

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**Правно уређење и улога Жалбене комисије у јединицама
локалне самоуправе у Републици Србији**
(мастер рад)

Ментор:
Проф. др Дејан Вучетић

Студент:
Никола Костандиновић
Број индекса: М028-О/18

Ниш, 2019.

Садржај:

I УВОД.....	1
II СЛУЖБЕНИЧКИ СИСТЕМ У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	3
2.1.Обим и начела примене закона.....	6
2.2. Пријем у радни однос и приправници	9
2.3.Службеничка радна места и њихово разврставање.....	14
2.4.Права и дужности службеника.....	17
2.5.Распоређивање службеника.....	19
2.6.Оцењивање и напредовање службеника	21
2.7.Платни систем	27
2.8.Дисциплинска одговорност	28
III ЗАШТИТА ПРАВА ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА ПРЕМА ЗАКОНУ О ЗАПОСЛЕНИМА У АУТОНОМНИМ ПОКРАЈИНАМА И ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	34
IV ОРГАНИЗАЦИЈА ЖАЛБЕНЕ КОМИСИЈЕ.....	35
4.1.Оснивање Жалбене комисије	36
4.2.Састав Жалбене комисије	37
4.3.Стручне квалификације чланова Жалбене комисије.....	38
4.4.Председник Жалбене комисије	38
4.5.Транспарентност Жалбене комисије	39
V НАДЛЕЖНОСТ ЖАЛБЕНЕ КОМИСИЈЕ	40
VI ЖАЛБЕНИ ПОСТУПАК	41
6.1.Евиденција и претходно испитивање жалбе	42
VII НАЧИН РАДА И ОДЛУЧИВАЊА ЖАЛБЕНЕ КОМИСИЈЕ	45
7.1.Седнице Жалбене комисије	46
7.2.Одлучивање Жалбене комисије	47
7.3.Изузеће и престанак дужности члана Жалбене комисије	50
7.4.Записници Жалбене комисије	50
VIII СТУДИЈА СЛУЧАЈЕВА У ГРАДОВИМА НИШУ И БОРУ	51
8.1.Приказ и анализа резултата за 2017. годину	52
8.2.Приказ и анализа резултата за 2018. годину	54
8.3.Приказ и анализа резултата за 2019. годину (закључно са 10.05.2019. године)	59
ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	68
Литература.....	71
Остале истраживачка грађа и прописи.....	72
Интернет адресе.....	73
Сажетак и кључне речи.....	73
Биографија.....	75

I УВОД

Законом о радним односима у државним органима било је прописано да запослени, односно постављено лице, има право да у року од 8 дана од уручења решења или другог акта којим је одлучено о његовим правима и обавезама може да поднесе приговор функционеру који руководи државним органом, а функционер је дужан да о приговору одлучи у року од 15 дана. Ако функционер у утврђеном року не одлучи о поднетом приговору или ако запослени, односно постављено лице, није задовољан одлуком функционера поводом поднетог приговора, запослени, односно постављено лице могао се обратити надлежном суду у року од 15 дана.¹

Прелазном одредбом Закона о државним службеницима прописано је да се одредбе Закона о радним односима у државним органима настављају да сходно примењују на радне односе у органима локалне самоуправе, до доношења посебног закона који ће на нов и системски начин уредити питања локалног службеничког система.²

Закон о радним односима у државним органима, првенствено је био намењен регулисању државног службеничког апарата, док се сходно примењивао и на локалне службенике, али није могао да предвиди модерне трендове и значај самог управљања људским ресурсима у јединицама локалне самоуправе као веома важну карактеристику у процесу стварања модерне и ефикасне локалне управе. Наиме, Закон о радним односима у државним органима примењивао се 25 година, све до почетка примене Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе³ (у даљем тексту: Закон).

Под локалном управом подразумевамо институцију која, без обзира у којем се организационом облику јавља, централизована или децентрализована, подручна или релативно самостална локална управа, без обзира на могућност да обавља послове ширих територијалних јединица и/или основних територијалних јединица, врши управне

¹ Чл.71. Закона о радним односима у државним органима („Сл. гласник РС“, бр. 48/91, 44/98, 66/91, 44/98 – др. закон, 49/99 – др. закон, 34/01 – др. закон и 39/02)

² М.Влатковић, Р.Брковић и Б. Урдаревић, *Службеничко право*, Београд, 2013, стр. 224.

³ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Сл. гласник РС“ бр.21/16, 113/17, 95/18 и 113/17 – др. закон)

функције односно послове управе, из оквира права и дужности основних територијалних јединица.⁴

Основни елеменат сваке циљно оријентисане организације, а самим тим и локалне управе јесу запослени, тј. људски ресурси. Нема ефикасне и делотворне локалне управе, без квалитетних људских ресурса али и доброг управљања људским ресурсима. Првенствено у циљу заштите права службеника, када се решењима одлучује о њиховим правима и дужностима, али и заштите права учесника интерног и јавног конкурса, законодавац је прописао обавезу оснивања Жалбене комисије која ће, као колегијални орган, у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији одлучивати у другом степену о изјављеним жалбама.

Предмет истраживања је Жалбена комисија, као нов институт, у систему јединица локалне самоуправе прописан Законом. Жалбена комисија као нов институт и колегијални орган у другом степену, одлучује о жалбама службеника изјављеним на решења којима се одлучује о њиховим правима и дужностима, као и о жалбама учесника интерног и јавног конкурса. У циљу адекватне обраде предметне теме, како бисмо разумели механизам правне заштите оличен у Жалбеној комисији неопходно је, у уводном делу, рећи нешто више о правном основу оснивања Жалбене комисије у јединицама локалне самоуправе, објаснити основне појмове и институте службеничког система у јединицама локалне самоуправе, као што су: распоређивање запослених, оцењивање запослених, напредовање запослених, платни систем и дисциплинска одговорност, а имајући у виду претпоставку да ће се највећи број жалби службеника односити на поменуте институте. Предмет истраживања, самим тим, је и заштита локалних службеника у складу са Законом.

Значај и циљ истраживања. Доношењем Закона заокружен је сет реформских прописа, који заједно имају за циљ несметано остваривање права, обавеза и дужности прописаних Законом. Сет реформских прописа представља завршну фазу у процесу реформе и успостављања ефикасне, стручне и модерне локалне управе. У свакој организацији, па и у локалној управи – запослени јесу недвојбено њен најважнији и неизоставни елеменат.

⁴ М.Влатковић, Р.Брковић и Б. Урдаревић, *op.cit.* стр.112.

Како су запослени основни и нужан елемент сваке локалне управе, можемо рећи да нема ефикасне локалне управе, без адекватног управљања људским ресурсима. С обзиром да није могуће функционисање менаџмента људских ресурса у локалној управи, без доношења решења којима се одлучује о правима и дужностима локалних службеника, то је законодавац у циљу успостављања боље правне заштите и остваривања права службеника прописао обавезу оснивања колегијалног органа који ће одлучивати по жалбама, за разлику од претходног решења предвиђеног Законом о радним односима у државним органима (који је престао да се примењује) а по којем је по жалбама одлучивао функционер органа.

Циљ истраживање јесте да се утврди да ли је нови механизам вансудске заштите локалних службеника ефикаснији и праведнији, да ли постоји тренд пораста броја изјављених жалби, да се анализирају најчешћи разлози за изјављивање жалбе, број усвојених жалби, број покренутих управних спорова и као закључно, да мишљење да ли Жалбена комисија представља ефикасан, вансудски, механизам правне заштите када је у питању остваривање права локалних службеника.

Метод. У току самог истраживања коришћен је догматски, компаративни и историјски метод, као и квалитативне и квантитативне методе.

Када је реч о квалитативном методу – коришћене су методе посматрања појединих појединачних случајева и то метод анализе садржаја приликом увида у прикупљене списе, изјављене жалбе и решења Жалбене комисије града Ниша и града Бора.

Коришћен је и квантитативни метод – односно метод статистиче обраде и анализе прикупљених података о броју жалби и решења Жалбене комисије града Ниша и града Бора.

II СЛУЖБЕНИЧКИ СИСТЕМ У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Циљеви доношења Закона јесу деполитизација, професионализација, односно увођење службеничког система по угледу на органе државне управе, који на државном нивоу функционише од 2006. године. Најпре, задатак је извршити деполитизацију процеса запошљавања и омогућити пуну професионализацију запослених на локалу. Закон предвиђа увођење кадровског плана и ограничавање запошљавања према расположивим

средствима у буџету. Новине у односу на претходни период (период примене Закона о радним односима у државним органима) јесу и увођење детаљно регулисаних конкурсних поступака запошљавања, али и обавезе оцењивања службеника, што је до сада ретко примењивано. Један од циљева овог Закона јесте да запослени на локалу обављају своје послове на адекватан, функционалан, стручан и етички прихватљив начин, при чему ће стручно усавршавање бити од кључне важности.⁵

Увођењем транспарентног система селекције, евалуације и едукације службеника стварају се фер предуслови за повећање ефикасности и модернизацију не само локалних администрација, већ целе јавне управе.⁶

Свака организација или организациони облик рада, који остварује друштвено потребне, јавне или друге послове, а које, из било којих разлога не могу обављати појединци, има у основи три аспекта: (1) организациони, (2) људски и (3) циљни. Свака организација јесте организациона структура (организациони облик) људи и средстава за постизање неког одређеног циља. Општа питања службеничког система се тичу начелног положаја јавних службеника, дакле оног људског елемента у организацији вршења послова и задатака који је карактеристичан за посебну врсту организације.⁷

Службенички систем је укупан систем (склоп) категорија у које се јавни службеници разврставају према унапред утврђеним критеријумима и који представљају основ за њихово напредовање, награђивање и кретању у служби. Циљ службеничког система је да обезбеди максимум ефикасности, дакле сврсисходности са становишта органа или организације јавне службе и праведности и једнакости са становишта појединца, односно јавног службеника у њој. Службенички систем има три основна дела: (1) класификациони систем, (2) платни систем и (3) систем напредовања.⁸

Имајући у виду особеност локалног службеничког система, у односу на службенике у органима државне управе, притом уважавајући начела Европске повеље о локалној самоуправи, Законом је прописан циљ уређивања, а то је: 1. да се изворни и поверени

⁵ А.Брнабић, Улога новог Закона о запосленима у АП и ЈЛС у свеукупној реформи јавне управе, *Часопис за јавну политику Полис*, број 12/2017, стр. 3.

⁶ Ibid.

⁷ М.Влатковић, Р.Брковић и Б. Урдаревић, *op.cit.* стр.43.

⁸ Ibid стр. 45-46.

послови обављају на делотворан, функционалан и ефикасан начин, стручно, непристрасно, политички неутрално и етички прихватљиво. Такође, циљ је постићи да стандардизовани систем заснивања радног односа, праћења и вредновања рада, напредовања, стручног усавршавања и заштите правног положаја по основу рада буде правичан и подстицајан за законит, ефикасан и делотворан рад.⁹

Разматрањем питања државних службеника, истовремено, поставља се и питање положаја локалних јавних службеника, односно службеника органа основних територијалних јединица. То питање је разумљиво, ако се узму у обзир следеће чињенице: (1) да органи Републике – државе и органи територијалних јединица обављају, у остваривању права, обавеза и интереса грађана и других правних субјеката, исте или сличне послове, истим или сличним методама, што све не трпи битно различито уређење положаја и јавноправних елемената службеничког односа или битно друкчије поступање службеника, јер би се у противном нарушило Уставом утврђено начело једнакости грађана пред органима пред којима остварују своја права и дужности. (2) Уређивање локалних службеничких односа треба нужно у одређеној, а често и високој мери, бити усклађено са уређивањем службеничких односа државних службеника, с обзиром да се ради о запосленима који морају да поседују исте стручне и професионалне услове као и запослени у државним органима јер, с једне стране, врше сличне управне, стручне и извршне послове, а с друге стране, на тај начин се обезбеђује јединствено поступање и приближно квалитетно обављање послова одлучивања о правима и дужностима грађана и других правних субјеката, независно од нивоа територијалне организације. (3) Сличним или усклађеним уређивањем, а по потреби и сходном применом законских решења која се тичу државних службеника, обезбеђују се, поред тога, вертикално функционално јединство, посебно у повереним пословима државне управе као и неопходна једнакост и исти положај запослених у вршењу тих послова, уз потребно прилагођавање чињеници да органи локалне самоуправе, у великом броју правних поредака, нису више у систему државних органа. (4) Усклађено или слично уређивање и евентуална, у појединим односима, сходна примена прописа који се односе на државне службенике, омогућава, поред осталог, да се у органима локалне самоуправе и локалним службеничким односима примењују нарочито оне одредбе о државним службеницима које неће исказивати

⁹ Чл.2. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

првенствено особености државних органа, већ најпре стручно – функционално вршење послова односно службе. У том смислу ће јединице локалне самоуправе својим актима опредељивати обим и домашај сходне примене прописа о државним службеницима.¹⁰

2.1. Обим и начела примене закона

У систему јединица локалних самоуправа у Републици Србији, постоје четири категорије лица која обављају послове у њиховим органима.

Пре него што кажемо о којим категоријама је реч, најпре да се подсетимо шта се има сматрати под јединицом локалне самоуправе.

Локална самоуправа је право грађана да непосредно и преко слободно изабраних преставника управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, као и право и обавеза органа локалне самоуправе да, у складу са законом, планирају, уређују и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво.¹¹

Термин „локална само(управа) употребио је први пут 1832. године, енглески филозоф, Цереми Бентам.¹² Локална самоуправа се показује као систем локалних органа, који се баве нецентралним, локалним пословима (функцијама) а над чијим радом централни органи врше већи или мањи степен надзора. Основни смисао локалне самоуправе је задовољење потреба становника на локалној територији. Данас, локална самоуправа постаје значајан инструмент којим треба да се постигну одређени социјални и политички циљеви, супростављањем централној власти државе.¹³

Када је реч о категоријама лица која обављају послове у јединицама локалне самоуправе, прву категорију представљају *изабрана лица*, тј. реч је о лицима која се бирају у поступку општих и непосредних избора. У ову групу сврставају се одборници скупштина општина или градова, а у зависности од начина избора, тј. да ли грађани непосредно бирају председника општине или градоначелника и ова лица.

¹⁰ М.Влатковић, Р.Брковић и Б. Урдаревић *op.cit.* стр.113.

¹¹ Чл.2. Закона о локалној самоуправи („Сл. гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16-др. закон и 47/18)

¹² Д.Вучетић, *Правни режим и институције енглеске локалне самоуправе (монографија)*, Ниш, 2017, стр.14.

¹³ П.Димитријевић, Д. Вучетић, *Систем локалне самоуправе, норма и процес*, Ниш, 2011, стр. 6-29.

Друга категорија су *бирана лица*. У ову категорију убрајају се лица која су бирана од стране скупштине општине или града, а то су: председник општине или градоначелник, као и чланови извршне власти јединице локалне самоуправе – чланови општинског или градског већа.

Трећа категорија су *постављена лица*. Када је реч о постављеним лицима, треба рећи да се ради о лицима која поседују одређене стручне квалификације и које поставља скупштина општине или града и општинско или градско веће на одређени временски период. Реч је о секретару скупштине јединице локалне самоуправе и начелнику општинске односно градске управе.

Од суштинског је значаја да ли сва набројана лица, мада раде у органима јединице локалне самоуправе, по свом положају и својствима, могу да буду дефинисани као локални јавни службеници и да права и одговорности треба да им се уреде законом који уређује правни статус локалних јавних службеника. У вези са пословима јединице локалне самоуправе поставља се питање да ли сви запослени у општинској управи треба да имају статус локалног јавног службеника или ће се тај појам одредити полазећи од правног основа вршења послова (поверени или изворни), њиховог значаја, метода обављања, правних својстава и карактеристика, а пре свега од чињенице да се обављањем једног њиховог дела остварује и материјализује право грађана на локалну самоуправу, док се другим пословима, који су свакако нужни и неопходни, али по својој природи представљају подршку и обезбеђују да се послови из основне делатности органа јединице локалне самоуправе обаве.¹⁴

Закон се сходно примењује на запослене у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Такође, одредбе Закона примењују се и на запослене који врше службу у стручним службама и посебним организацијама основаним за обављање послова управе.¹⁵

Закон се не примењује на запослене који су запослени у привредним друштвима, установама, јавним агенцијама, месним заједницама, фондовима и сл. а чији је оснивач

¹⁴М.Влатковић, Р.Брковић и Б. Урдаревић *op.cit.* стр. стр. 114-115.

¹⁵ Чл. 1. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

надлежни орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе. Радноправни режим ових запослених регулише се општим прописом о раду.

Запосленима, у смислу овог Закона, сматрају се функционери који на основу законом или покрајинским прописом утврђене обавезе или овлашћења имају обавезу, односно користе право да буду на сталном раду ради вршења дужности, службеници и намештеници.¹⁶

Функционер је изабрано, именовано, односно постављено лице (осим службеника на положају) у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, односно у органима градске општине, као и у службама и организацијама које они оснивају према посебном пропису.

Службеник је запослено лице које професионално обавља стручне послове из надлежности аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе или са њима повезаних општих правних послова, информатичких, материјално – финансијских, рачуноводствених и административних послова. Даље, службеничка радна места се могу поделити на положаје и извршилачка радна места.

Намештеник је лице које заснива радни однос ради обављања пратећих, помоћно – техничких послова у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе.

Несумњиво произилази да су локални службеници запослени који раде на: 1. повереним пословима локалне управе, јер су ови послови из оквира права и дужности државе, ауторитативног су карактера и врше се у јавном интересу; 2. пословима изворног делокруга, којима се остварује и материјализује право грађана на локалну самоуправу, а то су послови из основног делокруга органа јединице локалне самоуправе. Такви су послови решавања о правима и обавезама грађана и других правних субјеката у локалним управним односима, други управни и инспекцијски и надзорни послови; 3. нормативним пословима, којима се ствара нормативни оквир деловања и опредељује садржина локалних јавних послова, утврђује делокруг и надлежност органа јединице локалне самоуправе и утврђују границе и начин вршења послова од локалног значаја и 4. студијско – аналитичким пословима, који служе као непосредна стручна основа за праћење стања у одређеним

¹⁶ Чл. 3. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

областима, за уређивање односа од јавног интереса и за предузимање мера из надлежности органа јединице локалне самоуправе.¹⁷

Када је реч о начелима Закона, можемо рећи да доминирају начела: законитости, непристрасности, политичке неутралности, одговорности за свој рад и транспарентности.

Тежиште начела законитости усмерено је на запослене који у свом раду треба да се придржавају Устава, закона и других прописа. Ово начело има процесни и материјални елемент. Процесни елемент начела законитости огледа се у томе да запослени свој рад мора да обавља у оквиру законом прописаног поступка, док се материјални елемент овог начела огледа у томе да акти које запослени донесе у вршењу службе морају бити законити.

Посебно су важна начела непристрасности и политичке неутралности, која представљају једна од основних начела у деловању локалног службеника. Начело политичке неутралности треба разумети као незаузимање става према појавама и односима у политичкој сфери. При том, она може да буде вољна и привремена или, пак, стална односно професионална. Синонимно, за неутралност се понекад употребљава израз „правичан“, што значи особину лица или његовог мишљења или поступка који су правични, јер не садрже у себи никакве посебне наклоности ни према којој страни, односно не држе ничију страну, него је независан, самосталан, а тиме и правичан.¹⁸

2.2. Пријем у радни однос и приправници

Законом су прописани општи услови¹⁹ које службеник мора да задовољи да ми могао да се запосли, односно прими у службу. Службеник пре свега, мора да је: 1. пунолетан и да је држављанин Републике Србије; 2. да има прописано образовање; 3. да испуњава остале услове прописане законом, другим прописом и актом о систематизацији радних места; 4. да није правноснажно осуђивано лице на безусловну казну затвора у трајању од најмање 6 месеци и 5. да му раније није престајао радни однос у државном органу, односно органу аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, због теже повреде дужности из радног односа.

¹⁷ М.Влатковић, Р.Брковић и Б. Урдаревић *op.cit.* стр.116.

¹⁸ *Ibid* стр.87.

¹⁹ Чл. 80. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Да би уопште могло да се одређено радно место попуни, најпре је потребно да је то радно место предвиђено Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, али и да је његово попуњавање предвиђено донесеним кадровским планом²⁰ за текућу годину.

Кадровски план састоји се од приказа броја запослених према радним местима и звањима, броја запослених са радним односом на неодређено време који су потребни у години за коју се доноси кадровски план, број приправника чији се пријем планира и број запослених чији се пријем у радни однос на одређено време планира у кабинету изабраног лица у органу аутономне покрајине као и у кабинету градоначелника, председника општине, односно председника градске општине или због повећаног обима посла.

Скупштина јединице локалне самоуправе, истовремено са одлуком о буџету усваја и кадровски план.

Тек уколико су испуњена оба услова, тј. и да је радно место прописано Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места али и да је његово попуњавање предвиђено кадровским планом за текућу годину, руководилац органа може да одлучи да се радно место попуни.

Попуњавање службеничког места може бити двојако и зависи од тога да ли се попуњава извршилачко радно место или положај. За положај је карактеристично да се увек и искључиво попуњава постављењем. Извршилачко радно место може да се попуњава на један од следећих начина: 1. трајним премештајем, 2. спровођењем интерног конкурса, 3. преузимањем службеника или 4. заснивањем радног односа након спроведеног јавног конкурса.

Закон је егзактно прописао редослед радњи при попуњавању радних места.²¹ При попуњавању извршилачког радног места предност има премештај службеника, уз напредовање или без њега. Послодавац може да одлучи да се радно место не попуњава премештајем.

²⁰ Чл. 76. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

²¹ Чл. 82. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

У том случају спроводи се интерни конкурс. Право учешћа на интерном конкурсима имају службеници у истом звању или службеници који испуњавају услове за напредовање у звање у које је разврстано радно место које се попуњава. Интерни конкурс спроводи трочлана комисија, тако да комисију обавезно чини непосредни руководиоца организационе јединице у којој се попуњава радно место, службеник који је стручан у области за коју се попуњава радно место и службеник који обавља послове из области управљања људским ресурсима. Уколико интерни конкурс успе, начелник управе доноси решење о премештају службеника и доставља свим кандидатима. Кандидати који су учествовали на интерном конкурсима имају право жалбе Жалбеној комисији.

Интерни конкурс није успео: 1. ако није било пријава на интерном конкурсима; 2. ако ниједан кандидат није испунио услове интерног конкурса, односно није доставио све потребне доказе или су пријаве недопуштене или неблаговремене; 3. ако конкурсна комисија утврди да ниједан од пријављених кандидата није учествовао у изборном поступку; 4. ако конкурсна комисија утврди да ниједан од кандидата који су учествовали у изборном поступку није испунио мерила прописана за избор.

Ако се ни након спроведеног интерног конкурса не попуни радно место, тј. ако интерни конкурс није успео радно место може да се попуни преузимањем службеника из државног органа. Орган, служба или организација може преузети, без конкурса, службеника који је у радном односу на неодређено време у другом органу, служби или организацији. Преузимање службеника врши се на основу споразума о преузимању уз сагласност службеника који се преузима. Пре презимања службеника може се спровести претходна провера његове стручности, знања и вештина.

Тек уколико се радно место не попуни ни преузимањем службеника из државног органа може се расписати јавни конкурс. Јавни конкурс се спроводи ради попуњавања радних места службеника и намештеника, али и увек када се врши пријем приправника. Пре расписивања јавног конкурса за попуњавање извршилачких радних места и за пријем приправника, начелник управе, односно руководиоца службе или организације својим решењем образује конкурсну комисију од три члана. Конкурсну комисију обавезно чине непосредни руководиоца организационе јединице у којој се попуњава радно место, односно прима приправник и службеник који обавља послове из области управљања

људским ресурсима. У сваком конкретном случају конкурсна комисија утврђује које ће се стручне оспособљености, знања и вештине проверавати у изборном поступку и начин њихове провере, а на основу уредбе Владе којом се ближе уређује поступак интерног и јавног конкурса.²²

У вези са јавним конкурсом објављује се оглас. Оглас о јавном конкурсима садржи податке о радном месту преузете из Правилника и условима за запослење на радном месту, као и стручној оспособљености, знањима, вештинама, које се оцењују у изборном поступку и начину њихове провере, број телефона и име особе задужене за давање додатних обавештења о јавном конкурсима, адресу на које се пријаве подносе, као и податке о доказима који се подносе уз пријаву. На сајту јединице локалне самоуправе објављује се оглас о јавном конкурсима, али и у најмање једним дневним новинама које се дистрибуирају за територију целе Републике Србије. Рок за подношење пријава на јавни конкурс не може бити краћи од 15 дана од дана објављивања огласа јавног конкурса у дневним новинама.

Након истека рока за подношење пријава на јавни конкурс, конкурсна комисија спроводи изборни поступак, тако што најпре, утврђује листу кандидата који испуњавају услове за запослење на радном месту, а чије су пријаве биле благовремене. Циљ изборног поступка јесте да се изврши евалуација стручне оспособљености, знања и вештина кандидата који учествују у изборном поступку, а према критеријумима и мерилима прописаним за избор. Без обзира на избор метода провере знања и вештина, разговор са кандидатима је увек обавезан.

По окончању изборног поступка, у року од 15 дана, конкурсна комисија саставља листу од три најбоље оцењена кандидата и листу уз записнике о преузетим радњама у току изборног поступка доставља начелнику управе јединице локалне самоуправе. Коначно, решење о избору кандидата са листе за избор доноси начелник управе, односно руководилац службе или организације у року од 15 дана од дана када му је листа за избор достављена. Решење о пријему у радни однос изабраног кандидата доставља се свим кандидатима који су учествовали у изборном поступку. Кандидати имају могућност да у року од 8 дана од пријема решења изјави Жалбеној комисији жалбу ако сматра да изабрани кандидат не испуњава услове за запослење на радном месту или да су се у изборном

²² Чл. 101. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

поступку догодиле такве неправилности које би могле утицати на објективност његовог исхода. Жалбена комисија је дужна да у року који не може бити дужи од 15 дана одлучи о жалби кандидата. Одлука Жалбене комисије је коначна и против ње се може покренути управни спор.

Јавни конкурс²³ није успео: 1. ако није било пријава на јавном конкурс; 2. ако ниједан кандидат није испунио услове јавног конкурса, односно није доставио све потребне доказе или су пријаве неблаговремене, недопуштене и неразумљиве; 3. ако конкурсна комисија утврди да ниједан од пријављених кандидата није учествовао у изборном поступку; 4. ако конкурсна комисија утврди да ниједан од кандидата који су учествовали у изборном поступку није испунио мерила прописана за избор; 5. ако орган аутономне покрајине надлежан за постављање на положај, односно Веће не донесе одлуку о избору кандидата у року од 15 дана пријема листе кандидата.

Приправник је лице које први пут заснива радни однос у својој струци и оспособљава се за самосталан рад.²⁴ Приликом пријема приправника у службу увек се спроводи јавни конкурс. Приправник заснива радни однос на одређено време.²⁵

За време приправничког стажа приправник се налази на стручној обуци која се спроводи према програму утврђеном од стране послодавца.

Трајање приправничког стажа различито је и зависи од стручне спреме приправника. Најкраћи приправнички стаж износи 6 месеци и он је прописан за приправнике са стеченим средњим образовањем у четворогодишњем трајању. Приправнички стаж у трајању од 9 месеци прописан је за приправнике са високим образовањем стеченим на основним академским студијама у обиму од 180 ЕСПБ бодова, основним струковним студијама, односно на студијама у трајању до три године. Када је у питању приправнички стаж за приправнике са високим образовањем стеченим на основним академским студијама у обиму од 240 ЕСПБ, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним

²³ Чл. 110. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

²⁴ М.Влатковић, Р.Брковић и Б. Урдаревић *op.cit.* стр.177.

²⁵ Чл.126.ст.3. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету, траје једну годину.

Ментор који је пратио рад приправника, по окончању приправничког стажа приправника, доставља послодавцу писмено мишљење о оспособљености приправника.

Закон прописује да је приправник у обавези да положи државни стручни испит до окончања приправничког стажа. У случају да приправник не положи државни стручни испит престаје му радни однос.

Уколико постоји одговарајуће радно место на које би могао да буде распоређен и ако се то распоређивање уклапа у кадровски план за текућу годину, послодавац може да заснује радни однос на неодређено време са приправником који је окончао приправнички стаж и положио државни стручни испит.

2.3. Службеничка радна места и њихово разврставање

У зависности од сложености послова, овлашћења и одговорности које имају службеници, службеничка радна места се деле на положаје и извршилачка радна места.

Положај. Положај је радно место на коме службеник има овлашћења и одговорности у вези са руковођењем и усклађивањем рада органа, службе или организације градске, односно општинске управе или управе градске општине. У јединици локалне самоуправе и градској општини, положаји у смислу одредаба овог закона јесу радна места начелника градске, општинске односно управе градске општине и њихових заменика.

Када је у питању постављење службеника на положај, у јединицама локалне самоуправе, о томе одлучује градско односно општинско веће. Поред постављења, градско односно општинско веће може и да разреши службеника на положају – начелника градске, односно општинске управе и њихове заменике.

Законом су прописани услови, у погледу стручне спреме и радног искуства, које треба да испуни службеник који се поставља на положај.

Законом су прописани услови за престанак²⁶ рада на положају. Службенику на положају престаје рад на положају: 1. протеком времена на које је постављен; 2. подношењем писмене оставке; 3. ступањем на функцију у државном органу, органу аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе; 4. укидањем јединице локалне самоуправе, односно градске општине; 5. укидање органа управе, односно секретаријата градске управе Града Београда; 6. укидањем покрајинског органа, службе или организације; 7. даном навршења 65. године живота, ако има најмање 15 година стажа осигурања, 8. ако му радни однос престане његовим писменим отказом, 9. разрешењем и 10. укидањем положаја.

Када је реч о разрешењу службеника на положају, Законом су системом енумерације прописани следећи разлози услед којих долази до разрешења службеника: 1. правноснажна пресуда на безусловну казну затвора од најмање шест месеци – даном правноснажности пресуде; 2. коначно решење којим му је изречена дисциплинска санкција престанка радног односа, 3. коначно решење којим му је одређена оцена „не задовољава“ на ванредном оцењивању; 4. спровођења иницијативе за разрешење на основу мере јавног објављивања препоруке за разрешење коју изрекне Агенција за борбу против корупције; 5. других разлога предвиђених општим прописима о раду којима се уређује престанак радног односа независно од запосленог и воље послодавца. Такође, службеник се разрешава са положаја и ако: 1. орган јединице локалне самоуправе надлежан за његово постављење на положај прихвати јавну препоруку за разрешење градског, односно општинског заштитника права грађана; 2. два пута, без обзира на редослед оцена, решењем буде одређена оцена „не задовољава“.²⁷

Службеник коме је престао рад на положају због протеча времена на које је постављен, подношења писмене оставке или укидања положаја има право да код послодавца буде распоређен на друго радно место за које испуњава услове. Уколико не постоји радно место на које може бити распоређен, службеник има право на накнаду плате у трајању од три месеца у висини коју је имао у време престанка рада на положају, ако је до престанка рада на положају дошло услед протеча времена на које је службеник постављен или укидања положаја. Изузетно, право на накнаду плате може се продужити за до три месеца, ако у

²⁶ Чл.51. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

²⁷ Чл.52. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе

том периоду службеник стиче право на пензију. Услов за остваривање права на накнаду плате јесте да службеник коме је престао рад на положају поднесе захтев у року од 15 дана од дана престанка рада на положају, с тим што право остварује од наредног дана од дана престанка рада на положају.²⁸

Извршилачко радно место. Законодавац је негацијом прописао да су извршилачка радна места сва радна места која нису положаји, уз навођење да су извршилачка радна места и радна места руководиоца унутрашњих организационих јединица.

Извршилачка радна места разврставају се према звањима, а прописана су Правилником о организацији и систематизацији радних места. Правилником се утврђују описи радних места, звања у којима су радна места разврстана, потребан број извршилаца за свако радно место, врста и степен образовања, радно искуство и други услови за рад на сваком радном месту. Начелник општинске, односно градске управе саставља предлог Правилника о организацији и систематизацији радних места и подноси га на усвајање општинском, односно градском већу.

Извршилачка радна места разврставају се по звањима, у зависности од сложености и одговорности послова, потребних знања и способности и услова за рад.

Звања су: виши саветник^{*29}, самостални саветник, саветник, млађи саветник, сарадник, млађи сарадник, виши референт, референт и млађи референт.

Разврставање службеника припада институтима кретања у служби. Ови правни институти омогућавају да се, од пријема у службу до престанка службеничког односа, службеници могу кретати – премештати, напредовати и распоређивати, како би се на најбољи начин остварио циљ да одговарајуће послове и радне задатке обављају професионално спремни и оспособљени службеници, ради остваривања циљева и потреба органа, а на општу (јавну) корист, посебно грађана.³⁰

²⁸ Чл.54. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе

²⁹ *звање виши саветник постоји за извршилачка места у органима аутономним покрајинама и за град Београд.

³⁰ М.Влатковић, Р.Брковић и Б. Урдаревић *op.cit.* стр.151.

2.4. Права и дужности службеника

Законодавац је уважавајући одређене специфичности које постоје у систему службеничког права, а посебно у систему локалног службеничког права прописао поједина права и дужности службеника која одступају од општег радноправног режима у Републици Србији.

Службеник у јединицама локалне самоуправе има следећа права³¹:

1. напредовања у служби – ово право службеника је једно од основних права локалног службеника и подразумева могућност службеника да напредује у служби стицањем вишег звања у складу са законом, као и стицањем вишег платног разреда у складу са законом којим се уређују плате запослених у јединицама локалне самоуправе.

2. стручно усавршавање – ово је не само право, већ и обавеза локалног службеника која подразумева перманентно образовање и усавршавање службеника у циљу ефикаснијег рада и постизања бољих резултата као стандарда добре управе.

3. безбедност и здравље на раду – локални службеник има право на услове рада који му неће угрозити живот и здравље, на адекватне техничке и друге услове ради остваривања процеса рада, као и на заштиту од утицаја и претњи, напада и сл.

4. усмеравање и контрола рада службеника – службеник има право да од непосредног руководиоца, који је дужан да контролише његов рад, благовремено добије све информације о планираним радним задацима и утврђеним циљевима, као и да му се дају опште смернице и упутства, од којих зависи благовремено и квалитетно обављање послова радног места.

5. заштита од злостављања на раду – послодавац је дужан да обезбеди заштиту запосленог од злостављања на раду у складу са посебним прописом.

6. право на жалбу – ово право је посебно значајно, јер је у најнепосреднијој вези са предметом мастер рада. Када је реч о праву на жалбу, у складу са одредбама Закона, службеник има право жалбе на решење којим се одлучује о његовим правима и дужностима, а новина је установљавање колегијалног органа у јединицама локалне самоуправе – Жалбене комисије која одлучује по жалбама.

³¹ Права службеника прописана су у чл. 20-29. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе

7. право на синдикално и колективно удруживање – службенику је остављена могућност да може да буде члан синдиката, као и професионалног удружења и њихових органа управљања.

8. плате, накнаде и друга примања – ова права донекле одступају од општег радноправног режима, јер се по правилу службеницима признају у већем обиму у односу на остале запослене чија се права нормирају општим прописима о раду.

9. одмори и одсуства – службеник има право на одморе и одсуства према општим прописима о раду и колективном уговору. Годишњи одмор не може бити краћи од 20 дана, а ни дужи од 30 радних дана.

10. додатна права – колективним уговором код послодавца, могу да се утврде већа права у односу на права која овим законом нису утврђена, у складу са овим законом и општим прописима о раду, осим плата запослених.

Дужности³² службеника у јединици локалне самоуправе, такође, прописане су Законом и оне су:

1. професионално поступање – службеник је дужан да у оквиру послова свог радном места, поступа у складу са законом, правилима струке и кодексом понашања, као и да предузима све мере и радње које омогућавају правним и физичким лицима да остваре своја, законом и другим прописом, гарантована права и интересе.

2. извршење налога – службеник је дужан да поступи по налогу свог руководиоца. По правилу, службеник добија усменим путем налог од руководиоца. Уколико службеник сматра да је дати налог супротан правилима или прописима струке, дужан је да то саопшти руководиоцу. Ако службеник сматра да извршење датог налога може да проузрокује штету, то је службеник дужан да писменим путем то саопшти руководиоцу. Службеник је дужан да поступи по поновљеном налогу који му руководилац саопшти у писменој форми, с тим што је у том случају службеник дужан да о томе обавести руководиоца органа који врши надзор над радом руководиоца који је издао налог у писменом облику. Постоји дужност службеника да поступи било по налогу саопштеном у усменом, било у писменом облику, уколико би његово извршење представљало кажњиво дело и да у том случају о

³² Дужности службеника прописане су у чл.30-38. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

томе обавести руководиоца органа који врши надзор над радом руководиоца који је издао налог у писменом облику.

3. премештај – службеник је дужан да прихвати одговарајуће радно место на које је према одредбама овог закона трајно или привремено премештен.

4. привремени рад на пословима који нису у опису радног места – непосредни руководилац може, писменим налогом, најдуже за 30 радних дана у току 6 месеци одредити врсту послова које је службеник дужан да ради, иако нису у опису службениковог радног места, али за обављање тих послова испуњава услове. Ова дужност се најчешће примењује ради замене одсутног службеника, због привремено повећаног обима посла или у случају да на одређено радно место није распоређен ниједан службеник.

5. привремени рад на нижем радном месту – у случају елементарних непогода, више силе или других непредвидивих околности, службеник је дужан да, по писменом налогу непосредног руководиоца, ради на радном месту нижем од свог, док трају те околности. Битно је напоменути да приликом привременог рада на нижем радном месту службеник задржава сва права која произилазе из његовог радног места.

6. обавеза чувања тајних података – дужност је службеника да податке до којих је дошао у вршењу службе, а који су означени одређеним степеном тајности, чува као и да примени прописане мере њихове заштите, у складу са законом и другим прописом којим се уређује тајност података.

7. поштовање радног времена – ова дужност службеника не одступа од општег режима регулисања радних односа.

8. дужност обавештавања о сумњи постојања корупције – службеник или намештеник дужан је да обавести руководиоца, у писменој форми, ако у вези са обављањем послова радног места дође до сазнања да је извршена радња корупције у органу у коме ради.

9. рад у радној групи – службеник је дужан да поступи по писменом налогу којим га непосредни руководилац одређује за рад у радној групи.

2.5. Распоређивање службеника

Распоређивање је институт којим се запослени размештају у истом органу управе, како би се послови и задаци ефикасније и стручније обављали. При пријему радника на рад и заснивању радног односа, радник се распоређује и ради на пословима и задацима за које је оглас био објављен. Међутим, пошто је запослени засновао радни однос, распоређивањем

се као посебним институтом омогућава да се радник у току рада у органу размешта на послове и задатке на којима ће се најбоље искористити његови радни и стручни квалитети или најбоље задовољити потребе органа управе.³³

Закон распоређивање у смислу пређашњег пасуса нормира као појам премештаја. Када је реч о премештају службеника ваља истаћи да се не могу премештати службеници на положају, већ само службеници који раде на извршилачким радним местима. Уколико то захтевају потребе рада, службеник може бити распоређен привремено или трајно на друго радно место, с тим што није потребна његова сагласност.³⁴

Одговарајуће радно место јесте оно извршилачко радно место чији се послови раде у истом звању као послови извршилачког радног места са кога се службеник премешта и за које службеник испуњава услове.

Планом поделе послова одређују се задаци које обављају основне, најмање јединице управнога надлештва, као и број и међусобни односи оних који службују у тим јединицама. Опис службеног или радног места (опис функција) је обавезан, у писменој форми урађен опис организационог класирања појединог службеног места, задатака који су за то место везани, овлашћења што одатле проистичу, односа са другим местима и услова које мора испуњавати особа која га заузима.³⁵

Избор и распоређивање кадрова према утврђеним мерилима и критеријумима представља, можда и суштину реформе јавне управе. Покретљивост кадрова до сада није одликовала јавну управу. Обезбеђивање развоја кадрова је неопходно и мора бити перманентно и планирано. Планирање кадрова је процес проучавања потреба за кадровима и прогнозирање и пројектовање за одређен временски период, али и планирање напредовања, образовања, заштите, преквалификације, решавање вишкова кадрова.³⁶

Занимљиво је да службеник може да буде трајно премештен на неко друго одговарајуће радно место, уколико то налажу организација или рационализација посла или други оправдани разлози. Законодавац не прецизира шта се има сматрати под „оправданим

³³ М.Влатковић, Р.Брковић и Б. Урдаревић, *op.cit.* стр. 227.

³⁴ Чл.112. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе

³⁵ М.Петровић, *Наука о управљању као претпоставка управне политике (опити део)*, Ниш, 2011, стр. 162

³⁶ П.Димитријевић, Д. Вучетић, *op.cit.* стр. 60.

разлозима“ те оставља овај појам као правни стандард који се има тумачити од случаја до случаја, што није добро и може доћи до злоупотреба када су у питању премештаји службеника.

Службеник може бити и привремено премештен и тада премештај може трајати најдуже годину дана, после чега премештени службеник има право да се врати на радно место на коме је радио пре премештаја. Најчешће до привременог премештаја долази ради замене одсутног службеника или ради испомоћи због повећаног обима посла.

Од посебног значаја за почетак примене Закона имају одредбе чл.197.ст.1. и 2. које одређују да се распоређивање службеника и намештеника мора извршити до почетка примене Закона. Распоређивање се врши на извршилачка радна места утврђена Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, донетим у складу са Законом и Уредбом о критеријумима за разврставање радних места и мерила за опис радних места службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Једине изузетке од општег правила да службеници морају да испуњавају услове из утврђених описа радних места, представљају одредбе наведеног члана 197. у ставовима 3. и 4, које уређују услове и рокове за распоређивање у звање млађег саветника и млађег сарадника службеника који има за један степен образовања нижи од онога који се захтева за наведена службеничка звања, у складу са Законом. Ове одредбе излазе у сусрет свим јединицама локалне самоуправе и градским општинама које немају довољно (првенствено) високообразованих запослених. Ratio legis ових одредаба је да се, у ситуацији забране запошљавања и отежаног проналажења одговарајућег кадра, уреди могућност да се искористе постојећи кадровски ресурси, рачунајући на раније искуство запослених у раду на пословима радних места у управи.³⁷

2.6. Оцењивање и напредовање службеника

Оцењивање је основно средство при евалуацији рада организације и поновном постављању циљева. Оно пружа могућност проматрања и учења из неуспеха и успеха, те

³⁷ М.Марковић, *Примена закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе – приказ кроз питања и одговоре*, Београд, 2017, стр..31.

стога има важну улогу у непрекидном развоју организације. У бити, постоје две врсте оцењивања: оцењивање организације и оцењивање појединца.³⁸

Циљ оцењивања је откривање и отклањање недостатака у раду службеника, подстицања на боље резултате рада и стварање услова за правилно одлучивање о напредовању и стручном усавршавању.³⁹

Оцењивање постигнутих резултата запослених, као део процеса управљања перформансама једне организације, постала је једна од великих и значајних тема данашњице која се налази у средишту система управљања људским ресурсима, како у приватном сектору, тако и у јавној администрацији. Осим што говоре о ефикасности рада у једној средини, резултати оцењивања треба да представљају својеврстан инвентар и одраз постојећих знања и вештина, али и основ за доношење одлука о правцу и интензитету потребног развоја запослених у тој организацији.⁴⁰

Пошто су одговорности добро дефинисане и схваћене, настављамо са дефинисањем циљева сваке јединице у организацији. То је тренутак када наступа фаза управљања на основу резултата. Следећи корак јесте дефинисање нивоа овлашћења неопходног за остваривање циљева унутар сваке области одговорности. Све ово би могло да води ка даљем унапређењу организационе шеме. Када су нивои овлашћења договорени, можемо поставити питање колико би људи требало да буду награђени уколико остваре своје циљеве у оквирима својих одговорности и овлашћења.⁴¹

Треба, међутим, имати у виду и да је традиционални, „бирокуратски“ концепт руковођења познавао подстицаје на учинак у форми награда и негативних санкција. С друге стране, околност да се у јавној управи накнада за рад одређује према захтевима службе, а не према индивидуалном резултату, има за последицу искључење могућности примене оних концепција вођства чије је основно обележје непосредно хонорисање доброг

³⁸ М.Вест, *Тајне успешног управљања тимом*, Загреб, 2005, стр. 87

³⁹ Чл.132а ст.1. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе

⁴⁰ С.Томић, *Приручник за оцењивање службеника у локалној самоуправи*, Београд, 2017, стр. 4.

⁴¹ И. Адигес, *Адигес о менаџменту*, Београд, 2012, стр. 235.

учинка путем надоплата.⁴² Овај концепт, у локалном службеничком систему наше земље, је напуштен.

При оцењивању вреднују се мерила за оцењивање, и то: резултати постигнути у извршавању послова радног места и постављених циљева, самосталност, стваралачка способност, предузимљивост, прецизност и савесност, сарадња са другим службеницима и остале способности које захтева радно место. Резултати постигнути у извршавању послова радног места и постављених циљева вреднују се тромесечно, тј. квартално.

Могућност напредовања у служби или изван ње, „изградње каријере“, управо због одсуства материјалних подстицаја које нуди успешна делатност у приватноме сектору, припада место основнога подстицајног чиниоца у јавној управи – за амбициозне природе; за неамбициозне, то је, углавном, сигурност запослења. Но, пошто и јавна управа квалитет својих делатности пре свега дугује амбициознима, водеће снаге треба да поседују изузетну вештину у употреби свога права да убрзавају или коче напредовање сарадника. Само и у том правцу су повучене сразмерно уске границе. Негде је напредовање условљено упражњењем одговарајућег места. Негативно делује и „принцип ансијенитета“, везивања напредовања за време проведено у служби, као и условљавање напредовања страначком припадношћу.⁴³

У вези с напредовањем, главним средством вођства јавља се оцењивање персонала. За поступак и технику оцењивања важе следећа оријентациона правила: 1. сврсисходно је једино оно оцењивање чији су критеријуми унапред познати, то јест дефинисани у одређеном упитнику; 2. садржина оцене требало би да буде стандардизована за одређене каријере. Оцена треба да садржи обавештења о способностима, увежбаностима, знањима и резултатима који су постигнути; 3. неопходно је скалирање, недовољна је искључиво позитивна или негативна оцена испуњености појединих критеријума. Скалирање може да буде описно или нумеричко; 4. пожељно је избегавати збирне судове, будући да превише паушализују посебне оцене; 5. оцењивање ваља вршити у правилним временским размацима. Оцењивање се мора научити, због тога претпостављени који оцењују сараднике морају да буду упућени у проблематику оцењивања. Положај оцењивача

⁴² М.Петровић, *op.cit.* стр. 183-184.

⁴³Ibid

претпоставља обавештеност о задацима оцењиваног, интензиван контакт са њим, способност уношења у његову ситуацију и самокритичност.⁴⁴

Оцењивање перформанси запослених је процес организованог и континуираног праћења, вредновања, усмеравања и прилагођавања резултата рада и радног понашања запослених ради остваривања организационих циљева. Заснива се на одређеним методама, критеријумима и системима процене. Реч је о формализованом и структурираном процесу мерења, оцењивања и усмеравања радне успешности и радног понашања запослених. За разлику од свакодневног процеса оцењивања и вредновања индивидуалног доприноса запослених, од стране непосредних менаџера, оцењивање перформанси, односно радне успешности запослених, је трајан процес.⁴⁵

Обавеза је оцењивања службеника једном годишње, и то до краја фебруара текуће године за претходну годину. Изузети од оцењивања су службеници који су у календарској години радили мање од 6 месеци, не рачунају време када је службеник био на годишњем одмору без обзира на разлог, као и службеници који раде на одређено време.

Постоји четири описне оцене: 1. „не задовољава“; 2. „задовољава“; 3. „добар“ и 4. „истиче се“. Влада уредбом ближе уређује мерила за оцењивање и поступак оцењивања у свим органима, службама и организацијама аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе.

Планирање и управљање према циљевима је инкорпорирано у постојећи систем оцењивања тако да постоји обавеза утврђивања индивидуалних радних циљева на почетку календарске године за сваког од оцењиваних и да свако од запослених бива оцењиван за остварене резултате у односу на те радне циљеве. Дакле, да би службеник био оцењен за остварене резултате, индивидуални радни циљеви морају бити унапред утврђени и договорени између оцењивача и оцењиваног. Рок за утврђивање радних циљева за сваког појединог службеника је 31. децембар једне године за наредни период оцењивања, односно

⁴⁴ Ibid

⁴⁵ Ж. Кулић, Р. Лакићевић и Љ. Здравковић, *Управљање људским ресурсима*, Ниш, 2016, стр.226

радни циљеви морају бити договорени најкасније до 15. јануара године за коју се спроводи оцењивање.⁴⁶

Радне циљеве, којих може бити највише пет, припрема оцењивач за сваког службеника коме је он оцењивач, а на основу сврхе и описа радног места, као и стратешких тј. оперативних циљева организације – уколико они постоје. У том смислу, документа на основу којих се формулишу радни циљеви су Правилник о организацији и систематизацији радних места или коначан опис радног места и стратешки циљеви организационе јединице у којој службеник ради. Радни циљеви би требали да буду формулисани по тзв. „S.M.A.R.T.“ или „M.U.D.P.O.“ матрици, односно сваки циљ треба да је мерљив, увремењен, достижан, реалан и особен.⁴⁷

Службенику чији су резултати постигнути у извршавању послова радног места и постављених циљева у једном кварталу вредновани најнижом оценом одређује се оцена „не задовољава“. Тако оцењени службеник може се упутити на додатно стручно оспособљавање, али се мора поново – ванредно, оценити у року од 30 дана од дана коначности решења којим му је одређена оцена „не задовољава“. Уколико му се и на ванредном оцењивању потврди оцена „не задовољава“, таквом службенику престаје радни однос даном коначности решења.

Напредовање службеника представља, у основи, посебан облик награђивања њиховог успешног и законитог рада. Поред тога, напредовање је у непосредној вези са отвореношћу службеничког система према лицима из других области рада, првенствено приватном сектору, преко институције конкурса.⁴⁸

Службеник напредује премештајем на непосредно више извршилачко радно место у истом или другом органу. Непосредно више извршилачко радно место јесте оно чији се послови раде у непосредно вишем звању или у истом звању али на радном месту руководиоца уже територијалне јединице.

Руководилац може да премести, односно распореди на непосредно више извршилачко радно место службеника. Услов за премештај, односно распоређивање на непосредно више

⁴⁶ С.Томић, *Приручник за оцењивање службеника у локалној самоуправи*, Београд, 2017, стр. 14.

⁴⁷ Ibid. стр. 15.

⁴⁸ М.Влатковић, Р.Брковић и Б. Урдаревић *op.cit.* стр.170.

извршилачко радно место јесте да је службеник два пута узастопно оцењен са „истиче се“, да постоји непосредно више радно место и да службеник испуњава услове за рад на њему.

У случају да службеник који је два пута узастопно оцењен са „истиче се“, не испуњава услове у погледу радног искуства, може да буде распоређен на непосредно више извршилачко радно место у случају да му се још једном потврди оцена „истиче се“. ⁴⁹

Службеник може да напредује и да буде премештен и ако на оцењивању не буде оцењен са оценом „истиче се“. У том случају потребно је да пет година заредом службеник буде оцењен са најмање „добар“.

Поред напредовања, локални службенички систем познаје и награђивање.

Награђивање запослених сматра се најкомплекснијом и најосетљивијом функцијом у области управљања људским ресурсима. Између осталог, њоме треба мотивисати запослене да се понашају и да раде на начин којим се обезбеђује пуно остваривање не само њихових циљева него и организационих циљева и интереса. Реч је о функцији која се остварује креирањем система награђивања, под којим се подразумевају зараде, плате, стимулације, накнаде и друга примања запослених, као и друге вредности које послодавац обезбеђује запосленима у замену за уложени рад. ⁵⁰

Службеник може по основу оцена остварених за обављене послове радних места која су разврстана у исто звање, да буде награђен одређивањем већег коефицијента у оквиру платне групе у коју је сврстано то звање према закону⁵¹ којим се уређују плате у органима аутономне покрајине и јединици локалне самоуправе.

Напредовање је један од правних института службеничког права којим се жели и може утицати на остваривање и унапређивање рада, отклањање слабости, повећање стручности и мотивисање службеника. За институт напредовања непосредно је везан и процес оцењивања којем је циљ пре свега, откривање и отклањање недостатака у раду службеника, а затим и подстицање на боље резултате рада. При томе, веза између

⁴⁹ Чл.133е. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе

⁵⁰ Ж.Кулић, Р. Лакићевић и Љ. Здравковић, *op.cit.* стр.252.

⁵¹ Закон о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе („Сл. гласник РС“ бр. 113/17 и 95/18).

оцењивања и напредовања појачана је и тимо што се у поступку оцењивања вреднују, на одговарајући начин, управо они елементи који су истовремено елементи за одлучивање о напредовању службеника.⁵²

2.7. Платни систем

Платни систем локалних службеника у Републици Србији регулисан је Законом о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Поменути закон уређује се начин утврђивања плата, додатака, накнада и осталих примања, између осталих, и за: изабрана, постављена и запослена лица у органима и организацијама локалне самоуправе, као и запослених у јавним службама који се финансирају из буџета јединица локалне самоуправе.⁵³

Плате изабраних, именованих, постављених и запослених лица утврђују се на основу основице за обрачун плата, коефицијента, додатка на плату и обавеза које плаћа запослени по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање из плате, у складу са законом. Влада утврђује основицу за обрачун и исплату плата, када је реч о запосленима у јединицама локалне самоуправе.

Коефицијент изражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спрему.

Додатак на плату припада запосленом за: 1. време проведено у радном односу (минули рад) – у висини од 0,4% од основице, за сваку пуну годину рада остварену у радном односу код послодавца; 2. дежурство и друге случајеве рада дужег од пуног радног времена одређене прописима (прековремени рад); 3. рад на дан државног и верског празника; 4. дневну накнаду за повећане трошкове рада и боравка на терену (теренски додатак); 5. рад ноћу (између 22 и 6 часова наредног дана), ако такав рад није вреднован при утврђивању коефицијента.

⁵² М.Влатковић, Р.Брковић и Б. Урдаревић *op.cit.* стр.171.

⁵³ Чл. 1. Закона о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе

2.8. Дисциплинска одговорност

За разлику од запослених у установама јавних служби, радноправни положај запослених у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, тј. одређене специфичности тих органа и послова које се у њима обављају, није дозвољавао да се и на њих примењује општи пропис о раду. С друге стране, с обзиром на то да се не ради о државним органима, није била ни могућа примена Закона о државним службеницима. Као прелазно решење остављено је да се на њих, до доношења посебног прописа, и даље примењује Закон о радним односима у државним органима. Тај „посебан пропис“ донет је скоро десет година од ступања на снагу Закона о државним службеницима. То је Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе ближе је уређена дисциплинска одговорност покрајинских и локалних службеника. Одговорност функционера спроводи се у поступку разрешења, док се на питања дисциплинске одговорности покрајинских и локалних службеника примењује општи пропис о раду. Као и остали прописи који садрже норме о дисциплинској одговорности и овде је наглашено да кривична и прекршајна одговорност не искључују дисциплинску одговорност службеника, ако та радња представља истовремено и повреду дужности из радног односа.⁵⁴

Повреде радне дужности могу бити лакше и теже. Обе врсте законодавац прописује клаузулом енумерације.

Лакше⁵⁵ повреде дужности из радног односа су:

1. кашњење на посао три или више пута, у периоду од два узастопна месеца или шест дана у периоду од дванаест узастопних месеци, односно неоправдано одсуствовање у току радног времена или ранији одлазак са посла у истим временским оквирима;
2. несавесно чување службених списа или података супротно прописима који регулишу ову област;
3. неоправдан изостанак с рада један радни дан;

⁵⁴ Г. Обрадовић, С. Ковачевић Перић, *Дисциплинска одговорност запослених*, Ниш, 2016, стр. 257-262.

⁵⁵ Лакше повреде радне дужности прописане су у чл.137. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

4. неоправдано необавештавање непосредно претпостављеног о разлозима спречености за долазак на рад у року од 24 часа и
5. повреда кодекса понашања службеника који није обухваћена неком од повреда дужности из радног односа предвиђеним овим или посебним законом.

Теже⁵⁶ повреде дужности из радног односа су:

1. неизвршавање или несавесно, неблаговремено или непотпуно извршавање послова или налога претпостављеног;
2. незаконит рад, односно незаконита израда службене документације, нетачна или на други начин неправилна обрада исте или пропуштање радњи за које је службеник овлашћен, чиме је дошло до одговорности послодавца или настанка штете;
3. злоупотреба права из радног односа – неистинито приказивање личних својстава или околности које представљају основ за коришћење права из радног односа;
4. повреда начела непристрасности или политичке неутралности или изражавање и заступање политичких уверења на раду;
5. одавање података који према посебним прописима представља тајне податке;
6. злоупотреба обавештавања о сумњи у постојање корупције;
7. примање поклона у вези са вршењем послова супротно одредбама овог закона, примање услуге или користи за себе или друго лице или коришћење рада ради утицања на остваривање сопствених права или правна лица повезаних са службеником или намештеником;
8. додатни рад који није у складу са условима одређеним овим законом;
9. преузимање дужности директора, заменика или помоћника директора у правном лицу или повреда ограничења чланства у органима правног лица одређеним овим законом;
10. оснивање привредног друштва, јавне службе или бављење предузетништвом;
11. непреношење управљачких права у привредном субјекту на друго лице, недостављање података руководиоцу о лицу на које су пренета управљачка права или недостављање података руководиоцу о лицу на које су пренета управљачка права или недостављање руководиоцу доказа о преносу управљачких права;

⁵⁶ Теже повреде радне дужности прописане су у чл.138. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

12. непријављивање интереса који службеник или с њиме повезано лице може имати у вези са одлуком органа у чијем доношењу учествује;
13. незаконито располагање средствима, као и несавестан однос према средствима којима службеник, односно намештеник рукује;
14. повреда права других службеника и намештеника;
15. недолично, насилничко или увредљиво понашање према странкама или сарадницима;
16. долазак на рад у алкохолисаном стању или под утицајем других опојних средстава, односно уживање алкохола или других опојних средстава у току радног времена;
17. ометање странака у остваривању права и интереса;
18. неоправдан изостанак с рада најмање два узастопна радна дана;
19. одбијање прописаног лекарског прегледа;
20. два пута поновљена лакша повреда дужности утврђена коначним решењем којим је изречена дисциплинска мера, у периоду од две године и
21. ако је службеник приликом заснивања радног односа дао нетачне податке о испуњењу услова за пријем у радни однос.

О дисциплинској одговорности покрајинских и локалних службеника у првом степену одлучују различити органи, у зависности о ком се службенику ради. Када је реч о службеницима у јединицама локалне самоуправе, права и дужности у име послодавца врши начелник градске или општинске управе ако је управа образована као јединствен орган. У противном, права и дужности послодавца врши начелник управе за поједине области или начелник управе градске општине или руководилац који руководи службом или организацијом (стручне службе и посебне организације основане за обављање послова управе). Као и у покрајинама, права и дужности послодавца у односу на службенике на положају у јединицама локалне самоуправе врши орган јединице локалне самоуправе надлежан за постављање службеника на положају.⁵⁷

Активну легитимацију за покретање дисциплинског поступка има послодавац, било на своју иницијативу, било по предлогу лица који је непосредни руководилац службенику. Такође, сваки службеник који сазна за учињену повреду радне дужности од стране другог

⁵⁷ Г. Обрадовић, С. Ковачевић Перић, *op.cit.* стр-264

службеника може да поднесе иницијативу за покретање дисциплинског поступка. Акт којим се покреће дисциплински поступак је закључак који се доноси у писменом облику и против кога није дозвољена посебна жалба.

Уколико је службеник лице на положају, дисциплински поступак против њега покреће и води орган надлежан за његово постављење.

Послодавац води дисциплински поступак, одлучује о дисциплинској одговорности и изриче дисциплинске мере.

Закон не прописује обавезу образовања дисциплинске комисије, када је реч о вођењу дисциплинског поступка поводом лакше повреде дужности из радног односа, већ одлуку о образовању исте оставља послодавцу.

Када је реч о тежој повреди дужности из радног односа, тада је послодавац у обавези да образује трочлану комисију да у његово име води дисциплински поступак и одлучи о дисциплинској одговорности службеника.

Закон прописује услове који морају да испуне чланови⁵⁸ дисциплинске комисије. Један члан дисциплинске комисије мора да има стечено високо образовање из научне области правне науке на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету, а један члан комисије је овлашћени представник синдиката коме је утврђена репрезентативност код послодавца.

Током дисциплинског поступка одржава се усмена расправа. На њој службеник има право да изложи своју одбрану, сам или преко заступника. Одбрану може да достави и у писменом облику. Службеник мора бити позван да присуствује расправи, а позивање се врши сходно правилима општег управног поступка. То значи да се расправа не може одржати ако службеник на њу није уредно позван. Могућност одржавања расправе без присуства службеника постоји само у случају да је он на њу уредно позван, па се није

⁵⁸ Чл.141.ст.3. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе

одазвао позиву, а да за одржавање расправе без његовог присуства постоје оправдани разлози. Шта све спада у „оправдане разлоге“, закон посебно не набраја, већ се то процењује од случаја до случаја. У такав разлог свакако би спадало, на пример, наступање застарелости дисциплинског гоњења. Примена одредаба општег управног поступка предвиђена је за сва питања везана за дисциплински поступак која нису уређена Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.⁵⁹

По окончању расправе у дисциплинском поступку против службеника приступа се, најпре, одлучивању о одговорности за дисциплинско дело. Уколико није, доноси се ослобађајућа одлука. Осим ње, могуће је и доношење одлуке о обустави поступка (наступање застарелости, смрт лица против кога се води поступак, престанак радног односа).⁶⁰

У случају да је утврђена одговорност службеника за извршену повреду радне дужности, приступа се избору и одмеравању дисциплинске казне, при чему се мора водити рачуна о степену одговорности, тежини последице повреде радне дужности и субјективним и објективним околностима под којима је повреда извршена. Као и у осталим казним поступцима и у дисциплинском поступку важи правило о строжем кажњавању повратника. Повратником се, у смислу дисциплинског права, сматра лице чија ранија казна за дисциплинско дело није брисана из кадровске евиденције коју води послодавац.⁶¹

Законом је прописано да се дисциплинска казна брише из кадровске евиденције ако службенику не буде изречена нова дисциплинска казна у наредне две године од изречене дисциплинске казне за лакшу повреду или у наредне четири године од изречене дисциплинске казне за тежу повреду.⁶²

Када је у питању покретање и вођење дисциплинског поступка због повреде дужности из радног односа, важно је рећи да је законодавац прописао рокове застарелости како за покретање, тако и за вођење дисциплинског поступка. Рокови се разликују и нису истог временског трајања.

⁵⁹ Г. Обрадовић, С. Ковачевић Перић, *op.cit.* стр.268.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Чл.150.Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе

Дисциплински поступак за лакше повреде дужности из радног односа може се покренути најдоцније у року од годину дана од учињене лакше повреде, док се покренути дисциплински поступак мора завршити најдуже за годину дана од дана покретања.

Када су у питању теже повреде дужности из радног односа, рок за покретање дисциплинског поступка је најдоцније две године од дана извршене повреде, док се покренути дисциплински поступак мора завршити најдуже за две године од дана покретања.

Постоје околности које доводе до прекида⁶³ застарелости рачунања рокова и њих законодавац прописује у Закону.

Дисциплинске санкције за непоштовање радне дисциплине од стране покрајинских и локалних службеника у највећој мери се наслањају на решења из прописа о радноправном положају државних службеника (Закон о државним службеницима). Врсте дисциплинских санкција су различите, у зависности од тога да ли се ради о лакшој или тежој повреди радне дужности.⁶⁴

Када су у питању лакше повреде дужности из радног односа, законодавац прописује само једну дисциплинску санкцију – службенику се може изрећи новчана казна до 20% његове основне плате, за месец у коме је новчана казна изречена.

За теже⁶⁵ повреде дужности из радног односа службенику се може изрећи нека од следећих дисциплинских санкција:

1. новчана казна од 20% до 30% његове основне плате за месец у коме је новчана казна изречена, у трајању до 6 месеци;
2. одређивање нижег коефицијента у распону до почетка непосредно нижег платног разреда, који не може бити нижи од почетног коефицијента звања чије послове службеник обавља, према закону којим се уређују плате у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе;

⁶³ Застарелост не тече док дисциплински поступак није могуће покренути или водити због одсуства службеника, за време трајања управног спора, односно судског поступка у вези са спроведеним дисциплинским поступком и изреченом дисциплинском мером или из других оправданих разлога.

⁶⁴ Г. Обрадовић, С. Ковачевић Перић, *op.cit.* стр.269.

⁶⁵ Чл.145. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе

3. забрана напредовања од четири године;
4. премештај на радно место у непосредно ниже звање уз одређивање коефицијента према закону којим се уређују плате у органима аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе;
5. престанак радног односа.

Постоји могућност да се службеник, против кога је покренут кривични поступак због кривичног дела на раду или у вези са радом или дисциплински поступак због теже повреде дужности из радног односа, удаљи са рада до окончања кривичног, односно дисциплинског поступка, под условом да би присуство службеника на раду штетило интересу послодавца или ометало вођење дисциплинског поступка.

Решење о удаљењу са рада донеће послодавац или дисциплинска комисија, у зависности од тога ко води дисциплински поступак против службеника на извршилачком радном месту. Када је реч о службенику на положају, решење о удаљењу службеника донеће орган надлежан за постављење службеника. Решење о удаљењу са рада се може опозвати, било по службеној дужности, било по предлогу службеника у случају да престану разлози за удаљење.

Службеник на извршилачком радном месту може да изјави жалбу Жалбеној комисији у року од 5 дана од дана пријема решења о удаљењу са рада, с тим што жалба не одлаже извршење решења. Жалбена комисија у хитном поступку, у року од највише 5 дана мора да одлучи по жалби службеника на извршилачком радном месту који је решењем удаљен са рада.

Уколико се, пак, решењем удаљава са рада службеник на положају, важно је истаћи да он нема право жалбе на решење, али може покренути управни спор.

III ЗАШТИНА ПРАВА ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА ПРЕМА ЗАКОНУ О ЗАПОСЛЕНИМА У АУТОНОМНИМ ПОКРАЈИНАМА И ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Према Закону заштита права службеника остварује се у двостепеном поступку. У првостепеном поступку решењем се одлучује о правима, обавезама и одговорностима службеника из радног односа. Решење донето у првостепеном поступку доноси се

сагласно закону којим се уређује општи управни поступак и има карактер управног акта, ако овим законом није друкчије уређено.

Законом је прописана обавеза образовања колегијалног органа – Жалбене комисије⁶⁶, чија је надлежност, између осталог, и одлучивање о жалбама службеника изјављених на решења којима се одлучује о њиховим правима, обавезама и одговорностима из радног односа.

Жалбена комисија је нови институт који уводи Закон у одредбама чланова 172-183. И представља реализацију захтева за обезбеђење вишег нивоа стручности у одлучивању у другом степену, по жалбама. Такође, овај институт може да допринесе већој правној сигурности ако се обезбеди довољно висока стручност у одлучивању по жалбама, јер ће такве одлуке имати веће шансе да истрпе проверу у судском поступку и да буду потврђене.⁶⁷

Поред Жалбене комисије, службеници се могу обратити органу државне управе надлежном за послове управне инспекције. Управни инспектор дужан је да поступи по свакој представци из своје надлежности и да подносиоца представке обавести о исходу свог поступања, као и да, уколико утврди незаконитост или неправилност у спровођењу закона, других прописа и општих аката, предузима мере на које је овлашћен законом којим се уређује управна инспекција.⁶⁸

Управни инспектор може Жалбеној комисији предложити да по основу службеног надзора поништи или укине незаконито коначно решење којим је одлучено о неком праву или дужности службеника.⁶⁹

IV ОРГАНИЗАЦИЈА ЖАЛБЕНЕ КОМИСИЈЕ

Законодавац прописује основе по којима се Жалбена комисија, као нов институт и колегијални орган, који у другом степену, између осталог, одлучује и о жалбама службеника на решења којима се одлучује о њиховим правима, обавезама и одговорности, мора организовати.

⁶⁶ Чл.172. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

⁶⁷ М.Марковић, *op.cit.* стр.73.

⁶⁸ Часопис за јавну политику *Полис*, број 12/2017, стр. 10.

⁶⁹ Чл.184.ст.4. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Закон прописује општа питања када је реч о организацији саме Жалбене комисије, док се даља разрада везано за уређење и организацију саме Жалбене комисије регулише подзаконским актом, тј. Пословником о раду Жалбене комисије коју сама комисија доноси. С обзиром да су студије случајева рађене за подручја Жалбене комисије у јединицама локалне самоуправе – градовима Нишу и Бору, то ће у даљем раду бити обрађивана установа Жалбене комисије у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији, уопштено, са освртом на специфичности запажене у овим двома јединицама локалне самоуправе.

4.1. Оснивање Жалбене комисије

Сагласно Закону, Жалбене комисије у јединицама локалне самоуправе оснивају се решењем општинског, односно градског већа⁷⁰. Постоји могућност образовања Жалбене комисије за територију две или више јединица локалне самоуправе.

Општинско веће општине Бор, на седници одржаној 15. септембра 2016. године, основало је Жалбену комисију решењем број 02-6/2016-IV које је објављено у „Службеном листу“⁷¹ општине Бор“.

Жалбена комисија града Ниша основана је решењем⁷² Градског већа Града Ниша, које је заведено под бројем 1562-10/2016-03 од 31.10.2016. године и објављено у „Службеном листу Града Ниша“ број 124/2016.

Тачком VI Решења прописано је да ће Жалбена комисија града Ниша о свом раду донети Пословник, којим ће се ближе уредити организација, начин рада и друга питања од значаја за рад Жалбене комисије. На својој првој седници Жалбена комисија је, дана 16.03.2017. године, донела Пословник⁷³.

Жалбена комисије у своме раду примењују закон који уређује општи управни поступак.

⁷⁰ Чл.173.ст.1. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

⁷¹ „Службени лист општине Бор“ број 15/2016

⁷² Решење о образовању Жалбене комисије објављено је и на званичном сајту Града Ниша <http://www.ni.rs/wp-content/uploads/Resenje-Zalbena-komisija.pdf>, преузето 02.08.2019. године.

⁷³ Пословника о раду Жалбене комисије, објављен на званичном сајту Града Ниша <http://www.ni.rs/wp-content/uploads/POSLOVNIK-O-RADU-%C5%BDALBENE-KOMISIJE-NI%C5%A0-16032017.pdf>, преузето 02.08.2019. године.

4.2. Састав Жалбене комисије

На челу Жалбене комисије налази се њен председник, који се као и остали чланови, именују од стране општинског, односно градско већа јединице локалне самоуправе.

У случају Жалбене комисије града Ниша, решење је донело Градско веће Града Ниша. Првобитно је Градско веће Града Ниша именовало три члана Жалбене комисије Града Ниша, председника и два члана, да би након добијеног мишљења⁷⁴ Министарства државне управе и локалне самоуправе, Градско веће Града Ниша именовало још два члана.

Министарство државне управе и локалне самоуправе дало је мишљење да из одредби Закона произилази да Жалбена комисија мора да ради и одлучује по жалбама у трочланом саставу, при чему одлуке доноси већином гласова својих чланова. Када је у питању максимални број именованих чланова Жалбене комисије Закон ни у једној одредби не прописује максималан број чланова, али укупан број именованих чланова треба да је сразмеран обиму посла у конкретной јединици локалне самоуправе. Приликом именовања укупног броја чланова треба имати у виду и могућност изузећа члана, те у тој ситуацији мора постојати члан који ће омогућити да Жалбена комисија ради у саставу од три члана.

Када је у питању Жалбена комисија града Бора, треба истаћи да је у време оснивања Жалбене комисије Бор био општина, а да је након ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о територијалној организацији добио статус града. Тада општинско веће општине Бор именовало је председника Жалбене комисије и њене чланове.

У вези са саставом Жалбене комисије у јединицама локалне самоуправе поставља се питање да ли у Жалбеној комисији могу да буду и запослени у општинској, односно градској управи? У вези са овим питањем истиче се да Закон само прописују стручне квалификације које морају да испуне, најмање два члана Жалбене комисије, док не регулише ко не може да буде члан Жалбене комисије.

Такође, не онемогућава се да изабрана, постављена или именовна лица не могу да буду чланови Жалбене комисије. Наравно, треба бити обазрив како се не би учестало

⁷⁴ Мишљење Министарства државне управе и локалне самоуправе, број: 011-00-447/2016-20 од 09.12.2016. године, објављено на сајту Сталне конференције градова и општина <http://www.skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/Misljenje%20MDULS.pdf>, преузето 02.08.2019. године.

примењивале одредбе из чл.180. Закона, а које се односе на изузеће, с обзиром на то да ће председник или члан Жалбене комисије бити изузет од вршења дужности у појединачном жалбеном поступку уколико постоји лични интерес који он или с њиме повезано лице, може имати у вези са одлуком у чијем доношењу учествује.

У складу са законом⁷⁵, председник и чланови се именују на период од 5 година и могу бити поново именовани. Чланови и председник, имају право на накнаду за свој рад.

4.3. Стручне квалификације чланова Жалбене комисије

Закон⁷⁶ ближе прописује услове, у погледу образовања и радног искуства, које мора да испуни лице које се именује за члана Жалбене комисије. Поменута одредба Закона прописује да најмање два члана већа Жалбене комисије морају да имају стечено високо образовање из научне области правне науке на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету, са најмање пет година радног искуства у струци.

Иако закон не прописује обавезу, свих 5 чланова Жалбене комисије Града Ниша дипломирани су правници по образовању.

4.4. Председник Жалбене комисије

Када је реч о правима, обавезама и одговорностима председника Жалбене комисије, можемо рећи да председник пре свега, представља и руководи радом Жалбене комисије. У његовој надлежности је да сазива, предлаже дневни ред и председава седницама које је сазвао. Он, такође, потписује акте донете на седници, одлучује о изузећу члана Жалбене комисије. Председник Жалбене комисије припрема извештај о њеном раду и остварује комуникацију са Управним судом у циљу праћења и примене судске праксе у раду Жалбене комисије.

⁷⁵ Чл.178.ст.2. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

⁷⁶ Чл.178.ст.1. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Председника Жалбене комисије, у случају спречености, изузећа или одсутности, замењује члан Жалбене комисије кога он овласти, који у периоду док траје замењивање, има овлашћења, обавезе и одговорности председника Жалбене комисије.

4.5. Транспарентност рада Жалбене комисије

Рад Жалбене комисије је јаван. Када је у питању Жалбена комисија града Ниша, за обезбеђивање јавности⁷⁷ рада задужен је председник Жалбене комисије или члан кога председник овласти. Најчешће се јавност информише о њеном раду путем објављивања одлука и других аката од стране Жалбене комисије, давањем саопштења, подношењем извештаја о своме раду и сл. Најзначајније информације о раду и годишњи извештај Жалбена комисија објављује на званичној интернет страници Града Ниша.

Ни Пословник Жалбене комисије града Бора не прописује друкчија решења, у односу на Пословник Жалбене комисије града Ниша, када је у питању јавност⁷⁸ рада Жалбене комисије. У оба случаја, за обезбеђивање јавности рада Жалбене комисије задужен је њен председник.

Приликом објављивања података, председник, чланови Жалбене комисије и запослени који обављају административно – техничке послове, дужни су да, у складу са законом, чувају податке о личности. Ова обавеза, наведених лица, односи се и на податке које представљају службену тајну.

Када је реч о запосленима који обављају административно – техничке послове за Жалбену комисију, мисли се на службенике Градске управе Града Ниша – Секретаријата за послове управе и грађанска стања. Службеници Секретаријата за послове управе и грађанска стања помажу у раду Жалбеној комисији и њихова задужења су: пријем жалби и других поднесака, формирање предмета, здруживање поднесака, попуњавање и експедовање позива за усмену расправу, састављање записника на седницама Жалбене комисије, вођење записника о већању и гласању. Такође, службеници се старају о прибављању мишљења од стране Министарства државне управе и локалне самоуправе као и Сталне конференције градова и општина, прикупљању праксе у решавању одређеног

⁷⁷ Чл. 8. Пословника о раду Жалбене комисије града Ниша.

⁷⁸ Чл.23-26. Пословника о раду Жалбене комисије града Бора.

проблема, давању правних мишљења о наводима у поднетим жалбама на седници Жалбене комисије и обављању других послове потребних за рад Жалбене комисије у складу са законом.

У случају Жалбене комисије града Ниша дошло је до промене⁷⁹, када је реч о органу који обавља административно – техничке послове за потребе Жалбене комисије. Наиме, првобитно је административно – техничке послове обављао Секретаријат за послове управе и грађанска стања, док сада те послове обавља Служба начелника градске управе.

Када је у питању град Бор, Пословником о раду Жалбене комисије прописано је да административно – техничке послове за потребе Жалбене комисије обавља Служба за скупштинске послове општинске управе општине Бор. Након статусних промена, дошло је и до доношења Пословника о изменама⁸⁰ Пословника о раду Жалбене комисије.

V НАДЛЕЖНОСТ ЖАЛБЕНЕ КОМИСИЈЕ

Законом је прописана надлежност Жалбене комисије у јединицама локалне самоуправе.⁸¹ У оквиру своје надлежности Жалбена комисија одлучује о жалбама службеника на решења којима се одлучује о њиховим правима и дужностима, као и о жалбама учесника интерног и јавног конкурса. У свом раду Жалбена комисија примењује закон којим се уређује општи управни поступак. Жалбена комисија јесте колегијални орган који одлучује у другом степену.

Треба напоменути да Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе прописује да службеник може, ради заштите својих права да се обрати и управној инспекцији. У складу са законом, управни инспектор може да предложи Жалбеној комисији да по основу службеног надзора поништи или укине незаконито коначно решење којим је одлучено о неком праву или дужности службеника.⁸²

⁷⁹ Одлуком о изменама и допунама Одлуке о Градској управи Града Ниша, коју је Скупштина града Ниша донела 27.12.2017. године, извршена је, између осталог, промена у пословима које обављају Секретаријат за послове управе и грађанска стања и Служба начелника градске управе. На седници Градског већа од 08.05.2018. године, усвојен је Правилник о систематизацији, којим је извршено усклађивање са Одлуком о изменама и допунама Одлуке о Градској управи Града Ниша.

⁸⁰ Речи „општинске управе општине Бор“ замењују се речима „градске управе града Бора“.

⁸¹ Чл. 174.ст.1. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

⁸² Чл. 184. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Почетком примене Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, даном 01.12.2016. године, престао је да се примењује Закон о радним односима у државним органима, који је прописивао да се ради остваривања својих права, запослени у државном органу, односно постављена лица, писмено обраћају функционеру који руководи органом⁸³. О приговору, такође, одлучивао је функционер коме је приговор и упућен. Уколико функционер не одлучи по приговору у року од 15 дана од подношења или ако запослени, односно постављено лице није задовољно одлуком функционера по приговору, могло је покренути управни спор пред надлежним судом.

Одредбе Закона које се односе на Жалбену комисију примењују се од ступања на снагу Закона и утврђена је обавеза да се образује до почетка примене Закона. Док се не образује Жалбена комисија, одлучивање по жалбама вршиће Веће.⁸⁴

Конкретно, законска формулација да „до образовања Жалбене комисије, одлучивање о жалбама службеника наставља да обавља Веће“, није најсрећнија склопљена с обзиром на то да веће до сада није ни одлучивало о таквим жалбама. Ипак, наведено не изазива озбиљније практичне проблеме.⁸⁵

VI ЖАЛБЕНИ ПОСТУПАК

Жалба представља редовно правно средство у управном поступку. Редовно правно средство је оно које се може увек користити, сем у случају када је његова употреба изричито законом искључена. Другостепени управни поступак је поступак по жалби. Поступак по жалби (жалбени поступак), иако релативно честа, није обавезна фаза сваког управног поступка. Неопходан услов (*conditio sine qua non*) за покретање жалбеног поступка је изјављена жалба.⁸⁶

Законом је прописано да се жалба изјављује у року од 8 дана од дана достављања решења, ако овим законом није одређен краћи⁸⁷ рок.

⁸³ Чл. 71. Закона о радним односима у државним органима.

⁸⁴ М.Марковић, *op.cit.* стр.73.

⁸⁵ Часопис за јавну политику *Полис*, број 12/2017, стр. 11.

⁸⁶ П.Димитријевић, *Управно право општи део*, Ниш, 2017, стр. 418-419.

⁸⁷ Чл.148. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе предвиђен је краћи рок од 8 дана, тј. рок од 5 дана за изјављивање жалбе на решење којим се службеник удаљава са рада.

У управном поступку прихваћен је принцип двостепености, што значи да се против решења донетог по жалби (другостепеног решења) не може изјавити жалба. То истовремено значи да је свако решење донето по жалби коначно, јер се против њега не може изјавити нова жалба. Активирање жалбеног поступка као процесне секвенце зависиће првенствено од тога да ли је странка задовољана решењем надлежног органа управе или не. Странка ће бити задовољна решењем донетим у управном поступку уколико га је она својим захтевом и тражила, тј. када је тражила признање неког права и то право јој је решењем признато. Међутим, странка ће бити незадовољна решењем уколико јој се захтев за признавање права одбија. Такође, странка ће у принципу бити незадовољна решењима која се доносе по службеној дужности, с обзиром да се њима најчешће за њу утврђује нека обавеза (позитивни онерозни управни акт). Осим тога, незадовољан решењем може бити и надлежни државни орган чија је функција да се стара о општој законитости (нпр. јавни тужилац), јер према околности случаја, може сматрати да је донетим решењем повређена законитост. Право на жалбу постоји и када решење по захтеву странке није у прописаном року донето (тзв. „ћутање управе“) на основу законске конструкције да се у таквом случају има узети као да је донето решење којим се одбија захтев странке (негативан управни акт).⁸⁸

6.1. Евиденција и претходно испитивање жалбе

Изјављене жалбе се хронолошки заводе, према редоследу њиховог пријема.⁸⁹ У случају истовременог пријема две или више жалби, редослед завођења жалби врши се према азбучном реду презимена њихових подносилаца. За сваку пристиглу жалбу формира се посебан предмет.

Када је у питању претходно испитивање жалбе, Пословници о раду Жалбених комисија града Ниша и Бора предвиђају друкчија решења. Најпре ће бити изложена анализа претходног испитивања жалбе када о жалби одлучује Жалбена комисија града Ниша.

Првостепени орган, који је донео решење против кога је изјављена жалба, дужан је да претходно испита жалбу⁹⁰ и да установи да ли су испуњене процесне претпоставке за

⁸⁸ П. Димитријевић, *op.cit.* стр. 419-420.

⁸⁹ Чл. 11. Пословника о раду Жалбене комисије града Ниша.

⁹⁰ Чл. 12. Пословника о раду Жалбене комисије граа Ниша.

одлучивање по жалби. Конкретно, првостепени орган је дужан да испита да ли је жалба допуштена, да ли је изјављена благовремено и да ли је поднета од стране овлашћеног лица. У случају неиспуњења процесних услова првостепени орган је дужан да такву жалбу одбаци.

Рок за изјављивање жалбе јесте 8 дана од достављања решења које се побија, сем када је законом прописан краћи рок. По правилу, изјављивање жалбе нема суспензивно дејство када је у питању извршење решења.

На основу информација добијених од стране органа који обавља административно – техничке послове за потребе Жалбене комисије, председник Жалбене комисије обавештава чланове Жалбене комисије о пристиглим жалбама и формираним предметима. Списе предмета Жалбена комисија прибавља од првостепеног органа који је претходно имао дужност да испита испуњеност процесних услова у погледу изјављене жалбе.

У случају да је првостепени орган пропустио да одбаци жалбу која је неблагоприятна, недопуштена или изјављена од стране неовлашћеног лица, такву жалбу одбациће Жалбена комисија. Након што прибави списе предмета Жалбена комисија упућује захтев првостепеном органу да се изјасни о наводима садржаним у изјављеној жалби, односно о предузимању радњи првостепеног органа у складу са правима и дужностима утврђеним прописима.

Када је у питању претходно испитивање жалбе везано за рад Жалбене комисије града Бора, оно је прописано чл.10. Пословника о раду Жалбене комисије града Бора. Поменута одредба прописује у ст.1. следеће: „Постојање процесних услова за разматрање жалбе испитује председник Комисије одмах након пријема предмета у рад.“ Исти члан у своме другом ставу прописује: „Уколико су процесни услови за разматрање жалбе испуњени председник Комисије по потреби прибавља списе од првостепеног органа и предмет даје у рад.“ По оцени аутора овог завршног рада решење предвиђено поменутиим чл.10. Пословника о раду Жалбене комисије града Бора, не би требало да представља правило, већ изузетак.

Наиме, Закон о општем управном поступку⁹¹ прописује да се жалба предаје првостепеном органу и то у довољном броју примерака за орган и противну странку. Уколико се, пак, жалба преда директно другостепеном органу који треба да одлучи о њој, он је дужан да примљену жалбу врати првостепеном органу. Изузетак од овог правила јесу случајеви када се жалба предаје другостепеном органу директно и то: 1. када првостепени орган није издао решење у законом одређеном року; 2. односно уверење или другу исправу о чињеницама о којима се води службена евиденција; 3. када првостепени орган у законом одређеном року не одлучи о захтеву за разгледање списка и 4. другим случајевима који су законом предвиђени.

Након што прими жалбу, првостепени орган претходно испитује жалбу и то да ли је изјављена жалба благовремена, дозвољена и поднета од овлашћеног лица. Уколико првостепени орган не одбаци жалбу из неког од наведених разлога, он је прослеђује другостепеном органу.

Уколико не одбаци жалбу, првостепени орган прећи ће на проучавање жалбе. Приликом проучавања жалбе, он може наћи да је жалба основана или да спроведени поступак није био потпун или да је решење донесено по скраћеном поступку, а требало је спровести посебан испитни поступак. Прво, ако првостепени орган нађе да је жалба основана, а није потребно спроводити нов посебни испитни поступак, може ствар решити друкчије и новим решењем заменити своје раније решење које са жалбом побија. Првостепени орган је, дакле, установио да је погрешно применио материјални пропис на штету жалиоца. Он ће овако поступити само када нађе да је жалба у целини основана. Првостепени орган може ово овлашћење користити само у једностраначким стварима. Изузетно, ово овлашћење првостепени орган би могао да користи и у вишестраначким управним стварима, под условом да се новим решењем не дира у права која су првостепеним решењем призната другој странци.⁹²

Друго, ако првостепени орган нађе поводом жалбе да је првостепени поступак који је претходно његовом решењу непотпун, а да је то могло бити од утицаја на решавање

⁹¹ У чл.160-167. Закона о општем управном поступку („Сл.гласник РС“, бр.18/16 и 95/18- аутентично тумачење) прописан је начин предаје жалбе и поступање првостепеног органа по жалби.

⁹² П.Димитријевић, *op.cit.* стр. 427.

управне ствари, он може, сагласно одредбама Закона о општем управном поступку, поступак допунити. Исто тако, првостепени орган ће поводом жалбе допунити поступак и онда када жалилац изнесе у жалби такве чињенице и доказе који би могли бити од утицаја за друкчије решење ствари или ако је жалиоцу морала бити дата могућност да учествује у поступку који је претходио доношењу решења, па му та могућност није била дата или ако му је та могућност била дата, а он је пропустио да је користи, али је у жалби оправдао то пропуштање. У свим наведеним случајевима, првостепени орган може, према резултату допуњеног поступка, а у границама захтева странке, управну ствар решити другачије и новим решењем заменити решење које се жалбом повија. Против новог решења странка има право жалбе.⁹³

Треће, ако је првостепени орган донео решење без претходно спроведеног посебног испитног поступка, који је био обавезан или када је решење донео по скраћеном поступку, осим случаја када је решење донесено по скраћеном поступку реч о предузимању у јавном интересу хитних мера које се не могу одлагати, али странци притом није била дата могућност да се изјасни о чињеницама и околностима које су од значај за доношење решење, а странка у жалби тражи да се испитни поступак спроведе, односно да јој се пружи могућност да се изјасни о тим чињеницама и околностима, првостепени орган је дужан да спроведе тај поступак. Првостепени орган може након спроведеног посебног испитног поступка уважити захтев из жалбе и донети ново решење. И против новог решења, странка може изјавити жалбу, јер се оно исто тако сматра првостепеним решењем.⁹⁴

VII НАЧИН РАДА И ОДЛУЧИВАЊА ЖАЛБЕНЕ КОМИСИЈЕ

Жалбене комисије у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији раде и одлучују на седницама. Приликом рада и одлучивања Жалбене комисије везане су Пословником о раду који мора бити у складу са Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, али и Законом о општем управном поступку. Жалбена комисија свој рад обавља на седницама.

⁹³ Ibid стр.428.

⁹⁴ Ibid

7.1. Седнице Жалбене комисије

По правилу, Жалбена комисија ради и одлучује на седницама. Председник Жалбене комисије заказује седницу коју припрема у сарадњи са органом који обавља административно – техничке потребе за послове Жалбене комисије. Уз позив за седницу члановима Жалбене комисије доставља се и материјал који ће бити предмет расправе на сазваној седници, као и записник са претходно одржане седнице.

У погледу сазивања седница доминира начело хитности и седнице се могу сазвати најкасније један дан пре дана означеног за одржавање седнице. У случају оправданих разлога, изузетно, седница Жалбене комисије се може одржати и на дан њеног сазивања.

Председник Жалбене комисије има могућност да закаже и консултативни састанак са члановима ради разматрања појединих спорних питања, која ће бити предмет расправе на сазваној седници.

Седницама Жалбене комисије присуствује службеник органа који обавља административно – техничке послове за потребе Жалбене комисије који је одређен за праћење рада Жалбене комисије. Поменути службеник на седницама Жалбене комисије поступа као извештач, припрема одлуке и одговоре на тужбе против одлука Жалбене комисије и сл. Обавеза извештача је и да изнесе кратак садржај чињеничног стања у предмету, правно питање о коме се одлучује, важеће прописе и, уколико постоји, праксу у решавању таквог питања.

Седницу отвара председник Жалбене комисије који и руководи њеним радом. Пре него што се утврди дневни ред на заказаној седници усваја се записник са претходно одржане седнице Жалбене комисије.

Дужност је чланова и председника Жалбене комисије да присуствују сазваним седницама, расправљају о предметима на дневном реду и, на крају, да гласају о одлукама или другим актима на седници. У случају спречености председника Жалбене комисије, председник је дужан да овласти лице које ће га замењивати и вршити права и дужности председника у његовом одсуству, као и да о томе обавести службеника који обавља административно-техничке послове за потребе Жалбене комисије. Уколико, пак, члан Жалбене комисије није у могућности да присуствује заказаној седници он је дужан да о

томе обавести председника Жалбене комисије и орган који обавља административно – техничке послове за потребе Жалбене комисије.

Саму евиденцију присутности чланова и председника Жалбене комисије, када је у питању град Ниш врши Служба начелника градске управе имајући у виду да се она и стара о исплаћивању накнада за рад чланова и председника Жалбене комисије. Реализација накнаде за рад врши се преко Секретаријата за финансије градске управе Града Ниша и износи 1.000,00 динара⁹⁵ по жалби.

7.2. Одлучивање Жалбене комисије

Закон о општем управном поступку говори о раду првостепеног органа по жалби, а решавању другостепеног органа по жалби. То значи да другостепени орган, по правилу, мериторно одлучује поводом жалбе, док првостепени орган мотри на то да ли су испуњене процесне претпоставке за такво одлучивање. Но, и другостепени орган ће ако нађе да је жалба недопуштена, неблаговремена или изјављена од стране неовлашћеног лица, а првостепени орган је пропустио да је због тога одбаци а лимини, одбацити такву жалбу а лимине решењем. А то значи да се другостепени орган не упушта одмах у мериторно решавање жалбе, него најпре разматра претходна питања допуштености, благовремености и активне легитимације жалиоца.⁹⁶

Из наведеног се закључује да се жалбени поступак пред другостепеним органом одвија у две етапе. Прва етапа се састоји у поновној провери да ли су испуњени процесни услови за одлучивање по жалби, док се друга етапа односи на одлучивање у меритуму, под условом да другостепени орган не одбаци жалбу.

Ако жалбу не одбаци, Жалбена комисија може одбити жалбу, поништити решење у целини или делимично и сама одлучити о управној ствари, поништити решење и вратити предмет првостепеном органу на поновни поступак или га изменити⁹⁷.

Жалбена комисија, када одлучује о жалбама, дужна је да побијано решење испитује у границама постављеног захтева из жалбе. Жалбени захтев се може састојати у тражењу да

⁹⁵ Тачка IV Решења о образовању Жалбене комисије града Ниша.

⁹⁶ П.Димитријевић, *op.cit.* стр.429.

⁹⁷ Чл.167.ст.2. Закона о општем управном поступку.

се побијано решење измени, да се поништи у целини или делимично или да се поништи у целини или делимично уз доношење новог решења којим се друкчије одлучује о управној ствари. Жалбена комисија може да усвоји жалбу и из разлога који нису наведени у жалби.⁹⁸

Уколико су испуњене процесне претпоставке за испитивање жалбе, Жалбена комисија ће приступити одлучивању по поднетој жалби. Уколико не одбије жалбу као неосновану, Жалбена комисија може поништити првостепено решење у целини или делимично и сама одлучити о управној ствари или поништити решење и предмет вратити првостепеном органу на поновно одлучивање. Против одлуке жалбене комисије може се покренути управни спор.⁹⁹

У случају да првостепени орган није донео решење у законом прописаном року, жалба се изјављује Жалбеној комисији директно. Поступање другостепеног органа састојало би се у томе да другостепени орган затражи образложење од првостепеног органа зашто није благовремено издао решење. Уколико другостепени орган нађе да првостепени орган није издао решење због оправданих разлога, продужиће рок за издавање решења првостепеном органу за онолико колико су трајали оправдани разлози, а најдуже за 30 дана. Ако другостепени орган, пак, нађе да нису постојали оправдани разлози због којих првостепени орган није издао решење, тада другостепени орган може сам да реши управну ствар или да да налог првостепеном органу да у року од 15 дана донесе решење. Ако првостепени орган поново не изда решење у року који је наложио другостепени орган, то ће другостепени орган сам одлучити у управној ствари.

Своје одлуке, Жалбена комисија, доноси већином гласова од укупног броја својих чланова. Када је реч о одлукама, Жалбена комисија, у складу са својим овлашћењима доноси: решења, закључке и друге акте. Једногласност у доношењу одлука захтева се само када се доноси Пословник о раду и усваја Извештај о раду. Активну легитимацију за подношење предлога за измену или допуну Пословника о раду има председник и члан Жалбене комисије. О предлогу се изјашњава Жалбена комисија.

⁹⁸ Чл. 168. Закона о општем управном поступку.

⁹⁹ Чл. 176. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

По правилу, одлуке Жалбене комисије се доносе након расправе и одлучивања. Након закључења расправе председник Жалбене комисије ставља на гласање предлог одлуке. О предлогу одлуке се гласа појединачно, изјашњавањем председника и чланова Жалбене комисије.

Када је реч о року у коме Жалбена комисија треба да одлучи о жалби, Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе предвиђен је рок од 30 дана од њеног пријема, ако овим законом није прописан други рок. Међутим, овај рок се рачуна од достављања жалбе другостепеном органу – Жалбеној комисији. Наиме, жалба се изјављује преко првостепеног органа који претходно треба да оцени да ли је жалба допуштена, благовремена и изјављена од стране овлашћеног лица.

Поводом затраженог мишљења у вези примене одредаба члана 166.ст.1. Закона о општем управном поступку, а у вези са одредбом чл.175. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, Министарство државне управе и локалне самоуправе дало је следеће мишљење: „Решење којим се одлучује о жалби мора се донети и доставити странци најкасније у року од 60 дана, рачунајући дан предаје жалбе, ако посебним прописом није одређен краћи рок. Сходно томе, рок од 60 дана из чл.174. Закона, обухвата не само доношење решења о управној ствари, већ и достављање решења странци. Овај рок се, по правилу рачуна од дана уредне предаје жалбе првостепеном органу. У случају „ћутања управе“, када је жалба изјављена због недоношења првостепеног решења и уколико је другостепени орган оценио неоправданим разлоге за недоношење првостепеног решења, рок за другостепени орган почиње да тече од истека рока постављеног првостепеном органу да (накнадно) донесе решење, односно рок из члана 174. рачуна се од дана предаје уредне жалбе.¹⁰⁰

Иако је правило да Жалбена комисија своје одлуке доноси на седницама, по спроведеној усменој расправи, Пословник о раду прописује могућност да Жалбена комисија може да одлучи и без спровођења усмене расправе. У случају доношења одлуке, без одржане усмене расправе, Жалбена комисија ће своју одлуку засновати на подацима из списка у предмету и писаног извештаја првостепеног органа.

¹⁰⁰ Мишљење Министарства државне управе и локалне самоуправе, број: 011-00-00248/2018-07 од 12.07.2018.године.

7.3. Изузеће и престанак дужности члана Жалбене комисије

Као један од разлога због чега је број чланова Жалбене комисије повећан са три на пет, јесте претпоставка и реална могућност, да члан и/или председник Жалбене комисије могу бити изузети од одлучивања по појединим жалбама из законом прописаних разлога У циљу онемогућавања паралисања рада Жалбене комисије број чланова је повећан. У случају изузећа, члан и председник Жалбене комисије не могу учествовати у раду Жалбене комисије, у погледу одлучивања у конкретном случају на који се односи изузеће.

Уколико се тражи изузеће председника Жалбене комисије, о захтеву одлучује Градско веће. Ако се захтев за изузеће односи на члана/ове Жалбене комисије, о томе одлучује председник Жалбене комисије. У случају доношења решења о изузећу појединог члана Жалбене комисије, председник Жалбене комисије дужан је да о донетом решењу обавести остале чланове Жалбене комисије, као и о последицама даљег рада.

Занимљиво је да се против одлуке о изузећу не може изјавити посебна жалба, али се може покренути управни спор.¹⁰¹

Члану жалбене комисије може да престане дужност пре истека рока на који је именован у случају да поднесе писмену оставку, испуни услове за одлазак у пензију или у случају да буде разрешен.

7.4. Записници Жалбене комисије

Службеник административно – техничког органа који обавља послове за потребе Жалбене комисије, задужен је за вођење записника на седницама Жалбене комисије. Записник се води о раду, расправи и већању о предлогу одлука.

У записнику се констатују следећи подаци: датум одржавања и редни број седнице, имена присутних чланова и имена одсутних чланова, ако таквих има, утврђени дневни ред седнице, назначење о усвајању записника са претходне седнице, податке о предметима који се разматрају на седници, као и податке о већању и гласању и одлукама Жалбене комисије.

¹⁰¹ Чл.180.ст.4. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

На завршетку седнице, записник о раду Жалбене комисије, потписује председавајући седницом и службеник који је водио записник.

У случају да је одлука на седници Жалбене комисије донета једногласно, тада се не сачињава записник о већању и гласању, већ се на списима предмета ставља забележка да је одлука донета једногласно, а у записник се уписује само донета одлука.

Записник о већању и гласању се, обавезно, сачињава у случају када одлука није донета једногласно на седници Жалбене комисије. Тада се у записник уносе подаци о саставу Жалбене комисије, назначење предмета о којем се одлучује, кратак опис предмета, изрека донете одлуке и резултати гласања. Записник о већању и гласању потписују председник Жалбене комисије, чланови Жалбене комисије и службеник административно – техничког органа који обавља послове за потребе Жалбене комисије, а који је пратио рад Жалбене комисије. Члан комисије чије је мишљење друкчије има право да тражи да се његово мишљење издвоји. Након окончања већања и гласања, записник о овим радњама се издваја и пакује у посебну коверту.

VIII СТУДИЈА СЛУЧАЈЕВА У ГРАДОВИМА НИШУ И БОРУ

Предмет овог истраживања јесте одлучивање Жалбених комисија у јединицама локалне самоуправе – градовима Нишу и Бору по изјављеним жалбама службеника на решења којима се одлучује о њиховим правима и дужностима, као и одлучивање по жалбама изјављеним од стране учесника интерног и јавног конкурса. Период који је обрађен јесте од почетка рада Жалбених комисија у градовима Нишу и Бору, закључно са 10.05.2019. године.

Када је реч о Жалбеној комисији града Ниша, предмет истраживања су 58 жалби изјављених од стране службеника и учесника интерног и јавног конкурса, као и 3 одговора Управном суду поводом покренутих управних спорова.

Жалбена комисија Града Ниша, у наведеном периоду, одржала је 23. седнице. На 1. седници, одржаној 16.03.2017. године, донет је Пословник о раду. Последња седница, која је обухваћена истраживањем, одржана је 25.04.2019. године, када је одлучивано о два жалбама.

У случају Жалбене комисије града Бора, предмет истраживања су 19 жалби изјављених од стране службеника. Жалбена комисија града Бора није имала жалбе изјављене од стране учесника интерног и јавног конкурса. Поводом једног од решења Жалбене комисије града Бора покренут је управни спор. Током истраживаног периода Жалбена комисија града Бора одржала је укупно 14 седница.

Истраживач је поставио следеће хипотезе, које су истраживањем било провераване:

1. Механизам заштите прописан Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе је праведнији у односу на решење прописано Законом о радним односима у државним органима (који је престао да се примењује).
2. Број изјављених жалби, по годинама, је у порасту.
3. Значајан број изјављених жалби тиче се распоређивања службеника.
4. Највећи број жалби изјављен је против решења којима се одлучује о платама, накнадама и другим примањима.
5. Значајан број изјављених жалби тиче се оцењивања службеника.

Анализа постављених хипотеза биће образложена у закључним разматрањима.

8.1.Приказ и анализа резултата за 2017. годину

Када је у питању 2017. година и Жалбена комисија града Ниша, предмет анализе су 7 изјављених жалби, од којих су 6 изјављене против решења о распоређивању службеника, а 1 поводом непризнавања минулог рада. Жалбена комисија Града Ниша одбила је све жалбе изјављене у 2017. години. Није било покренутог управног спора.

Ради прегледнијег приказа прикупљени подаци о изјављеним жалбама у 2017. години, као и подаци о одлукама Жалбене комисије Града Ниша по изјављеним жалбама, биће приказани у табели бр.1.

Табела бр. 1. Приказ резултата истраживања за 2017. годину

Р.б	Седница	Одржана	Решење које се побија	Кратак опис	Одлука Жалбене комисије
1.	I	16.03.2017.	/	Донет Пословник о раду	/
2.	II	17.03.2017.	Реш. начел. ГУГН број 112-10/2/2017-13 од 21.02.2017.	Распоређивање службеника	Одбијена жалба
3.	II	17.03.2017.	Решење начел. ГУГН број 112-3/31/2017-06 од 21.02.2017.	Распоређивање службеника	Одбијена жалба
4.	III	22.03.2017.	Решење начел. ГУГН број 112-6/31/2017-09 од 21.02.2017.	Минули рад у ЛП Дикреција за изградњу Града Ниша	Одбијена жалба
5.	III	22.03.2017.	Решење начел. ГУГН број 112-13/6/2017-16 од 24.02.2017.	Распоређивање службеника	Одбијена жалба
6.	III	22.03.2017.	Решење начел. ГУГН број 112-4/12/2017-07 од 21.02.2017.	Распоређивање службеника	Одбијена жалба
7.	III	22.03.2017.	Решење начел. ГУГН број 112-3/31/2017-06 од 21.02.2017.	Распоређивање службеника	Одбијена жалба
8.	IV	30.03.2017.	/	Усвојен	/

				Извештај о раду	
9-	V	28.08.2017.	/	Измена Послословника о раду	/
10.	VI	29.08.2017.	Решење начел. ГУГН број 112-3/73/2017-06 од 09.08.2017.	Распоређивање службеника	Одбијена жалба

Када је у питању Жалбена комисија града Бора, истичемо да је на својој првој седници донела Пословник о раду и да је у току 2017. године одржала 5 седница, на којима је одлучивано о 11 жалби службеника. Већина жалби тичала се остваривања права на накнаду и друга примања, а било је и жалби због решења о трајном премештају на друго радно место. Од 11 изјављених жалби, 2 жалбе су одбијене као неосноване, док је 9 жалби усвојено и решења су поништена и враћена првостепеном органу на поновни поступак. Није било жалби учесника интерног и јавног конкурса, нити је покренут управни спор.

8.2.Приказ и анализа резултата за 2018. годину

Када је у питању 2018. година и Жалбена комисија града Ниша предмет анализе биће 12 предмета, од чега су 10 жалби, а 2 предмета су одговори Управном суду поводом покренутог управног спора.

Од 10 жалби, 9 су одбијене као неосноване, а 1 је одбачена као неблаговремена. Када је реч о одбијеним жалбама, 8 од 10 жалби поднете су против решења о распоређивању службеника, а преостале 2 су се тичале решења којим је одбијено право на солидарну помоћ.

Ради прегледнијег приказа прикупљењи подаци о изјављеним жалбама у 2018. години, као и подаци о одлукама Жалбене комисије Града Ниша по изјављеним жалбама, биће приказани у табели бр.2.

Табела бр. 2 – Приказ резултата истраживања за 2018. годину

Р.б	Седница	Одржана	Решење које се побија	Кратак опис	Одлука Жалбене комисије
1.	VII	12.06.2018.	Реш. начел. ГУГН број 112-8/36/2018-11 од 17.05.2018.	Рас. служ. и коеф. за обр. исп. зараде	Одбијена жалба
2.	VIII	14.06.2018.	Реш. начел. ГУГН број 112-7/15/2018-10 од 17.05.2018.	Распоређивање службеника	Одбијена жалба
3.	IX	15.06.2018.	Реш. начел. ГУГН број 112-6/19/2018-09 од 17.05.2018.	Распоређивање службеника	Одбијена жалба
4.	IX	15.06.2018.	Реш. начел. ГУГН број 112-22/21/2018-26 од 17.05.2018.	Распоређивање службеника	Одбијена жалба
5.	IX	15.06.2018.	Реш. начел. ГУГН број 112-22/30/2018-26 од 17.05.2018.	Распоређивање службеника	Одбијена жалба
6.	IX	15.06.2018.	Реш. начел. ГУГН број 112-22/41/2018-26 од 17.05.2018.	Распоређивање службеника	Одбијена жалба
7.	X	26.06.2018.	Реш. начел. ГУГН број 112-7/15/2018-10 од 31.05.2018 (исп.тех. грешке)	Распоређивање службеника	Одбијена жалба
8.	X	26.06.2018.	Реш. начел. ГУГН број 112-13/23/2018-16 од 17.05.2018.	Распоређивање службеника	Одбијена жалба
9.	XI	20.07.2018.	Решење секретара	Солидарна	Одбијена

			Скупштине Града Ниша број 112- 7/15/2018-10 од 31.05.2018.	помоћ	жалба
10.	XII	06.09.2018.	Управни суд Решење ЖК бр. 698-4/2018- 03 од 14.06.2018.	Тужба (распоређивање службеника)	Одговор Управном суду
11.	XIII	01.10.2018.	Управни суд Решење ЖК бр. 698-21/2018- 03 од 26.06.2018.	Тужба (распоређивање службеника, исп. тех. грешке)	Одговор Управном суду
12.	XIV	06.12.2018.	Реш. начел. ГУГН број 184-57/2018-20 од 12.09.2018.	Солидарна помоћ	Одбачена жалба као неблаговрем ена

Предмет посебне анализе, када је у питању Жалбена комисија града Ниша, била је жалба службеника на решење начелника Градске управе Града Ниша, број 112-22/21/2018-26 од 17.05.2018. године. Незадовољан решењем, службеник је изјавио жалбу 31.05.2018. године. Наиме, службеник је обављао послове у Сектору за област противпожарне заштите, био је шеф поменутог сектора, а које радно место је било разврстано у звање самосталног саветника. Ожалбеним решењем, службеник, је распоређен на друго радно место у звању саветника. Суштина жалбе је била да није распоређен на одговарајуће радно место, тј. није распоређен на радно место у истом звању, већ је премештен на радно место на коме се обављају послови у непосредно нижем звању – звању саветника. Службеник се у жалби позива да нису испуњени услови из чл 145. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе који прописује да у случају утврђене теже повреде дужности из радног односа, службенику може да се изрекне казна премештање на радно место у непосредно ниже звање.

Жалба службеника је одбијена као неоснована, а Жалбена комисија је за своју одлуку дала следеће образложење: Чланом 58. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе прописано је да се радна места и њихово разврставање по звањима уређују Правилником о организацији и систематизацији радних места, да се Правилником утврђују описи радних места, звања у којима су радна места разврстана, потребан број извршилаца за свако радно место, врста и степен образовања, радно искуство и други услови за рад на сваком радном месту, као и да у јединици локалне самоуправе правилник усваја градско, односно, општинско веће.

Правилником о организацији и систематизацији радних места у Градској управи града Ниша, Служби за послове Скупштине Града, Служби за послове Градоначелника, Служби за послове Градског већа, Канцеларији за локални економски развој и пројекте, Правобранилаштву Града Ниша, Канцеларији заштитника грађана, Буџетској инспекцији Града Ниша и Служби за интерну ревизију органа и служби Града Ниша, број 549-7/2018-03, који је Градско веће Града Ниша усвојило на седници одржаној 08.05.2018. године, утврђено је и радно место, под редним бројем 426. Стручно-технички послови текућег одржавања, са описом послова и условима за обављање, као и звање саветник, број извршилаца 3.

Решењем начелника Градске управе Града Ниша, број 112-22/21/2018-26 од 17.05.2018. године, именовани је распоређен на радно место: Стручно-технички послови текућег одржавања, које је разврстано у звање саветник.

Жалбена комисија констатује да се у конкретном случају не ради о премештају службеника, већ о распоређивању службеника услед доношења новог Правилника о систематизацији, односно о усклађивању систематизације радних места са Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе и одговарајућим подзаконским актима.

Чланом 38. Уредбе о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 88/2016) прописано је да Правилником о систематизацији

може бити одређено да на радним местима у звању самосталног саветника ради највише 20% службеника од укупног броја запослених.

Усвајањем Правилника о организацији и систематизацији радних места у Градској управи града Ниша, Служби за послове Скупштине Града, Служби за послове Градоначелника, Служби за послове Градског већа, Канцеларији за локални економски развој и пројекте, Правобранилаштву Града Ниша, Канцеларији заштитника грађана, Буџетској инспекцији Града Ниша и Служби за интерну ревизију органа и служби Града Ниша, број 549-7/2018-03 од 08.05.2018. године, наведено радно место је укинато.

Жалбена комисија констатује да се поступак разврставања радних места, мерила за процену и опис радних места и утврђивање звања спроводи по прописаној процедури, уз поштовање члана 38. наведене Уредбе.

Имајући у виду напред наведено, Жалбена комисија је утврдила да је начелник Градске управе града Ниша, на основу својих овлашћења правилно утврдио чињенично стање, да је на основу тако утврђеног чињеничног стања правилно применио прописе и донео решење о распоређивању службеника, у звању саветник.

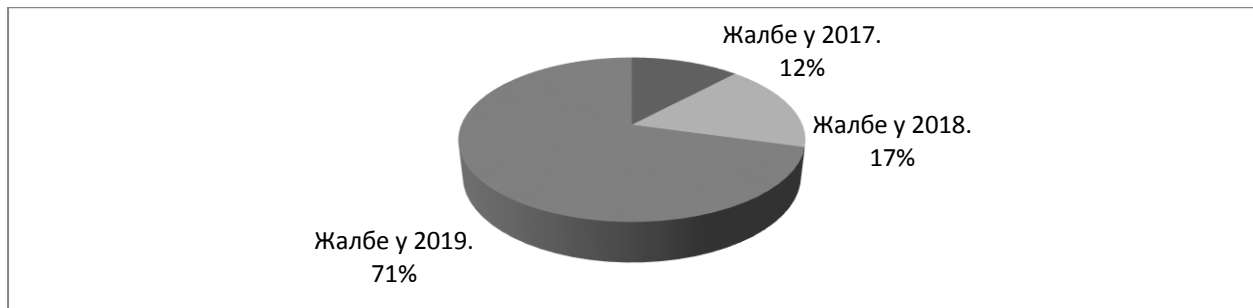
Аутор је друкчијег мишљења. Наиме, како није имао увид у комплетан предмет, већ само решење Жалбене комисије града Ниша којим је одлучено о предметној жалби, моћи ће да полемише само са решењем Жалбене комисије града Ниша. Уважавајући велики део образложења решења Жалбене комисије, аутор је мишљења да је жалба требало бити усвојена, а првостепено решење поништено и враћено првостепеном органу на поновни поступак. За своје образложење, аутор даје следеће разлоге: Из решења не можемо да закључимо да ли је послодавац могао да распореди службеника на друго, одговарајуће радно место. Тачно је да се мора применити Уредба о критеријумима за разврставање и мерила за опис радних места службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе којом се ограничава број службеника у звању самостални саветник на 20% од укупног броја службеника, али се поставља питање да ли је послодавац све службенике који су обављали послове у звању самосталног саветника подвргнуо тесту конкуренције, па тек на основу спроведеног тестирања и компарацијом добијених резултата који се тичу радне успешности и сл. да изврши премештај службеника који ће остати да раде у истом

звању, а вишак који прелази 20% да распореди на непосредно нижа звања. Из наведеног, аутор сматра да одлука Жалбене комисије по поменутој жалби није правилна.

У случају Жалбене комисије града Бора, за 2018. годину, истичемо да је било одржано 6 седница, на којима је разматрано 6 жалби службеника на решења којима се одлучивало о њиховим правима и дужностима (остваривање права на накнаду и друга примања, трајни премештај на друго радно место и др.). Од 6 изјављених жалби 4 су одбијене као неосноване, док је у 2 случаја Жалбена комисија усвојила жалбе, поништила решења и вратила предмет првостепеном органу на поновно поступак. Поводом решења Жалбене комисије града Бора у 2018. години покренуто је 3 управна спора (још увек су у току). Жалби учесника интерног и јавног конкурса није било.

8.3. Приказ и анализа резултата за 2019. годину

Статистички гледано, од укупног броја изјављених жалби, од формирања Жалбене комисије Града Ниша, закључно са 10.05.2019. године као датума до када је обухваћено истраживање, највећи број жалби изјављен је у 2019. години. Од укупно 58 жалби, чак 41 (71%) жалби изјављено је у 2019. години.



Слика 1. Графикон са приказаним процентуалним уделима у броју жалби по годинама

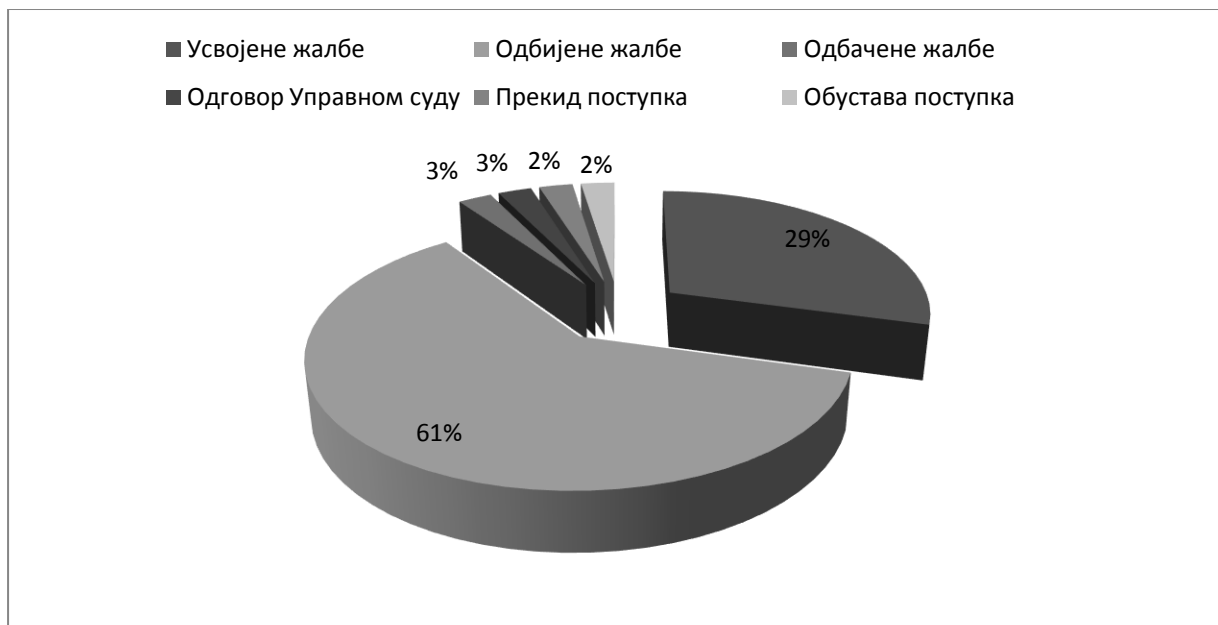
У периоду анализе за 2019. годину, Жалбена комисија Града Ниша, имала је 42 предмета о раду, од чега је одлучивала о 41 жалби и поднела је 1 одговор Управном суду поводом покренутог управног спора.

Од 41 жалбе, према становишту Жалбене комисије Града Ниша 12 су биле основане. Највећи број усвојених жалби тицао се жалби против решења о оцењивању службеника и у 9 случајева Жалбена комисија је нашла да су жалбе основане. Преостале 3 усвојене жалбе

тицале су се непризнавања права на солидарну помоћ (2) и недоношења решења по захтеву за исплату јубиларне награде (1).

У 2019. години Жалбена комисија Града Ниша одбила је 25 жалби као несоноване. Највећи број одбијених жалби (23) тицао се непризнавања права на увећање коефицијента за 10% инспекторима.

Међу прикупљеним подацима за 2019. годину имамо и 1 прекид поступка, до прибављања мишљења Одбора за праћење примене Колективног уговора и 1 обустављен поступак у случају непризнавања права на солидарну помоћ. У 1 случају Жалбена комисија није одлучивала, јер је првостепени орган након изјављивања жалбе донео решење и одлучио о праву службеника.



Слика 2. Процентуални приказ укупног броја предмета Жалбене комисије у 2019. години.

Предмет посебне анализе биће пет (5) решења Жалбене комисије града Ниша.

Прво од пет анализираних решења Жалбене комисије тиче се жалбе службеника Градске управе Града Ниша, на Решење начелника Градске управе Града Ниша, број 119-12/28/19-08 од 27.02.2019. године. Наиме, службеник је изјавио жалбу на решење о оцењивању уз констатацију да је био оцењен пристасно и без јасних критеријума, да му у

току два квартала нису давани предмети за рад, те остаје нејасно како је за поментуи период могао да буде оцењен оценом „незадовољава“. Изјашњење на жалбу дао је првостепени орган уз констатацију да је службеник оцењен у складу са Уредбом о оцењивању државних службеника. Како је током жалбеног поступка утврђено да не постоје јасни и разумни критеријуми на основу којих је службеник оцењиван, да је службеник оцењен за два квартала оценом „незадовољава“, а да притом није ни могао да испуни радне циљеве, јер му нису додељивани предмети, да разговор са службеником који је оцењиван није обављен без присуства других службеника то је, према мишљењу аутора, правилно поступила Жалбена комисија када је донела решење којим је уважила жалбу службеника, поништила ожалбено решење и предмет вратила првостепеном органу на поновни поступак.

Друго од пет посебно анализираних решења Жалбене комисије тиче се жалбе службеника због тзв. „ћутања управе“. Службеник Градске управе Града Ниша поднео је 28.11.2018. године, начелнику ГУГН захтев за исплату јубиларне награде. Како у року прописаном чл.145. Закона о општем управном поступку, тј. у року од 30 дана, првостепени орган није донео решење, то је службеник изјавио жалбу Жалбеној комисији. Првостепени орган се изјаснио да решење није донео у законом прописаном року из разлога немогућности поступања због повећаног обима посла. С обзиром на утврђено чињенично стање, то је Жалбена комисија донела решење којим се усваја жалба службеника и даје налог начелнику ГУГН да у року од 15 дана од дана пријема овог решења донесе решење, то је неспорно ово решење Жалбене комисије правилно.

Треће од пет посебно анализираних решења Жалбене комисије тиче се жалбе на решење којима се не признаје увећање коефицијената за 10%. Предмет анализе је 1 од 23 скоро 23 идентично образложених решења којима се одбија жалба службеника. Наиме, службеницима запосленима у Секретаријату за инспекцијске послове ГУГН, начелник ГУГН донео је решење којима им се увећава коефицијент за 10%. Незадовољни поменути решењем, 23 службеника је изјавило жалбе – све жалбе су одбијене од стране Жалбене комисије. Анализираћемо једно решење. У жалби службеник истиче да је инспекторима у Новом Саду, Београду, Чачку и још неким градовима увећан коефицијент за 20%. Даље, у жалби се службеник позива да је начелник Градске управе града Ниша, дана 31.01.2019.

године, под бројем 43/19-20 донео Правилник о изменама и допунама Правилника о платама запослених у Градској управи града Ниша, позивајући се у образложењу на Уредбу о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима („Сл. гласник РС“, бр. 44/2008 – пречишћен текст, 113/2017 – др. закон и бр. 23/18), где је дато право запосленом, који ради на пословима инспекцијског теренског надзора у непосредном контакту са субјектима надзора, на увећање коефицијента највише до 20%, у члану 5. став 2. алинеја 7., а самосталним чланом 2. Уредбе о допуни Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима („Сл. гласник РС“, бр. 23/2018) прописано је да се увећање коефицијента врши у оквиру расположиве масе средстава за плате. Како су у ожалбеним решењима постављени јасни критеријуми на основу којих је дошло до увећања коефицијента за 10%, а с обзиром на чињеницу да се Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима прописује могућност повећања коефицијента највише за 20% - што значи да може и мање, не пише мора 20%, то је према оцени аутора овог мастер рада Жалбена комисија правилно одлучила када је одбила жалбу због непризнавања права на повећање коефицијента за 10%.

Четврто од пет посебно анализираних решења Жалбене комисије града Ниша односи се на оцену да ли је правилна одлука да се одбаци жалба као неблагоприятна. Службеница ГУГН изјавила је жалбу на решење начелника ГУГН број 119-12/30/19-08 од 27.02.2019. године. Првостепени орган је жалбу проследио Жалбеној комисији уз констатацију да је жалба дозвољена, изјављена од овлашћеног лица, али неблагоприятна. Жалбена комисија је, не упуштајући се у мериторно одлучивање, утврдила да је службеница примила 14.03.2019. године, те да је последњи дан рока за изјављивање жалбе био 22.03.2019. године. Како је жалба поднета првостепеном органу 25.03.2019. године, то је правилна одлука Жалбене комисије града Ниша о одбацивању ове жалбе као неблагоприятне.

Последње посебно анализирано решења Жалбене комисије града Ниша односи се на жалбу службенице поводом одбијања захтева за солидарну помоћ. Решењем Секретара Града Ниша број 434/2018-22 од 20.12.2018. године одбијен је захтев службенице за солидарну помоћ. Поводом првостепеног решења службеница је изјавила жалбу. С

обзиром да је захтев службенице одбијен, а да се из образложења решења Секретара Града Ниша које је донето по предлогу Комисије за додељивање солидарне помоћи, не дају јасни и одлучни разлози, нити се у образложењу одбија захтев уз позивање на неки подзаконски акт који прописује и квалификује које се болести имају сматрати дужим и тежим, то је правилна одлука Жалбене комисије да жалбу службенице усвоји као основу, првостепено решење поништи и предмет врати на поновни поступак.

Ради прегледнијег приказа прикупљењи подаци о изјављеним жалбама у 2019. години, као и подаци о одлукама Жалбене комисије Града Ниша по изјављеним жалбама, биће приказани у табели бр.3.

Табела бр. 3 – Приказ резултата истраживања за период 01.01.2019-10.05.2019. године

Р.бр.	Седница	Одржана	Решење које се побија	Кратак опис	Одлука Жалбене комисије
1.	XV	16.01.2019.	Реш. начел. ГУГН број 112-5/106/2018-08 од 21.12.2018.	Избор канд. по јавном конкурс	Одбијена жалба
2.	XVI	23.01.2019.	ГУГН	Недон.реш. (јубиларна награда)	Усвојена жалба
3.	XVII	05.02.2019.	Решење секретара СГ бр. 434/2018-22 од 20.12.2018.	Непризавање права (солид.помоћ)	Усвојена жалба и пониш. првост.реш.
4.	XVIII	28.02.2019.	Реш. начел. ГУГН број 112-12/1/2019-25 од 21.01.2018.	Премештај и утврђ. коэф.	Усвојена жалба и пониш. првост.реш.
5.	XVIII	28.02.2019.	ГУГН	Солидарна помоћ	Обушављен поступак
6.	XIX	22.03.2019.	Реш. начел. ГУГН	Непризнавање	Прекинут

			број 112-12/1/2019-25 од 21.01.2018.	права (јубил. награда)	поступак(упућен захт.за давање мишљ.)
7.	XIX	22.03.2019.	Реш. начел. ГУГН број 112-12/1/2019-25 од 21.01.2018.	Увећање коэф. за 10% инспекторима	Одбијена жалба
8.	XIX	22.03.2019.	Реш. начел. ГУГН број 112-12/6/2019-15 од 01.02.2019.	Увећање коэф. за 10% инспекторима	Одбијена жалба
9.	XIX	22.03.2019.	Реш. начел. ГУГН број 112-12/14/2019- 15 од 01.02.2019.	Увећање коэф. за 10% инспекторима	Одбијена жалба
10.	XIX	22.03.2019.	Реш. начел. ГУГН број 112-12/18/2019- 15 од 01.02.2019.	Увећање коэф. за 10% инспекторима	Одбијена жалба
11.	XIX	22.03.2019.	Реш. начел. ГУГН број 112-12/13/2019- 15 од 01.02.2019.	Увећање коэф. за 10% инспекторима	Одбијена жалба
12.	XIX	22.03.2019.	Реш. начел. ГУГН број 112-12/10/2019- 15 од 01.02.2019.	Увећање коэф. за 10% инспекторима	Одбијена жалба
13.	XIX	22.03.2019.	Реш. начел. ГУГН број 112-12/19/2019- 15 од 01.02.2019.	Увећање коэф. за 10% инспекторима	Одбијена жалба
14.	XIX	22.03.2019.	Реш. начел. ГУГН број 112-12/11/2019- 15 од 01.02.2019.	Увећање коэф. за 10% инспекторима	Одбијена жалба
15.	XIX	22.03.2019.	Реш. начел. ГУГН број 112-12/16/2019-	Увећање коэф. за 10%	Одбијена жалба

			15 од 01.02.2019.	инспекторима	
16.	XIX	22.03.2019.	Реш. начел. ГУГН број 112-12/3/2019-15 од 01.02.2019.	Увећање коэф. за 10% инспекторима	Одбијена жалба
17.	XIX	22.03.2019.	Реш. начел. ГУГН број 112-12/15/2019- 15 од 01.02.2019.	Увећање коэф. за 10% инспекторима	Одбијена жалба
18.	XIX	22.03.2019.	Реш. начел. ГУГН број 112-12/9/2019-15 од 01.02.2019.	Увећање коэф. за 10% инспекторима	Одбијена жалба
19.	XIX	22.03.2019.	Реш. начел. ГУГН број 112-12/4/2019-15 од 01.02.2019.	Увећање коэф. за 10% инспекторима	Одбијена жалба
20.	XIX	22.03.2019.	Реш. начел. ГУГН број 112-12/5/2019-15 од 01.02.2019.	Увећање коэф. за 10% инспекторима	Одбијена жалба
21.	XIX	22.03.2019.	Реш. начел. ГУГН број 112-12/20/2019- 15 од 01.02.2019.	Увећање коэф. за 10% инспекторима	Одбијена жалба
22.	XIX	22.03.2019.	Реш. начел. ГУГН број 112-12/22/2019- 15 од 01.02.2019.	Увећање коэф. за 10% инспекторима	Одбијена жалба
23.	XIX	22.03.2019.	Реш. начел. ГУГН број 112-12/23/2019- 15 од 01.02.2019.	Увећање коэф. за 10% инспекторима	Одбијена жалба
24.	XIX	22.03.2019.	Реш. начел. ГУГН број 112-12/7/2019-15 од 01.02.2019.	Увећање коэф. за 10% инспекторима	Одбијена жалба
25.	XIX	22.03.2019.	Реш. начел. ГУГН број 112-12/17/2019- 15 од 01.02.2019.	Увећање коэф. за 10% инспекторима	Одбијена жалба

26.	XIX	22.03.2019.	Реш. начел. ГУГН број 112-12/12/2019- 15 од 01.02.2019.	Увећање коэф. за 10% инспекторима	Одбијена жалба
27.	XIX	22.03.2019.	Реш. начел. ГУГН број 112-12/21/2019- 15 од 01.02.2019.	Увећање коэф. за 10% инспекторима	Одбијена жалба
28.	XIX	22.03.2019.	Реш. начел. ГУГН број 112-12/2/2019-15 од 01.02.2019.	Увећање коэф. за 10% инспекторима	Одбијена жалба
29.	XIX	22.03.2019.	Реш. начел. ГУГН број 112-12/8/2019-15 од 01.02.2019.	Увећање коэф. за 10% инспекторима	Одбијена жалба
30.	XX	05.04.2019.	Управни суд Решење ЖК бр. 699-48/19-03 од 16.01.2019.	Тужба (избор канд. јав.конк.)	Одговор Управном суду
31.	XX	05.04.2019.	Реш. начел. ГУГН број 119-12/28/19-08 од 27.02.2019.	Оцењивање	Усвојена жалба и поништено решење
32.	XX	05.04.2019.	Реш. начел. ГУГН број 119-12/30/19-08 од 27.02.2019.	Оцењивање	Одбачена жалба као неблаговреме на
33.	XX	05.04.2019.	ГУГН	Недоношење решења – солидарна помоћ	Жалбена комисија није одлучивала – првост. орг. донео решење
34.	XXI	18.04.2019.	Реш. начел. ГУГН број 119-22/15-2018 од 22.02.2019.	Оцењивање	Усвојена жалба и пониш.

					првост.реш.
35.	XXI	18.04.2019.	Реш. начел. ГУГН број 119-13/22/19-20 од 13.02.2019.	Оцењивање	Усвојена жалба и пониш. првост.реш.
36.	XXI	18.04.2019.	Реш. начел. ГУГН број 119-13/4/19-20 од 13.02.2019.	Оцењивање	Усвојена жалба и пониш. првост.реш.
37.	XXI	18.04.2019.	Реш. начел. ГУГН број 119-13/21/19-20 од 13.02.2019.	Оцењивање	Усвојена жалба и пониш. првост.решењ е
38.	XXI	18.04.2019.	Реш. начел. ГУГН број 119-12/25/19-08 од 27.02.2019.	Оцењивање	Усвојена жалба и пониш. првост.решењ е
39.	XXI	18.04.2019.	Реш. начел. ГУГН број 119-13/1/19-20 од 13.02.2019.	Оцењивање	Усвојена жалба и пониш. првост.решењ е
40.	XXI	18.04.2019.	Реш. начел. ГУГН број 119-1/16/19-08 од 25.02.2019.	Оцењивање	Усвојена жалба и пониш. првост.решењ е
41.	XXII	25.04.2019.	Реш. начел. ГУГН број 119-5/83/19-20	Оцењивање	Усвојена жалба и

			од 25.01.2019.		пониш. првост.решење
42.	XXII	25.04.2019.	Реш. начел. ГУГН број 184-164/2018-20 од 14.02.2019.	Солидарна помоћ за члана уже породице	Одбијена жалба

У случају Жалбене комисије града Бора, истичемо да је у 2019. години (закључно са 10.05.2019. године) одржано 3 седнице, на којима је одлучивано о 2 жалбе службеника на решења којима се одлучивало о њиховим правима и дужностима. Једна жалба је одбијена као неоснована, а једна жалба је усвојена, поништено решење и предмет враћен првостепеном органу на поновни поступак. Жалби учесника интерног и јавног конкурса није било. Покренут је 1 управни спор.

Занимљивост за Жалбену комисију града Бора јесте доношење Решења о поништавању првостепеног решења по основу службеног надзора, које је Жалбена комисија донела на предлог управног инспектора. У конкретном случају службеник на извршилачком радном месту премештен је на друго радно место – у непосредно ниже звање. Иако се службеник у конкретном случају није жалио, то је управни инспектор нашао да је такво поступање незаконито и дао предлог Жалбеној комисији града Бора да по основу службеног надзора поништи то решење.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

У уводном делу закључних разматрања биће анализирание постављене хипотезе, које су биле предмет провере истраживача током спроведеног истраживања.

1. Механизам заштите прописан Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе је праведнији у односу на решење прописано Законом о радним односима у државним органима (који је престао да се примењује).

Ова хипотеза може се сматрати доказаном и истинитом.

С обзиром да је Законом о радним односима у државним органима, који је престао да се примењује, било прописано да о правима, обавезама и одговорностима запослених и постављених, односно изабраних лица одлучује функционер који руководи органом, тј. како је у конкретном случају одлучивао о жалбама функционер који је и донео решење, то је свакако одлучивање Жалбене комисије по жалбама праведније, јер се реално за очекивати да функционер који је донео првостепено решење не предомисли и промени решење након изјављене жалбе, односно приговара тада.

2. Број изјављених жалби је у порасту.

На основу резултата истраживања, узимају у обзир број изјављених жалби Жалбеним комисијама града Ниша и Бора, ова хипотеза се има сматрати делимично доказаном.

Наиме, када је у питању број изјављених жалби Жалбеној комисији града Ниша, на основу резултата емпиријског истраживања запажа се растући тренд у броју изјављених жалби, тако што у 2017. години имамо 7 изјављених жалби, 2018. године имамо 10 изјављених жалби, а 2019. године чак 41 изјављену жалбу.

Када је у питању број изјављених жалби Жалбеној комисији града Бора, на основу резултата емпиријског истраживања, немамо растући тренд у броју изјављених жалби, већ је тренд опадајући. Највећи број жалби – 11 изјављен је 2017. године, већ наредне године тај број је скоро преполовљен и износи 6, а закључно са 10.05.2019. године Жалбеној комисији града Бора је изјављено само 2 жалбе, што је за чак 39 жалби мање у односу на број жалби изјављених Жалбеној комисији града Ниша.

3. Значајан број изјављених жалби тиче се распоређивања службеника.

Ова хипотеза се може сматрати истинитом и доказаном.

На основу анализе добијених резултата истраживања запажа се да је 14 од 58 жалби изјављено против решења о распоређивању службеника. Имајући у виду да 24% процента није занемарљив проценат, када је у питању број укупно изјављених жалби, то се може сматрати да је ова хипотеза доказана када је у питању анализа резултата емпиријског истраживања везано за Жалбену комисију града Ниша. Када је у питању истраживање везано за Жалбену комисију града Бора, проценат изјављених жалби поводом решења о

распоређивању службеника је нешто виши и износи 36,84%, тј. од 19 укупно изјављених жалби 7 су изјављене поводом решења о распоређивању службеника.

4. Највећи број жалби изјављен је против решења којима се одлучује о платама, накнадама и другим примањима.

Ова хипотеза се може сматрати апсолутно доказаном.

Чак 33 од 58 изјављених жалби Жалбеној комисији града Ниша тичало се одлуке о непризнавању увећања коефицијента, недоношењу решења о јубиларним накнадама и непризнавању права на солидарну помоћ.

У случају Жалбене комисије града Бора чак 9 од 19 изјављених жалби се тичало решења којима се одлучивало о коефицијентима, накнадама и другим примањима.

5. Значајан број изјављених жалби тиче се оцењивања службеника.

Ова хипотеза се може сматрати само делимично доказаном и истинитом.

Када је у питању Жалбена комисија града Ниша само 10 од 58 изјављених жалби тичало се решења о оцењивању службеника, док је у случају Жалбене комисије града Бора тај однос још мањи, тј. свега 2 од 19 жалби.

Примена Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе има за последицу увођење колегијалног органа – Жалбене комисије, која је у другом степену, између осталог, и надлежна за одлучивање по жалбама службеника на решења којима се одлучује о њиховим правима и дужностима.

Жалбена комисија, као механизам у функцији заштите и остваривања права службеника, представља знатно правичније средство када су у питању службеници незадовољни одређеним решењем, имајући у виду да је претходни пропис који је ово питање регулисао – Закон о радним односима у државним органима, предвиђао да је надлежан за одлучивање против оспореног решења функционер који руководи органом. У пракси, то је значило да је било могуће да исто лице које је донело одређено решење, касније, одлучује и по приговору службеника који је незадовољан оспореним решењем, што представља ремонстративно правно средство.

Увођењем Жалбене комисије, као колективног органа, за чије чланове позитивно-правни прописи прописују одређене стручне квалификације – конкретно да најмање два члана Жалбене комисије имају високо образовање из области правне науке, треба да допринесе бољој правној заштити службеника незадовољног оспореним решењем.

Друго, предност Жалбеним комисијама треба дати и из разлога што је реч о колегијалном органу који одлучује о жалбама у трочланом саставу, за разлику од претходног прописа који је прописивао одлучивање функционера – инокосног органа. Но, на крају не треба ни потпуно искључити могућност политичког утицаја на непристрасност члана/ова самих Жалбених комисија приликом одлучивања о жалбама, а имајући у виду начин именовања чланова Жалбених комисија (именује их општинско, односно градско веће).

Како је реч о релативно новом органу у систему локалне самоуправе у Републици Србији, а у недостатку већег броја одлука Управног суда Србије (кога одлучује изузетно споро одлучивање) по покренутим управним споровима поводом решења Жалбених комисија, још увек је рано давати оцену да ли је Жалбена комисија ефикаснији и делотворнији механизам заштите, у односу на претходно решење.

Л и т е р а т у р а

1. Адигес Калдерон Исак, *Адигес о менаџменту*, Београд, 2012, Отворена књига
2. Брнабић Ана, *Улога новог Закона о запосленима у АП и ЈЛС у свеукупној реформи јавне управе* у Часопис за јавну политику Полис, број 12/2017, Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије и Центар за јавну и локалну управу – ПАЛГО центар
3. Часопис за јавну политику, *Полис*, Београд, број 12/2017, Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије и Центар за јавну и локалну управу – ПАЛГО центар
4. Димитријевић Предраг, Вучетић Дејан, Вучковић Јелена, *Систем локалне самоуправе норма и процес*, Ниш, 2018, Медивест Ниш
5. Димитријевић Предраг, *Управно право општи део*, Ниш, 2017, Медивест Ниш
6. Димитријевић Предраг, Вучетић Дејан, *Систем локалне самоуправе норма и процес*, Ниш, 2011, Свен Ниш
7. Кулић Живко, Лакићевић Радан, Здравковић Љубиша, Ниш, 2016, Висока школа струковних студија за криминалистику и безбедност Ниш

8. Марковић Милан, *Примена Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе – приказ кроз питања и одговоре*, Београд, 2017, Савет Европе
9. Обрадовић Горан, Ковачевић Перић Слободанка, *Дисциплинска одговорност запослених*, Ниш, 2016, Центар за публикације Правног факултета Универзитета у Нишу
10. Томић Светлана, *Приручник за оцењивање службеника у локалној самоуправи*, Београд, 2017, Стална конференција градова и општина
11. Вучетић Дејан, *Правни режим и институције енглеске локалне самоуправе*, Ниш, 2017, Медивест КТ
12. Влатковић Милан, Брковић Радоје, Урдаревић Бојан, *Службеничко право*, Београд, 2013, Досије студио
13. Вест Мајкл, *Тајне управљања тимом*, Загреб, 2005, Школска књига
14. Петровић Милан, *Наука о управљању као претпоставка управне политике (општи део)*, Ниш, 2011, Свен

Остала истраживачка грађа и прописи

1. Мишљење Министарства државне управе и локалне самоуправе, број: 011-00-00248/2018-07 од 12.07.2018.године
2. Пословник о изменама Пословника о раду Жалбене комисије („Службени лист града Бора“, бр. 9/2019)
3. Пословник о раду Жалбене комисије („Службени лист општине Бор“, бр. 1/2017)
4. Решење Жалбене комисије Града Ниша од 05.04.2019. године донето по жалби службеника на Решење начелника Градске управе Града Ниша, број 119-12/28/19-08 од 27.02.2019. године
5. Решење Жалбене комисије Града Ниша од 23.01.2019. године донето по жалби службеника због недоношења решења по Захтеву за исплату јубиларне награде за десет година рада у радном односу
6. Решење Жалбене комисије Града Ниша донето по жалби службенице на решење начелника Градске управе Града Ниша, број 119-12/30/19-08 од 27.02.2019. године
7. Решење Жалбене комисије Града Ниша од 22.03.2019. године, донето по жалби службенице на решење начелника Градске управе Града Ниша, број 112-12/21/2019-15 од 01.02.2019. године
8. Решење Жалбене комисије Града Ниша од 15.06.2018. године, донето по жалби службеника на решење начелника Градске управе Града Ниша, број 112-22/21/2018-26 од 17.05.2018. године
9. Решење Жалбене комисије Града Ниша од 05.02.2019. године, донето по жалби службенице на решење на Решење секретара Скупштине Града Ниша којим се одбија захтев за остваривање права на солидарну помоћ, број 434/2018-22 од 20.12.2018. године
10. Решење о образовању Жалбене комисије („Службени лист општине Бор“, бр. 15/2016)
11. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Сл. гласник РС“, бр. 21/16, 113/17, 95/18 и 113/17 – др. закон).

12. Закона о општем управном поступку („Сл. гласник РС“, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење)
13. Закон о радним односима у државним органима („Сл. гласник РС“, бр.48/91, 66/91, 44/98 – др. закон, 49/99 – др. закон, 34/01 – др. закон,39/02, 49/05 – УС, 79/05 – др. закон и 23/13 – УС).
14. Закона о локалној самоуправи („Сл. гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16-др. закон и 47/18)
15. Закон о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“ бр. 113/17 и 95/18

Интернет адресе

1. Мишљење Министарства државне управе и локалне самоуправе, број: 011-00-447/2016-20 од 09.12.2016. године, на адреси <http://www.skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/Misljenje%20MDULS.pdf>, преузето 02.08.2019.
2. Одлука о изменама и допунама Одлуке о Градској управи Града Ниша преузето са <http://www.ni.rs/wp-content/uploads/126-7.pdf>
3. Пословника о раду Жалбене комисије, на адреси <http://www.ni.rs/wp-content/uploads/POSLOVNIK-O-RADU-%C5%BDALBENE-KOMISIJE-NI%C5%A0-16032017.pdf>, преузето 02.08.2019.
4. Решење о образовању Жалбене комисије на адреси <http://www.ni.rs/wp-content/uploads/Resenje-Zalbena-komisija.pdf>, преузето 02.08.2019.

САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ

ПРАВНО УРЕЂЕЊЕ И УЛОГА ЖАЛБЕНЕ КОМИСИЈЕ У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Овим радом желимо сагледати институт Жалбене комисије, као релативно нов институт у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији, који је установљен Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, превасходно у циљу заштите права локалних службеника, али и заштите права учесника јавних и интерних конкурса.

На самом почетку приказан је претходни правни механизам, вансудске, заштите права локалних службеника који се примњевивао до ступања на снагу Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Затим, објашњавају се основни институти локалног службеничког система, у циљу схватања основних права, обавеза и дужности локалних службеника, али и функционисања самог локалног службеничког система. Након тога следи средишњи део рада и увод у правну заштиту службеника према Закону о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Објашњава се сама организација Жалбене комисије, затим састав, стручне

квалификације које морају да испуне њени чланови, кратко излагање о председнику и транспарентности рада Жалбене комисије. Аутор даље обрађује питање саме надлежности Жалбене комисије, али и сам жалбени поступак као и одлучивање по жалбама. У завршном делу приказани су резултати емпиријског истраживања када су у питању Жалбене комисије у градовима Нишу и Бору, са анализом појединих решења.

Кључне речи: Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, локални службеник, Жалбена комисија.

ABSTRACT AND KEYWORDS

LEGAL REGULATION AND ROLE OF THE APPEAL COMMISSION IN LOCAL GOVERNMENT UNITS IN THE REPUBLIC OF SERBIA

In this paper we are considering the Institute of the Commission of Appeals, as a relatively new institute in the units of local self-government in the Republic of Serbia, established by the Law on Employees in Autonomous Provinces and Local Self-Government Units, primarily in order to protect the rights of local civil servants, but also to protect the rights of participants in public and internal contests.

At the beginning, we will show the previous legal mechanism of ,out-of-court, protection of the rights of local civil servants, that was applied until the Law on Employees in Autonomous Provinces and Local Self-Government Units, became effective. Then, the basic principles of the local civil servant system are explained, in order to understand the basic rights, obligations and duties of local officials, as well as the functioning of the local civil servant system itself. This is followed by the main part of the paper and an introduction of the legal protection of officials under the Law on Employees in Autonomous Provinces and Local Self-Government Units. The organization of the Commission of appeals itself, the composition, the professional qualifications that its members must fulfill, the brief presentation on the President and the transparency of the work of the Commission of appeals are then explained. The author further elaborates on the issue of the jurisdiction of the Commission of appeals itself, but also the appeal process itself as well as the decision making regarding the appeals. The final section presents the results of the empirical research on the Commission of appeals in the cities of Nis and Bor, with the analysis of individual decisions made by the Commission.

Keywords: Law on Employees in Autonomous Provinces and Local Self-Government Units, Local civil servants, Commission of appeals.

БИОГРАФИЈА АУТОРА

Никола Р. Костандиновић рођен је у Бору, 27.08.1992. године, где је похађао Основну школу „Душан Радовић“ коју је завршио са одличним општим успехом, а затим и средњу школу „Економско – трговинску школу“, смер правни техничар.

Средњу школу завршио је са изузетним успехом и носилац је „Вукове дипломе“ из тог периода. Вишеструки освајач једног од прва три места на општинским и окружним такмичењима из историје, током похађања основне школе. Троструки је победник на општинским и окружним такмичењима из историје као средњошколац такмичећи се са ученицима друштвеног смера гимназије. Учесник републичких такмичења из историје и симулације судског поступка. Био је учесник бројних пројеката, уредник школских новина и члан ученичког парламента. Одлично познаје рад на рачунару и технику „слепог куцања“. Служи се енглеским језиком.

Правни факултет Универзитета у Нишу уписао је школске 2011. године, а дипломирао јуна 2018. године са просечном оценом 8,15. По завршетку основних студија, школске 2018/2019. уписао је мастер академске студије, ужа јавно – правна научна област.

Од јула 2018. године уписан у Именик адвокатских приправника волонтера Адвокатске коморе Ниш, а обавља приправнички стаж у адвокатској канцеларији Ињац Б. Оливера.