлежне органе о спровођењу штрајкачких активности. Тај период је повећан са 10 на 15 дана пре отпочињања штрајка. Такође је уведена обавеза мирног решавања спора у периоду који коинцидира са периодом за најаву штрајка.

Може се закључити да се најважније измене досадашњег решења односе на чињеницу да је сада свим запосленима у локалној самоуправи, дакле и локалним функционерима право на штрајк признато уз обезбеђивање минимума процеса рада.

Dejan Vučetić LL.D.

Associate Professor Faculty of Law Niš

Ivan Barun, LL.D. Student

Faculty of Law Niš

Local Government Employees Right to Strike

Summary

This article presents an analysis of legal position of the employees in local governments in Republic of Serbia, with a particular emphasis on their right to strike. Strike Act (1996) was taken into account as a starting point, as well as other regulations related to the position of employees in local government bodies and organizations. Given the fact that the draft version of the new Strike Act goes through a public hearing for a quite long time now, special attention was paid to the scope of the right to strike granted to local public servants and employees.

Key words: *employees, local government, strike, public servants.*

