

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**РАДНИ ОДНОСИ У ОРГАНИМА ЛОКАЛНЕ  
САМОУПРАВЕ**  
**(мастер рад)**

Ментор:

Проф.др Горан Обрадовић

Студент:

Ана Стајковић

Број индекса: М042/17-О

НИШ, 2019.

## САДРЖАЈ

У В О Д.....	3
I ПОЈАМ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ.....	4
1.1. ОРГАНИ ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ .....	6
1.2. Скупштина општине/града .....	7
II ЛОКАЛНИ ФУНКЦИОНЕРИ .....	8
2.1. Одредбе о спречавању сукоба интереса функционера.....	10
2.2. Одборници .....	12
2.3. Председник и заменик председника скупштине.....	15
2.4. Секретар скупштине.....	15
2.5. Општински/градски правобранилац.....	16
III ИЗВРШНИ ОРГАНИ ОПШТИНЕ/ГРАДА.....	18
3.1. Председник и заменик председника општине/града.....	18
3.2. Општинско/градско веће.....	19
IV ЛОКАЛНИ СЛУЖБЕНИЦИ.....	21
4.1. Врсте радних места локалних службеника .....	24
4.2. Трајање радног односа локалних службеника.....	30
4.3. Начин попуњавања радних места локалних службеника.....	32
4.4. Одредбе о спровођењу јавног конкурса.....	37
V СТРУЧНО УСАВРШАВАЊЕ И ОСПОСОБЉАВАЊЕ.....	41
5.1. Додатно образовање службеника и појам приправника.....	45
VI ОЦЕЊИВАЊЕ СЛУЖБЕНИКА И КРЕТАЊЕ У СЛУЖБИ .....	48
VII ДИСЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ СЛУЖБЕНИКА.....	50
7.1. Вођење дисциплинског поступка.....	52
VIII ОДГОВОРНОСТ СЛУЖБЕНИКА ЗА ШТЕТУ.....	56
IX ЛОКАЛНИ НАМЕШТЕНИЦИ.....	57
X ПРЕСТАНАК РАДНОГ ОДНОСА.....	57
XI ПОСЕБАН КОЛЕКТИВНИ УГОВОР ЗА ЗАПОСЛЕНЕ У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ.....	60
ЗАКЉУЧАК.....	68
ЛИТЕРАТУРА.....	69
ПОПИС ОСТАЛЕ ИСТРАЖИВАЧКЕ ГРАЂЕ.....	71
САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ.....	72
SUMMARY AND KEY WORDS.....	73
БИОГРАФИЈА КАНДИДАТА.....	74

## УВОД

Уређивање радноправног статуса запослених, једно је од најважнијих друштвених и правних питања. Да би се побољшао положај запослених како у јавном тако и у приватном сектору, ради ваљаног регулисања стално се доносе нови закони и прихватају међународни радни стандарди из ове области. Посебно је значајан радноправни статус службеника јер се ради о посебној групацији запослених обзиром да је њихов положај такав да свакодневно раде на задовољавању јавних интереса грађана једне државе. Осим тога, када говоримо о реформи јавне управе, ради се о области права која је најподеснија за то.

На самом почетку мастер рада, дефинише се појам локалне самоуправе у систему органа јавне управе, право грађана на локалну самоуправу и начин остваривања њиховог права, са каснијим освртом на органе јединице локалне самоуправе. Наведене дефиниције изведене су у складу са важећим законским одредбама, а истовремено и уз коришћење подзаконских и општих аката ради бољег увида.

Централни део рада састоји се од детаљне анализе радноправног статуса запослениху јединици локалне самоуправе, служби или организацији коју оснива надлежни орган јединице локалне самоуправе, а који врше послове из делокруга њене надлежности. Наиме, послове у локалној самоуправи врше локални службеници, локални намештеници, изабрана лица, бирања лица и постављена лица. Биће највише речи о правима и дужностима локалних службеника и намештеника, оцењивању и напредовању локалних службеника, спречавању сукоба интереса, разврставању по местима и звањима, начину заснивања радног односа, начину попуњавања извршилачких радних места и положаја, о стручном усавршавању локалних службеника, о одговорности за рад и одговорности за штету, одговорности за лакшу или тежу повреду радних обавеза, о начину престанка радног односа као и о начину остваривања правне заштите локалних службеника.

Обзиром да посредством јавних службеника, грађани једне државе остварују своја права и интересе, неопходно је да држава са друге стране на адекватан начин регулише њихов положај. То ће учинити уколико законским одредбама створи повољне услове за рад и напредовање својих запослених. Основни циљ рада је свеобухватно сагледавање начина регулисања радноправног статуса локалних службеника у службеничком систему Републике Србије, од доношења закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

## I ПОЈАМ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Позитивноправни и теоријски појам локалне самоуправе, зависи од конкретног нормативног система сваке државе. Због тога је тешко одредити локалну самоуправу на један универзалан и релативно трајан начин. Међутим, упркос разликама које стварају различите нормативне дефиниције локалне самоуправе, могуће је на основу појединих заједничких карактеристика, одредити њен теоријски појам.<sup>1</sup>

Данас се не може говорити о о правној држави и демократији без одговарајућег степена развијености локалне самоуправе. Право на локалну самоуправу је истовремено и обавеза државе, јер држава јемчи право на локалну самоуправу из чега следи и одговорност државе да пружи гаранције и ствара услове за континуирано функционисање локалне заједнице као целине. Са друге стране, обавеза је локалне самоуправе да ефикасно задовољава потребе локалне заједнице и обезбеди континуирани квалитет локалних јавних служби у складу са интересима непосредних корисника.<sup>2</sup>

Локална самоуправа је право грађана да непосредно и преко слободно изабраних представника 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.<sup>3</sup>

Локална самоуправа има својство правног лица.

Обзиром да је локална самоуправа право грађана да посредно управљају локалним пословима, то право не може вршити сваки грађанин, већ само онај који има пребивалиште на територији локалне самоуправе али и бирачко право на истој. Локална самоуправа врши послове из своје надлежности, другим речима изворне послове, али може вршити и друге, поверене послове, који нису у њеној искључивој надлежности. Када обавља послове из своје надлежности, то врши самостално, преко својих органа, а у складу са правима и дужностима утврђеним Уставом, законима и Статутом општине.

---

1. Рончевић Д., Антић А., Радноправни положај локалних службеника у Србији и земљама региона, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, архива часописа, Радно и социјално право број 2, 2015, страна 81.

2. Лилић С., Правни факултет у Београду, Децентрализација, локална самоуправа и просторно планирање - Зборник радова, Београд 2003, страна 13 и 14.

3. Закон о локалној самоуправи („Службени Гласник РС“ број 129/07, 83/14, 101/16 и 47/18), члан 2.

Уставом Републике Србије, са друге стране, предвиђено је да се локалној самоуправи, могу поверити поједини послови из надлежности државе доношењем посебних закона, као и послови из надлежности аутономне покрајине, што се у овом случају поверава доношењем одлука. У вршењу поверених послова, права и обавезе као и границе у поступању локалне самоуправе, утврђују се посебним законима.

Законом о локалној самоуправи Републике Србије (члан 6), прописано је да је локална самоуправа одговорна за квалитетно и ефикасно вршење својих и поверених надлежности. Квалитетно и ефикасно извршавање послова, подразумева један уређени систем функционисања унутар локалне самоуправе.

Да би послови били извршени квалитетно и ефикасно, то у великој мери зависи од запослених али и од организационе јединице унутар локалне самоуправе, која ће у крајњој инстанци сносити одговорност за несавесно и неефикасно извршавање истих.

У складу са законом и статутом, јединица локалне самоуправе оснива предузећа, установе и друге организације за остваривање својих права и дужности и задовољавање потреба локалног становништва. Такође, јединица локалне самоуправе може поверити правном или физичком лицу обављање тих послова, уколико ће то бити сврсисходније за обављање одређеног посла из њене надлежности.

Ради задовољавања општих, заједничких и свакодневних потреба становништва на одређеном подручју, јединица локалне самоуправе образује месне заједнице и друге облике месне самоуправе.

Ради остваривања заједничких циљева, планова и програма, као и других потреба од заједничког интереса и ради њиховог остваривања, јединице локалне самоуправе удружују средства и образују заједничке органе, предузећа, установе и друге организације и службе. Такође, могуће је успоставити и сарадњу са јединицама локалне самоуправе других држава, о чему одлуку доноси скупштина јединице локалне самоуправе, уз сагласност Владе.

У Европској повељи о локалној самоуправи, донетој од стране Савета Европе, постоји одредба која каже да локалне власти имају право на правну заштиту ради обезбеђивања слободног извршавања својих овлашћења и поштовања принципа локалне самоуправе који су садржани у уставу или домаћем законодавству.<sup>4</sup>

Локална самоуправа се остварује у општини, граду и граду Београду.

---

4. European charter of local self-government, Council of Europe, 1985, страна 4.

Општина је основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, која самостално врши сва права и дужности из своје надлежности. Општина има најмање 10.000 становника, изузев када постоје посебни економски, географски у историјски разлози због којих може имати и мање од 10.000 становника.

Град је јединица локалне самоуправе која представља економски, административни, географски и културни центар ширег подручја и има више од 100.000 становника.<sup>5</sup>

Град Београд, његов положај и организациона структура уређена је посебним законом.

### **1.1. ОРГАНИ ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**

Органи локалне управе задужени су за законито, целисходно, благовремено и ефикасно извршавање одлука представничких органа и локалне владе, као и одлука централних органа у домену поверених послова. Они су најчешће организовани по принципу субординације (хијерархије), где су нижи органи подређени хијерархијски вишим органима локалне управе, и уређују се прописима како централних тако и локалних органа власти.<sup>6</sup>

За ефикасно функционисање локалне самоуправе поред унутрашње организације важан елемент развоја је и учешће. То је позитиван приступ у којем је становништво мотивисано да учествује у решавању локалних проблема, а локална самоуправа је спремна и способна да испуни потребе и жеље грађана кад год је то могуће.<sup>7</sup>

Јединице локалне самоуправе су општина, град и град Београд.

Органи општине су скупштина општине, председник општине, општинско веће и општинска управа.

Органи града су скупштина града, градоначелник, градско веће и градска управа.

Законске одредбе које се односе на скупштину општине, председника општине, општинско веће и општинску управу, примењују се и на градску скупштину, градоначелника, градско веће и градску управу.

---

5. Закон о локалној самоуправи („Службени Гласник РС“ број 129/07, 83/14, 101/16 и 47/18), члан 23.

6. Вучетић Д., Јанићијевић Д, Децентрализација као полазиште даљег развоја Србије – приручник, Ниш, 2006, страна 37.

7. Вујадиновић С, Шабић Д, Гајић М, Local government in Serbia: between legislation and practice, страна 80.

Принцип поделе власти на законодавну, извршну и судску кључни је принцип државне власти. Ова подела доприноси самосталности у вршењу основних функција сваке од грана власти и смањује могућност злоупотребе јер успоставља међусобно ограничавање и контролу међу различитим гранама власти.<sup>8</sup>

## 1.2. Скупштина општине/града

Највиши орган општине/града који врши основне функције локалне власти утврђене Уставом, законом и статутом јесте скупштина општине/града. Скупштину општине/града, чине одборници, које бирају грађани на непосредним изборима, тајним гласањем у складу са законом.

Скупштина општине је орган који у највећој мери утиче на живот локалних заједница. У њеној је надлежности одлучивање о питањима која се најдиректније тичу грађана: инфраструктура, социјална заштита, здравство, образовање и сл.<sup>9</sup>

Скупштина општине/града одлучује уколико седници присуствује већина од укупног броја одборника. Одлуке доноси већином гласова присутних одборника, уколико законом или статутом није друкчије одређено.

О појединим питањима, скупштина пак одлучује већином гласова од укупног броја одборника и то углавном када доноси буџет, просторни или урбанистички план, и у другим случајевима предвиђеним статутом.

Скупштина општине/града се сматра конституисаном избором председника скупштине и постављењем секретара скупштине. Конститутивну седницу новог сазива скупштине општин/града сазива председник скупштине општине/града претходног сазива, у року од 15 дана од дана објављивања резултата избора.

Уколико председник скупштине општине/града из претходног сазива не сазове седницу новог сазива у датом року, седницу новог сазива сазваће најстарији одборник новог сазива. Конститутивном седницом председава најстарији одборник до избора председника скупштине општине/града.

Редовне седнице скупштине општине/града, сазива председник скупштине. Седнице скупштине општине/града су јавне, осим када скупштина одлучи да искључи јавност из разлога безбедности и других разлога.

---

8. Лапчевић Ј, Добро управљање на локалном нивоу – искуства из Србије, Београд, 2017, страна 17.

9. Вуковић Ђ, Праћење рада скупштине општине, Приручник за праћење рада локалне самоуправе, Београд, 2008, страна 61.

Скупштина општине/града оснива стална или привремена радна тела за разматрање питања из њене надлежности. Број радних тела, избор, права и дужности председника и чланова радних тела утврђује се пословником скупштине општине/града.

## II ЛОКАЛНИ ФУНКЦИОНЕРИ

Функционер је изабрано, именовано, односно постављено лице у органима јединице локалне самоуправе, односно у органима градске општине, као и у службама и организацијама које они оснивају. Функционером се у смислу Закона о запосленима у органима аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе, не сматра службеник на положају, као што је рецимо начелник општинске или градске управе, обзиром да је то лице које бира извршни орган општине/града – општинско/градско веће.<sup>10</sup>

Да би се успешно обављали послови из изворног делокруга градова и општина, неопходно је да они који управљају локалном заједницом буду компетентни у пословима које обављају. То значи да локални функционери треба да поседују способност да ускладе различите захтеве и интересе грађана, и да успешно координирају делатности локалних служби и институција. Добро управљање, поред транспарентности у раду и одговорности, подразумева и да локални органи власти рационално користе расположиве ресурсе и да јавне услуге пружају у складу са начелима ефикасности, ефективности и економичности.<sup>11</sup>

Послодавац функционера у јединицама локалне самоуправе је јединица локалне самоуправе. Права и дужности у име послодавца за функционере, врши скупштина општине/града или градске општине, односно радно тело скупштине које је утврђено статутом или актом скупштине којим се уређује надлежност, састав и организација радних тела скупштине. Поменуто радно тело оснива се актом скупштине ради разматрања и решавања појединих питања из надлежности скупштине. Оно разматра и даје мишљења о питањима која се односе на потврђивање мандата одборника и друга питања у вези избора одборника, на престанак мандата одборника, као и остваривање права и дужности одборника, у складу са законом, статутом општине/града и пословником скупштине.

---

10. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени Гласник РС“ број 21/16, 113/17, 95/18 и 113/17 – др. закон), члан 3.

11. Беговић Б, Ваџић З, Матковић Г, Мијатовић Б, *Локални економски развој*, Београд, 2006. година.



Ово радно тело такође разматра и даје мишљења у вези предлога одлука којима се уређује радноправни статус изабраних лица. Доноси појединачне акте о статусним питањима одборника, изабраних, именованих и постављених лица.

Надлежно радно тело у многим општинама и градовима јесте Комисија за мандатно - имунитетска питања и избор и именовање, која се образује као стално радно тело скупштине.

На права и дужности функционера примењују се одредбе Закона о запосленима у органима аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе, а у вези са питањима која нису уређена тим законом, примењују се општи прописи о раду и посебан колективни уговор као и колективни уговор код послодавца.

Изабрани и именовани функционери права из радног односа остварују код послодавца даном избора, односно именовања на функцију, на основу акта о избору односно именовању. Постављени функционери остварују та права, даном постављења на функцију на основу акта о постављењу. Даном избора, именовања или постављења на функцију, функционеру мирују права и обавезе које се стичу на раду и по основу рада код послодавца код кога је био у радном односу до избора, именовања, односно постављења. Након престанка функције, функционер има право да се врати на рад код послодавца код кога му је мировао радни однос.

Функционер има право на плату, накнаду и остала примања у складу са законом. Решење о плати, накнади и осталим примањима, доноси надлежно радно тело скупштине општине/града које врши права и дужности у име послодавца функционера. Битна одредба јесте и та, да функционери могу радити прековремено али немају право на увећање плате за случај прековременог рада.

Функционеру јединице локалне самоуправе функција престаје у случају:

- Истека времена на који је изабран, именован или постављен;
- Подношењем оставке;
- Разрешењем, као и у другим случајевима утврђеним законом и другим прописима којима се уређује престанак функције.

По престанку функције, функционер има право на накнаду плате у трајању од три месеца, у висини плате коју је имао у време престанка функције. То право може се продужити за још три месеца уколико у том времену функционер стиче право на пензију. Ово право, међутим, функционер губи пре истека рока од три месеца, уколико заснује радни однос или стекне право на пензију. У случају да је разрешен са функције по основу одговорности за кривично дело за које му је правноснажном пресудом

изречена безусловна казна затвора у трајању дужем од шест месеци, уколико му је утврђено мировање радног односа код послодавца или услед спровођења иницијативе за разрешење на основу мере јавног објављивања препоруке за разрешење, функционер такође неће остварити право на накнаду плате у трајању од три месеца. Решење о признавању односно непризнавању права на накнаду плате у трајању од три месеца, доноси надлежно радно тело скупштине општине/града.

## **2.1. Одредбе о спречавању сукоба интереса функционера**

Функционер је дужан да јавну функцију врши тако да јавни интересне подреди приватном. У том смислу, дужан је да се придржава прописа који уређују његова права и обавезе и да ствара и одржава поверење грађана у савесно и одговорно вршење јавне функције. Дужан је да избегава стварање односа зависности према лицу које би могло да утиче на његову непристрасност у вршењу јавне функције, а у случају да не може да избегне такав однос или такав однос већ постоји, да учини све што је потребно ради заштите јавног интереса. Јавну функцију, функционер не сме да користи за стицање било какве користи или погодности за себе или повезано лице.<sup>12</sup>

Функционер не сме да прими поклон у вези с вршењем својих послова, изузев протоколарног или пригодног поклона мање вредности, нити било какву услугу или другу корист за себе и друга лица. Такође, функционер не сме да користи свој рад код послодавца у циљу утицања на остваривање својих права или права с њиме повезаних лица.<sup>13</sup>

Функционер може да врши само једну јавну функцију. Изузетак је предвиђен уколико Агенција за борбу против корупције да сагласност на вршење још једне јавне функције. Такође, изузетак је предвиђен и у случају да је функционер изабран непосредно од стране грађана, када може без сагласности да врши више јавних функција на које се бира непосредно од стране грађана. Функцију у политичкој странци или другом политичком субјекту, функционер може да врши ако то не угрожава вршење јавне функције и уколико није забрањено законом.

---

12. Закон о Агенцији за борбу против корупције („Службени Гласник РС“ 97/08, 53/10, 66/11, 67/13, 112/13 и 8/15). члан 27.

13. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени Гласник РС“ број 21/16, 113/17, 95/18 и 113/17 – др. закон), члан 9.

Функционери су такође ограничени законом у смислу да не могу да обављају други посао или делатност за време вршења јавне функције, уколико то захтева рад са пуним радним временом или стални рад.

Такво ограничење не важи уколико се функционери баве научно истраживачким радом, наставном, културно – уметничком и спортском делатношћу, ако тиме не угрожавају непристрасно вршење и углед јавне функције.

У пракси се може десити да у моменту ступања на функцију, функционер обавља неки други посао или делатност. У том случају, дужан је да обавести Агенцију за борбу против корупције о постојању такве чињенице, у року од 15 дана од дана ступања на јавну функцију, након чега Агенција утврђује да ли се обављањем таквог посла или делатности угрожава непристрасно вршење јавне функције, односно да ли то представља сукоб интереса. Уколико буде утврђено да се обављањем посла или делатности угрожава непристрасно вршење јавне функције, односно да то представља сукоб интереса, функционеру се одлуком Агенције оставља рок не дужи од 60 дана, у којем је дућан да престане са обављањем тог посла, односно делатности.

Функционер чија јавна функција захтева рад са пуним радним временом или стални рад за време вршења јавне функције, не може да оснује привредно друштво, односно јавну службу, нити да започне обављање самосталне делатности. Такође, не може да врши функцију управљања, надзора или заступања приватног капитала у привредном друштву, приватној установи или другом приватном правном лицу.

Уколико се у пракси догоди да је функционер власник привредног друштва или другог правног лица, дужан је да у року од 30 дана од дана избора, именовања или постављења, пренесе своја управљачка права на правно или физичко лице које није повезано лице, да их оно у своје име, а за рачун функционера, врши до престанка јавне функције.

Функционер има обавезу да о недозвољеном утицају коме је изложен у вршењу јавне функције, одмах обавести Агенцију за борбу против корупције, након чега Агенција обавештава надлежно орган ради покретања дисциплинског, прекршајног и кривичног поступка.

Када функционеру престане јавна функција на коју је изабран, именован или постављен, две године након престанка јавне функције не може да заснује радни однос или пословну сарадњу са правним лицем, предузетником или међународном организацијом која обавља делатности у вези са функцијом коју је функционер вршио, осим уколико не добије сагласност надлежног органа.

У овом случају то је Агенција за борбу против корупције, од које функционер пре заснивања радног односа, односно пословне сарадње тражи сагласност за обављање истог. Изузетак од ове забране, односи се на функционере изабране непосредно од грађана.

## 2.2. Одборници

Број одборника у скупштини утврђује се статутом општине, с тим што тај број не може бити мањи од 19 ни већи од 75. Одборници се бирају на период од четири године.

Изабрани одборници полажу заклетву која гласи: *„Заклињем се да ћу се у раду Скупштине општине/града придржавати Устава, закона и Статута општине, и да ћу часно и непристрасно вршити дужност одборника, руководећи се интересима грађана.“*

У погледу положаја одборника морају се поштовати одредбе о неспојивости функција, па тако одборник не може бити запослени у општинској/градској управи и лице које именује, односно поставља скупштина општине/града. То би заправо значило да локални службеник или намештеник, не може бити истовремено и одборник, односно уколико би желео да буде члан представничког тела општине, права и обавезе из радног односа би му мировале, док би трајао његов одборнички мандат.

Са друге стране, секретар скупштине је лице које поставља скупштина општине/града, на предлог председника скупштине, на период од четири године. Поштујући одредбе закона о спречавању сукоба интереса у вршењу јавних функција, ни секретар скупштине не би могао да буде одборник у скупштини општине. У пракси, секретар скупштине је лице које је на сталном раду у општини и коме мирују права и обавезе из радног односа услед постављења на функцију. Могућа је дилема у вези са функцијом секретара представничког тела јединице локалне самоуправе, односно да ли лице које је врши, може бити локални јавни службеник. То зависи од начина постављења и критеријума за постављење на ту функцију. Наиме, уколико би закон којим се уређује систем локалне самоуправе предвидео јасне услове за обављање ове функције и омогућавао институтом поновног постављења њену сталност и професионалност, без политичког утицаја и критеријума, онда би он несумњиво могао да има статус локалног јавног службеника. Међутим, ако би секретара скупштине предлагао за постављење и разрешење председник скупштине, који је еминентна политичка личност, а постављала скупштинска већина, то постављење било би

директна последица односа политичких снага у скупштини. Све би то заправо водило ка томе да тако постављен секретар скупштине, у строгом смислу те речи, не би могао нити требао да има статус локалног јавног службеника, нити би му се могла у крајњем случају гарантовати његова сталност.<sup>14</sup>

Са друге стране, даном потврђивања одборничког мандата лицима која је именовала, односно поставила скупштина општине/града, престаје функција на коју су именована, односно постављена.

Другим речима, уколико је скупштина општине/града поставила одређено лице за директора јавног предузећа чији је оснивач општина, а то лице се кандидује за одборника и буде изабрано од стране грађана, даном потврђивања мандата у скупштини општине/града, по сили закона престаје му функција на коју је именован односно постављен.

Одборник има право на заштиту мандата, укључујући и судску заштиту, која се остварује сходном применом закона којим се уређује заштита изборног права у изборном поступку.<sup>15</sup> Одборник не може бити позван на кривичну одговорност, притворен или кажњен због изнетог мишљења или давања гласа на седници скупштине општине/града и радних тела.

Право је и дужност одборника да учествује у раду скупштине општине/града и њених радних тела, предлаже скупштини општине/града расправу о одређеним питањима, предлаже радном телу скупштине општине/града да организује јавно слушање о предлозима прописа и одлука о којима одлучује скупштина општине/града, подноси предлоге одлука и других аката из надлежности скупштине општине/града и даје амандмане на предлоге прописа, поставља питања везана за рад органа општине и учествује у другим активностима скупштине општине. Одборник има право да буде редовно обавештен о питањима од значаја за обављање одборничке дужности, као и да на лични захтев од органа и служби општине, добије податке који су му потребни за рад.

Права и дужности одборника скупштина општине/града, ближе уређује доношењем пословника о раду скупштине општине/града.

Одборник у скупштини општине/града бира се на период од четири године.

---

14. Влатковић М, Брковић Р, Урдаревић Б, Службеничко право, 2013, Београд, страна 115 и 116.

15. Закон о локалној самоуправи („Службени Гласник РС“ број 129/07, 83/14, 101/16 и 47/18), члан 31.

Одборнику мандат може престати пре истека времена на које је изабран и то: подношењем оставке, доношењем одлуке о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе, ако је правноснажном судском одлуком осуђен на безусловну казну затворау трајању од најмање шест месеци, ако је правноснажном судском одлуком лишен пословне способности, преузимањем посла односно функције које су у складу са законом неспојиве с функцијом одборника, ако му престане пребивалиште на територији јединице локалне самоуправе, губљењем држављанства и ако наступи смрт одборника.

Одборник може поднети оставку усмено на седници скупштине јединице локалне самоуправе, а између две седнице подноси је у форми оверене писане изјаве.

Скупштина општине/града одмах после подношења усмене оставке одборника, без одлагања, на истој седници утврђује да је одборнику престао мандат. У случају када одборник поднесе оставку у форми оверене писане изјаве, скупштина општине/града о оставци одборника одлучује на првој наредној седници. Одборник може опозвати поднету оставку све док скупштина не утврди престанак његовог мандата. Када је реч о осталим случајевима престанка мандата одборника, скупштина општине/града, на првој наредној седници после обавештења о наступању таквог случаја, утврђује да је одборнику престао мандат.

Када одборнику престане мандат пре истека времена на које је изабран, мандат се додељује првом следећем кандидату са исте изборне листе коме није био додељен мандат одборника.

Када одборнику престане мандат пре истека времена на које је изабран, а на изборној листи са које је одборник био изабран нема кандидата за које подносилац изборне листе није добио мандат, мандат припада подносиоцу изборне листе који има следећи највећи количник, а за њега није добио мандат.<sup>16</sup>

Против одлуке скупштине јединице локалне самоуправе којом се утврђује престанак мандата одборнику, допуштена је жалба Управном суду.

---

16. Закон о локалним изборима („Службени Гласник РС“ број 129/07, 34/10 и 54/11), члан 48.

### **2.3. Председник и заменик председника скупштине**

Скупштина општине/града има председника скупштине.

Председник скупштине организује рад скупштине општине/града, сазива и председава њеним седницама, остварује сарадњу са председником општине/градоначелником и општинским/градским већем, стара се о остваривању јавности рада, потписује акта која скупштина општине/града доноси и обавља друге послове утврђене законом.

Председник скупштине може бити на сталном раду у општини.

Председник скупштине, на предлог најмање једне трећине одборника, бира се из редова одборника, тајним гласањем, већином гласова од укупног броја одборника скупштине општине/града и мандат му траје четири године. Одборник може да учествује само у предлагању једног кандидата. Ако је предложено више кандидата, а ниједан од предложених кандидата не добије потребну већину гласова, понавља се поступак кандидовања и избора.

Председник скупштине може бити разрешен пре истека времена на које је изабран, у истом поступку као када је биран. Разрешава се на лични захтев и на предлог најмање једне трећине одборника. Предлог мора бити у писаној форми и образложен.

Председник скупштине је бирано лице које има свог заменика, који га замењује у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност.

Заменик председника скупштине бира се и разрешава на исти начин као и председник скупштине. Заменик председника скупштине може бити на сталном раду у општини, али под условом да му мирују права и обавезе из радног односа на радном месту услед избора на ту функцију.

### **2.4. Секретар скупштине**

Скупштина општине/града има секретара који се стара о обављању стручних послова у вези са сазивањем и одржавањем седница скупштине и њених радних тела и руководи административним пословима везаним за њихов рад. Секретар скупштине је постављено лице на предлог председника скупштине, на период од четири године и може бити поново постављен.

За секретара скупштине општине/града може бити постављено лице које има стечено високо образовање из научне области правне науке на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету, са положеним стручним испитом за рад у органима управе и радним искуством од најмање три године.

Скупштина општине/града може, на образложен предлог председника скупштине, разрешити секретара и пре истека мандата.

Секретар може имати заменика који га замењује у случају његове одсутности. Заменик секретара Скупштине општине поставља се и разрешава на исти начин и под истим условима као и секретар.

Секретар скупштине је одговоран за благовремено достављање података, списа и исправа, када то захтева надлежни орган Републике који врши надзор над радом и актима скупштине општине/града.

## **2.5. Општински/градски правобранилац**

Општинско/градско правобранилаштво, образује се одлуком законодавног органа, односно скупштине општине/града, на основу Закона о локалној самоуправи и одредаба Статута саме општине/града. Одлуком о правобранилаштво образује се Правобранилаштво општине/града и уређује делокруг и положај правобранилаштва, уређење правобранилаштва, постављење и престанак мандата општинског/градског правобраниоца и заменика општинског/градског правобраниоца, положај општинског/градског правобраниоца, заменика општинског/градског правобраниоца и запослених у општинском/градском правобранилаштво, као и друга питања од значаја за рад правобранилаштва.<sup>17</sup>

Општинско/градско правобранилаштво је законски заступник општине/града, ради заштите њених имовинских права и интереса. Општинско/градско правобранилаштво предузима правне радње и користи правна средства ради заштите имовинских права и интереса општине/града и њених органа и обавља друге послове одређене законом и одлуком о оснивању.

---

17. Одлука о правобранилаштво општине Владичин Хан број 06-46/4/19-I („Службени гласник града Врања број 9/19)



Општинско/градско правобранилаштво у поступцима пред судовима, управним и другим надлежним органима заступа општину/град и њене органе ради заштите њихових имовинских права и интереса и има положај законског заступника.

Општинско/градско правобранилаштво може заступати пред судовима и другим надлежним органима друга правна лица и организације чији је оснивач општина/град и чије се финансирање обезбеђује у буџету општине/града ради заштите њихових имовинских права и интереса, у складу са законом.

Општински/градски правобранилац може предузети сваку радњу из надлежности Правобранилаштва. Општинског/градског правобраниоца и његовог заменика, на предлог општинског/градског већа поставља скупштина општине, на период од пет година и могу бити поново постављени.

За општинског/градског правобраниоца и његовог заменика, може бити постављен држављанин Републике Србије који испуњава опште услове за рад у државним органима, који је завршио правни факултет, положио правосудни испит и има најмање две године радног искуства у правној струци.

Функција правобраниоца и његовог заменика, престаје навршетком радног века, трајним губитком радне способности за обављање правобранилачке функције, истеком периода на који су постављени или разрешењем. У случају када функција престаје разрешењем, одлуку о разрешењу доноси скупштина општине/града. Скупштина општине/града разрешиће општинског/градског правобраниоца пре истека рока на који су изабрани, на њихов лични захтев, ако буду осуђени на безусловну казну затвора у трајању од најмање шест месеци, или ако буду осуђени за кривично дело које их чини неподобним за вршење функције, ако се утврди да нестручно и несавесно обављају функцију и ако обављају функцију супротну закону.

Иницијативу за разрешење општинског/градског правобраниоца може поднети у писаној форми једна трећина одборника, а иницијативу за разрешење његовог заменика једна трећина одборника и сам општински/градски правобранилац.

Када правобраниоцу престане функција, скупштина општине/града, на предлог општинског/градског већа, поставиће вршиоца дужности општинског/градског правобраниоца на период од шест месеци, у складу са законом.

### **III ИЗВРШНИ ОРГАНИ ОПШТИНЕ/ГРАДА**

Извршни органи општине су председник општине и општинско веће.

Извршни органи града су градоначелник и градско веће.

#### **3.1. Председник и заменик председника општине/градоначелник**

Председника општине односно градоначелника бира скупштина општине односно скупштина града, из реда одборника, на време од четири године, тајним гласањем, већином гласова од укупног броја одборника скупштине општине/града.

Председник општине има заменика који га замењује у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност.

Председник скупштине општине/града предлаже кандидата за председника општине/градоначелника.

Кандидат за председника општине/градоначелник предлаже кандидата за заменика председника општине из реда одборника кога бира скупштина општине/града на исти начин као председника општине/градоначелника. Председнику општине односно градоначелнику и њиховим заменицима, избором на ове функције престаје мандат одборника у скупштини општине/града, а као последица законских одредби о неспојивости функција.

Председник општине и заменик председника општине су на сталном раду у општини.

Председник општине односно градоначелник, представља и заступа општину односно град, предлаже начин решавања питања о којима одлучује скупштина, наредбодавац је за извршење буџета, усмерава и усклађује рад општинске управе, доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине и врши друге послове у складу са законом.

Председник општине/града може бити разрешен и пре истека мандата односно времена на које је биран и то на образложени предлог најмање једне трећине одборника, по процедури која је иста поступку његовог избора. Образложени предлог за разрешење председника општине/града, доставља се председнику скупштине, који је у обавези да закаже седницу скупштине у року од 15 дана, на којој седници се расправља о поднетом предлогу за разрешење.

Уколико скупштина усвоји поднети предлог, председник општине се разрешава дужности, док у случају да предлог није усвојен, одборници немају могућност да поново поднесу исти предлог за разрешење пре истека рока од шест месеци од одбијања претходног предлога. Разрешењем председника општине престаје мандат заменику председника општине и општинском већу.

Заменик председника општине/градоначелника, односно члан општинског/градског већа, могу бити разрешени пре истека времена на који су бирани, на предлог председника општине или најмање једне трећине одборника, на исти начин на који су изабрани. У случају да председник општине/градоначелник поднесе предлог за разрешење заменика председника општине/градоначелника, дужан је да истовремено, скупштини општине/града, поднесе предлог за избор новог заменика председника општине/градоначелника или члана општинског/градског већа, а скупштина доноси одлуку о разрешењу и о избору.

Председник општине/градоначелник, заменик председника општине/градоначелник и чланови општинског/градског већа, могу поднети оставку на функцију на коју су изабрани. У случају када се то деси, о поднетим оставкама председник скупштине дужан је да обавести одборнике на почетку прве наредне седнице скупштине општине/града. До избора новог председника, заменика и чланова општинског/градског већа, претходни функционери остају на дужности и врше текуће послове.

### **3.2. Општинско/градско веће**

Општинско/градско веће, као извршни орган, чине председник општине/градоначелник, заменик председника општине/градоначелника и чланови општинског/градског већа, чији је број утврђен статутом општине односно града, а који се бирају на период од четири године, тајним гласањем, већином од укупног броја одборника.

Кандидате за општинско/градско веће предлаже кандидат за председника општине/градоначелник. Када скупштина одлучује о избору председника општине/градоначелника, истовремено и обједињено одлучује о избору заменика председника општине/градоначелника и чланова општинског/градског већа.

Председник општине/градоначелник је председник општинског/градског већа, по функцији. Заменик председника општине/градоначелника је члан општинског/градског већа по функцији. Општинско веће, чије чланове бира скупштина

општине на предлог председника општине, може да има до пет чланова за општине до 15.000 становника, до седам чланова за општине до 50.000 становника, до девет чланова за општине односно градове до 100.000 становника, односно до једанаест за градове преко 100.000 становника, у складу са подацима последњег пописа становништва.<sup>18</sup>

Сходно одредби о неспојивости функција, чланови општинског/градског већа које бира скупштина општине/града, не могу бити истовремено и одборници, а могу бити задужени за једно или више одређених подручја из надлежности општине. Одборнику који буде изабран за члана већа, престаје одборнички мандат. Чланови општинског већа могу бити на сталном раду у општини.

Председник општине/града представља општинско веће, сазива и води његове седнице и одговоран је за законитост рада општинског већа.

Уколико председник општине/градоначелник, сматра да нека одлука општинског/градског већа у супротности са законом, дужан је да обустави примену те одлуке.

Када се говори о кворуму за одржавање седнице општинског/градског већа, одлучује се уколико је седници присутно већина од укупног броја чланова. Одлучује се већином гласова присутних чланова, ако законом или статутом општине/града за поједина питања није потребна друга већина. Организација, начин рада и одлучивања, као и сва друга питања везана за поступање општинског/градског већа, детаљно је уређена Пословником о раду већа.

Општинско/градско веће дужно је да на захтев скупштине општине/града или по сопственој иницијативи, извештава скупштину о извршавању одлука и других аката скупштине општине/града.

На рад општинског/градског већа председник општине/градоначелник може имати утицај. Најважнији инструмент утицаја председника општине на општинско веће, поред чињенице да и председника и веће бира иста скупштинска већина, јесте тај што он сазива и води седнице већа и има овлашћење да обустави примену одлуке општинског већа за коју сматра да није сагласна закону.

---

18. Закон о локалној самоуправи („Службени Гласник РС“ број 129/07, 83/14, 101/16 и 47/18), члан 45.

Осим тога, председник општине је тај који је овлашћен да представља општинско веће, и на крају разрешењем председника општине престаје мандат не само заменицима председника општине, већ и општинског већа.<sup>19</sup>

#### IV ЛОКАЛНИ СЛУЖБЕНИЦИ

Локални службеници чине велики део државног апарата, посматрано у најширем смислу, те је због тога заинтересованост за њихов радноправни положај оправдана практичним разлозима. Они су у свакодневном контакту са грађанима и представљају незаобилазан фактор при остваривању њихових права и вршењу дужности. Стога је потребно да органи управе запосле ефикасна и способна лица, јер уколико се деси да се послодавац суочи са губитком ефикасног запосленог, може доћи у ситуацију да се јаве секундарни проблеми у остваривању права локалне заједнице.<sup>20</sup>

Појмовно одређење локалних службеника, зависи од нормативног поретка конкретне државе. Међутим, с обзиром на заједничке карактеристике које поседују у већини правних система, могли бисмо их означити као лица која обављају послове из надлежности јединица локалне самоуправе, као своје стално занимање уз поседовање одговарајућих стручних знања.<sup>21</sup>

Локални службеници својим знањем, својствима, професионалношћу и етичношћу, могу одлучујуће да утичу на квалитет остваривања задатака или циљева због којих је орган или организација образована. Због тога, поред одговарајућег броја људи, за обављање послова и задатака из надлежности државе или јединице локалне самоуправе, нужно је да они располажу посебном оспособљеношћу за те послове. Осим тога, послове и задатке морају обављати као своје трајно занимање, на основу тачно опредељених права и дужности, са потпуно утврђеном, јасном и предвидљивом одговорношћу.<sup>22</sup>

До само пре пар година, при уређењу радноправног положаја локалних службеника, могла су се запазити два преовлађајућа становишта.

---

19. Васиљевић Д, Нови законски оквир за локалну самоуправу у Србији, Модели организације локалне самоуправе, страна 194.

20. Rothson A. M, Craver B. C, Schroeder P. E, Shoben W. E, Employment law, MINN, 1999, страна 651.

21. Рончевић Д., Антић А., Радноправни положај локалних службеника у Србији и земљама региона, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, архива часописа, Радно и социјално право број 2, 2015, страна 80.

22. Влатковић М, Брковић Р, Урдаревић Б, Службеничко право, 2013, Београд, страна 17 и 18.

По првом њихов радноправни положај се регулисао јединственим законом заједно са положајем државних службеника, јер се сматрало да између државних и локалних службеника не постоје суштинске разлике. Разлике се огледају у оквиру активности које предузимају локални и државни службеници. Интерес државе је директније повезан са делатношћу државних службеника. Они предузимају активности, које у себи садрже већи степен ауторитативности јер им је то омогућила држава снабдевајући их јавноправним овлашћењима појачаног интензитета. За разлику од њих локални службеници предузимају активности које у својој бити имају нижи ниво ауторитативности у односу на радње државних службеника.<sup>23</sup>

По другом, за регулисање радноправног положаја државних службеника неопходно је било постојање посебног закона, због тога што они поред неких заједничких особина са државним службеницима, ипак поседују одређене специфичности које оправдавају доношење посебног закона.

И једно и друго становиште, имало је своју примену код нас, обзиром да су у нашој земљи дуго времена коришћена прелазна решења у регулисању радноправног положаја локалних службеника, до момента док није преовладало друго становиште, па је у Републици Србији донет посебан закон, који је ступио на снагу крајем 2016. године. На тај начин, у нашем законодавству радноправни положај локалних службеника регулисан је одвојеним законом у односу на радноправни положај државних службеника.

Локални службеници обављају послове неопходне за остварење права грађана на локалну самоуправу. Њихова свакодневна активност за последицу треба да има реализацију права и интереса грађана, која спадају у надлежност локалне самоуправе. Локални службеници, чине стручан апарат чији је задатак да омогући остваривање и унапређивање управе у локалним заједницама, на директан или индиректан начин, користећи опус овлашћења датих јавним правом.<sup>24</sup>

Проблем појмовног дефинисања локалних службеника, најчешће је везан за круг лица која су њиме обухваћена. У локалној самоуправи послове из њене надлежности предузимају представници грађана које они бирају на непосредним изборима у представничко тело јединице локалне самоуправе, лица која ови представници бирају и стално запослена лица у органима јединица локалне самоуправе.

---

23. Рончевић Д, Бенмасур Ј, Антић А, Радно и социјално право – часопис за теорију и праксу радног и социјалног права, Београд, 2/2017, страна 77.

24. Vlanpain R, European labour law, 2008, страна 328.

Међутим локалним службеницима не могу се означити чланови скупштине локалне самоуправе, изабрани од стране грађана, као ни лица која они бирају, јер им недостају елементи сталности и професионалности, зато што послове из надлежности јединице локалне самоуправе обављају као своје стално занимање, а поред тога су подлежни често и превременом одласку са својих функција.

Запослени у органима јединица локалне самоуправе и руководиоци општинске управе изабран на основу јавног конкурса, поседују стручне квалификације које су им неопходне да обављају послове локалне управе као своје стално занимање, на основу трајне поделе одговорности и овлашћења. Међутим, нису сва запослена лица у органима јединица локалне самоуправе локални службеници. Које ће претходно наведено лице имати статус локалног службеника, зависи од врсте послова које обавља.

Послови који спадају у надлежност јединица локалне самоуправе, а које врше локални службеници, по свом карактеру могу бити ауторитативни и неауторитативни, при чему се број неауторитативних послова претходних година повећава.

Локални јавни службеник, располагајући јавним овлашћењима врши следеће послове из делокруга надлежности јединица локалне самоуправе: изворне, поверене, нормативне и студијско-аналитичке, при чему све њих карактерише већи или мањи степен ауторитативности. Када говоримо о повереним пословима, да би јединица локалне самоуправе обављала поједине такве послове, потребно је да у сваком конкретном случају постоји специјално законско овлашћење које јој даје Република Србија.<sup>25</sup>

Остала запослена лица у органима јединица локалне самоуправе, која не обављају претходно наведене послове, већ неке друге (нпр. помоћно - техничке), не могу се означити локалним службеницима.<sup>26</sup> Таква лица јесу локални намештеници.

Службенички систем, као посебан сегмент система јавне управе, захтева стално преиспитивање и унапређење у складу са савременим принципима рада службеника.<sup>27</sup>

---

25. Милосављевић Б, Локална самоуправа у Србији: основне одреднице – приручник, 2004. година, страна 45.

26. Рончевић Д., Антић А., Радноправни положај локалних службеника у Србији и земљама региона, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, архива часописа, Радно и социјално право број 2, 2015, страна 82.

27. Брковић Р, Урдаревић Б, Нови службенички систем Србије, Радни однос државних службеника, Зборник радова са научног скупа, 2006, страна 29.

#### 4.1.Врсте радних места локалних службеника

Локални службеник има право на услове рада који му неће угрозити живот и здравље, на техничке и друге услове потребне за рад и на заштиту од претњи, напада и свих врста угрожавања безбедности на раду.<sup>28</sup>

Радна места службеника се деле на положаје и извршилачка радна места, у зависности од сложености послова, овлашћења и одговорности. Радна места службеника, услови за рад на њима и број службеника одређује се Правилником о организацији и систематизацији послова. Да би се попунило слободно радно место службеника, потребно је да оно буде предвиђено не само Правилником о организацији и систематизацији послова, већ и да његово попуњавање буде предвиђено Кадровским планом.

Положај је радно место на коме службеник има овлашћења и одговорности у вези са руковођењем и усклађивањем рада органа, службе или организације општинске односно градске управе. У јединици локалне самоуправе службеници на положају јесу начелник општинске управе и његови заменици. У јединици локалне самоуправе, образује се општинска управа као јединствени орган, док се унутар општинске управе образују унутрашње организационе јединице за вршење сродних управних, стручних и других послова.

Општинском управом руководи начелник.

За начелника општинске управе може бити постављено лице које има стечено високо образовање из научне области правне науке на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, специјалистичким студијама на факултету, најмање пет година радног искуства у струци и положен државни стручни испит за рад у органима државне управе.

Начелника општинске управе поставља општинско веће, на основу јавног огласа, на период од пет година. Начелник општинске управе може имати заменика који га замењује у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност. Заменик начелника општинске управе се поставља на исти начин и под истим условима као начелник. Начелник за свој рад и рад општинске управе одговара општинском већу.<sup>29</sup>

---

28. Јовановић П., Радно право, сњедмо измењено и допуњено издање, Нови Сад, 2015, страна 375.

29. Закон о локалној самоуправи („Службени Гласник РС“ број 129/07, 83/14, 101/16 и 47/18), члан 56.



Уколико начелник општинске управе није постављен, као ни његов заменик, до постављења начелника управе, као и када начелник управе није у могућности да обавља дужност дуже од 30 дана, општинско/градско веће може поставити вршиоца дужности – службеника који испуњава утврђене услове за радно место службеника на положају, који ће обављати послове начелника управе, најдуже на три месеца, без спровођења јавног конкурса. Тада се јавни конкурс за попуњавање положаја оглашава у року од 15 дана од постављања вршиоца дужности. У случају да се јавни конкурс не оконча постављењем на положај, статус вршиоца дужности може се продужити најдуже још три месеца.<sup>30</sup>

Службенику на положају престаје рад: протеклом времена на које је постављен, подношењем писмене оставке, ступањем на функцију у државном органу или органу јединице локалне самоуправе, укидањем јединице локалне самоуправе, даном навршења 65 година живота ако има најмање 15 година стажа осигурања, ако му радни однос престане његовим писменим отказом, разрешењем и укидањем положаја.

Службеник се разрешава са положаја ако му престане радни однос због правноснажне пресуде на безусловну казну затвора од најмање шест месеци – даном правноснажности пресуде; због коначног решења којим му је изречена дисциплинска казна престанка радног односа; због коначног решења којим му је изречена оцена *не задовољава* на ванредном оцењивању; због спровођења иницијативе за разрешење на основу мере јавног објављивања препоруке за разрешење, коју изрекне Агенција за борбу против корупције и у другим случајевима предвиђеним општим прописима о раду којима се уређује престанак радног односа независно од воље запосленог или послодавца.

Службеник се разрешава положаја и ако орган јединице локалне самоуправе надлежан за његово постављење на положај прихвати јавну препоруку за разрешење од стране општинског/градског заштитника права грађана и уколико два пута, без обзира на редослед оцена, решењем буде оцењен са *не задовољава*.

Престанак рада на положају утврђује се решењем које доноси орган надлежан за постављење службеника на положају, у року од осам дана од дана наступања разлога због којих је рад на положају престао.

---

30. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени Гласник РС“ број 21/16, 113/17, 95/18 и 113/17 – др. закон), члан 56.

Решење о престанку рада на положају садржи образложење са разлозима због којих је рад на положају престао и дан када је престао рад на положају. Против овог решења жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор.

Службеник коме је престао радни однос протеком времена на које је постављен, због подношења писмене оставке или због укидања положаја, не губи сва права из радног односа код послодавца. Он, наиме има право да буде распоређен код истог послодавца на друго радно место за које испуњава услове. Уколико такво радно место, на коме може бити распоређен, не постоји, службеник има право на накнаду плате у трајању од три месеца у висини коју је имао у време престанка рада на положају, из разлога протекла времена на које је постављен и укидања положаја. Право на накнаду плате се изузетно може продужити до три месеца уколико у том времену службеник стиче право на пензију. Право на накнаду плате престаје пре истека рока од три месеца, уколико службеник на положају заснује радни однос или стекне право на пензију према прописима о пензијском и инвалидском осигурању. Разуме се, право на накнаду плате службеник остварује код оног послодавца код кога је остваривао права по основу рада на положају.

О утврђивању постојања права на накнаду плате у трајању од три месеца или дуже, одлуку доноси орган надлежан за његово постављење. Службеник подноси захтев за остваривање овог права, најкасније у року од 15 дана од дана престанка рада на положају, с тим што то право остварује од наредног дана од дана престанка рада на положају.

Такође, службеник коме је положај укинут услед укидања јединице локалне самоуправе или градске општине, има иста права као и службеник коме је протекло време на које је постављен или је поднео оставку на положај. У том случају, права и дужности након престанка рада на положају, службеник остварује у јединици локалне самоуправе која је преузела надлежност укинуте јединице локалне самоуправе или градске општине.

Извршилачка радна места јесу сва радна места која нису положаји, укључујући и радна места руководиоца унутрашњих организационих јединица.

Радна места и њихово разврставање по звањима уређује се Правилником о организацији и систематизацији послова. 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 месту. У јединици локалне самоуправе, односно градској општини, Правилник

усваја општинско/градско веће. Начелник управе је тај који припрема обједињен предлог Правилника и доставља га већу на усвајање.

Извршилачка радна места разврставају се по звањима, у зависности од сложености и одговорности послова, потребних знања, способности и услова за рад. Извршилачка радна места, али и положаји, разврставају се да би се исказао њихов значај и допринос у остваривању надлежности односно послова јединице локалне самоуправе.

Мерила за процену радног места јесу сложеност послова, самосталност у раду, одговорност, пословна комуникација и компетентност.

Сложеност послова је мерило којим се изражава ниво општости правила (технике, логике, права и слично) на којима су утемељени послови, слобода стваралаштва и коришћење нових метода у раду.

Самосталност у раду је мерило којим се изражава у којој мери се посао врши по општим или појединачним усмерењима и упутствима руководиоца и у којој мери се врши под његовим надзором.

Одговорност је мерило којим се изражава колико послови утичу на остваривање надлежности, односно послова органа или уже организационе јединице и пре свега подразумева одговорност за послове и одлуке којима се знатно утиче на одређивање или спровођење одлука, што може да укључи одговорност за обављање послова у вези са руковођењем.

Пословна комуникација је мерило којим се изражава врста контаката у раду и њихов значај за остваривање надлежности односно послова.

Компетентност је мерило којим се изражавају знања, радно искуство и вештине које су потребне за делотворан рад на радном месту.<sup>31</sup>

Звања су: самостални саветник, саветник, млађи саветник, сарадник, млађи сарадник, виши референт, референт и млађи референт. Изузетак од ових звања успостављен је само за град Београд и јединице аутономне покрајине, а то је звање виши саветник, које не постоји у унутрашњој организацији јединице локалне самоуправе. Помињања ради, *виши саветник* обавља најложеније стручне послове који захтевају стваралачке способности, предузимљивост и висок степен стручности, самосталности и искуства.

---

31. Уредба о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени Гласник РС“ број 88/201 и, 113/2017 - др. закон), члан 10 и члан 11.

За рад у овом звању захтева се од службеника да има стечено високо образовање 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 као и најмање седам година радног искуства у струци.

*Самостални саветник* обавља сложене стручне послове који захтевају посебно специјалистичко знање и искуство, аналитичке способности, самосталан рад без надзора непосредног руководиоца и доношење одлука у сложеним случајевима само уз општа усмерења и упутства непосредног руководиоца. За рад на пословима у звању вишег саветника, службеник мора да има стечено високо образовање 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 као и најмање пет година радног искуства у струци.

*Саветник* обавља сложене послове који су најчешће прецизно одређени и подразумевају примену утврђених метода рада, поступака или стручних техника са јасним оквиром самосталног деловања уз повремено надзор непосредног руководиоца. Послови захтевају способност да се проблеми решавају без појединачних упутстава непосредног руководиоца и уз обраћање непосредном руководиоцу само кад је проблем сложен и захтева додатно знање и искуство.

За рад на пословима у звању саветника, службеник мора да има стечено високо образовање 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 као и најмање три година радног искуства у струци.

*Млађи саветник* обавља сложене послове који подразумевају примену утврђених метода рада, поступака или стручних техника унутар прецизно одређеног оквира деловања, уз редован надзор непосредног руководиоца и доношење одлука на основу постојеће праксе или општих и појединачних упутстава непосредног руководиоца. Послови захтевају способност решавања мањих техничких или процедуралних проблема. За рад на пословима у звању млађег саветника, службеник

мора да има стечено високо образовање 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, завршен приправнички стаж или најмање пет година радног искуства у јединици локалне самоуправе или служби и организацији коју оснива надлежни орган локалне самоуправе.

*Сарадник* обавља мање сложене стручне послове у примени поступака, метода и техника рада уз надзор, усмерења и упутства службеника у вишим звањима. Ови се послови састоје од ограниченог круга међусобно повезаних задатака у једној области. За рад на пословима у звању сарадника службеник мора да има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од 180 ЕСПБ бодова, основним струковним студијама, односно на студијама у трајању до три године и најмање три године радног искуства у струци.

*Млађи сарадник* обавља једноставније стручне послове као и административно – техничке послове уз надзор, упутства и детаљна усмерења службеника у вишим звањима. Ови послови се састоје од ограниченог круга међусобно повезаних задатака у једној области. За рад на пословима у звању сарадника службеник мора да има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од 180 ЕСПБ бодова, основним струковним студијама, односно на студијама у трајању до три године и завршен приправнички стаж или најмање пет година проведених у радном односу у јединици локалне самоуправе или служби и организацији коју оснива надлежни орган локалне самоуправе.

*Виши референт* обавља административне, техничке и друге претежно рутинске послове који обухватају широк круг задатака и могу захтевати познавање и примену једноставнијих метода рада и поступака, а раде се самостално и уз повремени надзор непосредног руководиоца. За рад на пословима у звању вишег референта, службеник мора имати стечено средње образовање у четворогодишњем трајању и најмање пет година радног искуства у струци.

*Референт* обавља административне, техничке и друге рутинске послове који подразумевају мањи круг сличних задатака који се извршавају применом једноставне методе рада и поступака, а обављају се уз повремени надзор непосредног руководиоца и упутства службеника са вишим звањима. За рад на пословима у звању референта,

службеник мора имати стечено средње образовање у четворогодишњем трајању и најмање три године радног искуства у струци.

*Млађи референт* обавља административне, техничке и друге најједноставније рутинске послове, који се понављају и који захтевају познавање и примену једноставнијих метода рада и поступака, а обављају се уз повременни надзор непосредног руководиоца и упутства службеника са вишим звањима. За рад на пословима у звању референта, службеник мора имати стечено средње образовање у четворогодишњем трајању и завршен приправнички стаж.

Под радним искуством у струци у смислу одредаба овог закона подразумева се радно искуство на пословима у оквиру захтеване врсте и степена стручне спреме, односно образовања које се захтева за радно место чије послове службеник обавља.

Радна места руководиоца ужих унутрашњих јединица (начелници одељења, шефови одсека, руководиоци група и други) могу да се разврстају у звања вишег саветника (уколико се ради о јединици аутономне покрајине и граду Београду), самосталног саветника, сарадника и вишег референта.

Радно место руководиоца уже унутрашње јединице не може бити разврстано у звање ниже од звања осталих радних места у њој. Ова одредба омогућава да се структура ужих унутрашњих организационих јединица прилагоди расположивим звањима за њихове руководиоце.

#### **4.2. Трајање радног односа локалних службеника**

Радни однос у јединици локалне самоуправе, по правилу заснива се на неодређено време. Полазећи од претпоставке да се уговори закључују на неодређено време, пружа се гаранција запосленом од неправедних разлога за отпуштање.<sup>32</sup>

Радни однос на одређено време може се засновати у јединици локалне самоуправе, ако су испуњени следећи услови:

- 1) ради замене одсутног запосленог до његовог повратка;
- 2) због привремено повећаног обима посла, који постојећи број запослених не може да изврши, најдуже на шест месеци у току једне календарске године;
- 3) на радним местима у кабинету председника општине, најдуже док траје дужност тог изабраног лица;

---

32. Blanpain R, Bisom-Rapp S, Corbett R, W, Josephs K. H, Zimmer J. M, The Global workplace, international and comparative employment law, страна 222.

- 4) ради учешћа у припреми и реализацији одређеног пројекта, најдуже до завршетка пројекта;
- 5) ради обуке приправника, за време трајања приправничког стажа;
- 6) ради замене службеника који је постављен за вршиоца дужности, док траје његова дужност;
- 7) ради замене службеника коме мирује радни однос због обављања приправничког стажа.

Радни однос на одређено време заснива се без обавезе спровођења интерног или јавног конкурса, изузев радног односа на одређено време ради обуке приправника који се заснива након спроведеног јавног конкурса, у складу са законом и под условом да је потреба за запошљавањем исказана у Кадровском плану.

Радни однос на одређено време не може да прерасте у радни однос на неодређено време, изузев приправнику, када положи државни стручни испит.

У јединици локалне самоуправе, са запосленим се може засновати и радни однос са непуним радним временом уколико обим послова не захтева ангажовање запосленог у току пуног радног времена и уколико укупно радно време лица не прелази пуно радно време утврђено општим прописима о раду.

У јединици локалне самоуправе, са запосленим се може закључити уговор о пробном раду. Пробни рад је, штавише, обавезан за сва лица која нису заснивала радни однос у органу јединице локалне самоуправе или другом државном органу. Пробни рад, за радни однос заснован на неодређено време, траје шест месеци. За радни однос на одређено време, пробни рад је обавезан и траје два месеца, само ако је радни однос заснован на дуже од шест месеци.

Пробном раду не подлежу службеници на положају и лица која раде у кабинету председника општине. Пробни рад службеника прати његов непосредни руководиоца, који после окончања пробног рада послодавцу даје мишљење у писменој форми о томе да ли је службеник задовољио на пробном раду. Службенику који не задовољи на пробном раду, престаје радни однос.

Службеник на пробном раду који је радни однос засновао на неодређено време полаже државни стручни испит до окончања пробног рада. Службенику који не положи државни испит, престаје радни однос.

Законске одредбе о пробном раду не односе се само на службенике, већ и на намештенике, о којима ће касније бити мало више речи.

### 4.3. Начин попуњавања радних места локалних службеника

Да би радно место у јединици локалне самоуправе било попуњено, неопходно је да оно буде предвиђено Кадровским планом и Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места. Израда и усвајање ових докумената прате буџетски календар, па се Кадровски план и Одлука о буџету усвајају на истој седници Скупштине општине. На основу Кадровског плана доноси се Правилником унутрашњем уређењу и систематизацији радних места или се ради измена и допуна постојећег Правилника.<sup>33</sup>

Кадровски план се састоји од приказа броја запослених према радним местима и звањима, броја запослених са радним односом на неодређено време који су потребни за годину 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 председника општине или због повећаног обима посла.<sup>34</sup> Кадровски план се припрема у складу са буџетским календаром, истовремено са нацртом буџета јединице локалне самоуправе, тако да буде у целости усаглашен са средствима обезбеђеним у буџету. Кадровски план у јединици локалне самоуправе усваја скупштина општине, истовремено са одлуком о буџету јединице локалне самоуправе.

Кадровски план може се изменити у случају измене одлуке о буџету. На основу Кадровског плана, доноси се Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места.

Одлуку о попуњавању радног места, које је предвиђено у јединици локалне самоуправе и једним и другим документом, доноси руководилац органа, службе или организације.

У радни однос може бити примљено лице уколико испуњава одређене услове. Испуњење услова је од значаја за пуноважност заснивања радног односа, тј ако услови нису испуњени, радни однос је ништав или се јавља тзв. фактички рад.<sup>35</sup>

Општи услови које лице треба да испуни су: да је пунолетан држављанин Републике Србије, да има прописано образовање, да испуњава услове одређене законом, другим

---

33. Белкић В, Успостављање функције управљања људским ресурсима – корак ка доброј локалној управи, Београд, 2017. година, страна 21.

34. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени Гласник РС“ број 21/16, 113/17, 95/18 и 113/17 – др. закон), члан 76.

35. Лубарда А. Б, Увод у радно право, Правни факултет универзитета у Београду, Београд, 2016. страна 100.



прописом и актом о систематизацији радних места, да није правноснажно осуђивано на безусловну казну затвора од најмање шест месеци, 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.

Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе је успоставио редослед начина попуњавања извршилачких радних места тако да се прво предузимају поступци у оквиру којих се покушава пронаћи одговарајуће кадровско решење код послодавца, путем премештаја и интерног конкурса, а потом изван послодавца, преузимањем од другог послодавца и јавним конкурсом. Радно место службеника на положају попуњава се постављењем, искључиво на основу јавног конкурса.

При попуњавању извршилачког радног места предност има премештај службеника, са напредовањем или без њега.<sup>36</sup> Ако послодавац одлучи да радно место не попуни премештајем, спроводи се интерни конкурс. Ако интерни конкурс није успео, радно место може да се попуни преузимањем службеника од другог послодавца, односно државног органа. Ако се радно место не попуни ни преузимањем службеника, обавезно се спроводи јавни конкурс. Ако ни јавни конкурс није успео, радно место се не попуњава, али послодавац може одлучити да се спроведе нови јавни конкурс.

Интерни конкурс послодавац оглашава на огласној табли. Право учешћа на интерном конкурсима имају сви службеници запослени на неодређено време у јединици локалне самоуправе која је огласила интерни конкурс, односно служби или организацији коју оснива надлежни орган јединице локалне самоуправе.

Право учешћа на интерном конкурсима, имају и службеници у истом звању или службеници који испуњавају услове за напредовање у звање које је разврстано радно место које се попуњава. Интерни конкурс спроводи конкурсна комисија која има три члана. Конкурсну комисију за спровођење интерног конкурса именује службеник на положају, односно начелник управе, руководилац службе или организације, тако да конкурсну комисију обавезно чине непосредни руководилац 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.

---

36. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени Гласник РС“ број 21/16, 113/17, 95/18 и 113/17 – др. закон), члан 82.

Интерни конкурс спроводи конкурсна комисија која има три члана. Конкурсну комисију за спровођење интерног конкурса именује службеник на положају, односно начелник управе, руководилац службе или организације, тако да конкурсну комисију обавезно чине непосредни руководилац 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.

Изборни поступак спроводи конкурсна комисија, која након окончања изборног поступка саставља листу од највише три кандидата који су са најбољим резултатом испунили мерила прописана за попуњавање радног места. Листу кандидата, комисија доставља послодавцу, који доноси одлуку о попуњавању радног места у року од 15 дана од дана пријема листе кандидата. Ако је конкурсна комисија утврдила да ниједан од кандидата није испунио потребне услове предвиђене интерним конкурсом, у том случају послодавцу не може бити предложен кандидат за попуњавање радног места. Послодавац није у обавези да изврши избор кандидата са листе за избор, али је дужан да о разлозима за то обавести све учеснике интерног конкурса писменим путем и на интернет презентацији јединице локалне самоуправе.

Када интерни конкурс успе, послодавац, односно службеник на положају – начелник управе, доноси решење о премештају службеника и доставља га свим кандидатима. Кандидати који су учествовали на конкурсима имају право жалбе на решење о премештају службеника које је донео начелник управе након окончања интерног конкурса. У случају неуспеха интерног конкурса, послодавац доноси решење о томе и доставља га свим кандидатима који су узели учешће у интерном конкурсима.

Сматраће се да интерни конкурс није успео уколико:

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

Кандидати који су учествовали у интерном конкурсима имају право жалбе на решење о неуспеху интерног конкурса, у случају да је конкурсна комисија утврдила да ниједан од кандидата није учествовао у изборном поступку и да ниједан од

пријављених кандидата који су учествовали у изборном поступку није испунио мерила прописана за избор.

Уколико се догоди да ниједан кандидат није испунио услове интерног конкурса, односно није доставио све потребне доказе или су пријаве неблаговремене или недопуштене, конкурсна комисија ће закључком одбацити овакве пријаве, против ког закључка, незадовољни кандидати могу изјавити жалбу жалбеној комисији. Жалба не задржава извршење закључка. Одлука жалбене комисије по жалби је коначна и против ње се може покренути управни спор.

Ако интерни конкурс није успео, послодавац може одлучити да радно место попуни преузимањем службеника.

Орган јединице локалне самоуправе, служба или организација коју оснива надлежни орган јединице локалне самоуправе, може преузети без конкурса, службеника који је у радном односу на неодређено време у другом органу, служби или организацији код истог послодавца.<sup>37</sup>

Послодавац може преузети од другог послодавца или државног органа, без конкурса, службеника који је у радном односу на неодређено време. Преузимање службеника, у том случају, врши се на основу споразума о преузимању уз сагласност службеника који се преузима. Послодавац може одлучити да пре преузимања спроведе претходну проверу стручне оспособљености, знања и вештина.

Службеник може бити преузет на радно место које је разврстано у исто, ниже или више звање. У непосредно више звање, службеник може бити разврстан уколико испуњава услове за напредовање.

Ако радно место није попуњено преузимањем, спроводи се јавни конкурс.

Јавни конкурс се спроводи ради попуњавања радних места службеника и намештеника, као и за пријем приправника. Јавни конкурс за попуњавање положаја оглашава орган јединице локалне самоуправе надлежан за постављење на положај, односно општинско веће. Пре оглашавања јавног конкурса за попуњавање положаја, општинско веће образује конкурсну комисију која има три члана.

Најмање један члан конкурсне комисије мора имати стечено високо образовање 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

---

37. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени Гласник РС“ број 21/16, 113/17, 95/18 и 113/17 – др. закон), члан 91.

трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету.

Остала два члана конкурсне комисије такође морају испунити одређене услове, у смислу да један члан буде неко ко је стручан у области за коју се попуњава положај и један члан да буде службеник који обавља послове из области управљања људским ресурсима.

Изборни поступак спроводи конкурсна комисија, која након окончања изборног поступка саставља листу од највише три кандидата који су са најбољим резултатом испунили мерила прописана за избор. Листу кандидата, комисија доставља органу јединице локалне самоуправе надлежном за постављење на положај, односно општинском већу. Општинско веће, у складу са законом, доноси одлуку о избору кандидата у року од 15 дана од дана достављања листе кандидата. Ако конкурсна комисија утврди да ниједан кандидат није испунио мерила прописана за избор, општинском већу не може бити предложен кандидат за постављење на положај. Општинско веће, пак са друге стране, није у обавези да изврши избор кандидата са листе за избор, али је дужно да о разлозима за то обавести све учеснике конкурса писменим путем или на интернет страници јединице локалне самоуправе. Ако општинском већу не буде предложен кандидат за постављење на положај или ако општинско веће не постави на положај предложеног кандидата, спроводи се нови конкурс. Против решења општинског већа о постављењу на положај, није допуштена жалба, али може да се покрене управни спор. Службеник ступа на положај даном доношења решења о постављењу на положај.

Службеник на положају, после протеча времена на које је постављен, може бити поново постављен на исту функцију, без јавног конкурса.

Службеник може због потребе рада, да буде трајно или привремено премештен на друго одговарајуће радно место. За премештај службеника због потребе рада није потребна сагласност службеника. Службеник на положају не може бити премештен.<sup>38</sup>

Обзиром да није потребна сагласност службеника за премештај, неопходно је да се овај поступак ограничи институтом одговарајућег радног места.

Под одговарајућим радним местом на које службеник може бити премештен, сматра се оно радно место чији се послови раде у истом звању као и послови радног места са кога се службеник премешта и за које службеник испуњава све услове.

---

38. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени Гласник РС“ број 21/16, 113/17, 95/18 и 113/17 – др. закон), члан 112.

Службеник може бити трајно премештен на друго одговарајуће радно место ако то налажу организација или рационализација послова или други оправдани разлози. Поставља се питање који су то оправдани разлози за трајни премештај. Обзиром да послодавац мора водити рачуна да запосленог трајно премести на одговарајуће радно место, то премештање мора бити и образложено детаљно и прецизно.

Службеник може бити и привремено премештен на друго одговарајуће радно место због замене одсутног службеника или повећаног обима посла, при чему задржава сва права на свом радном месту. Привремени премештај траје најдуже годину дана, после чега службеник има право да се врати на радно место на коме је радио пре премештаја. Пре премештаја, може се спровести претходна провера стручне оспособљености, знања и вештина.

Жалба на решење о привременом премештају не одлаже извршење решења.

#### **4.4.Одредбе о спровођењу јавног конкурса**

Јавни конкурс један је од основних механизма који треба да успостави објективне критеријуме за избор наивалитетнијих кадрова у циљу успостављања стручне и професионалне управе.

Пре расписивања јавног конкурса за поуну извршилачких радних места и за пријем приправника, службеник на положају, односно начелник управе, руководиоца службе или организације својим решењем образује конкурсну комисију од три члана.

Конкурсну комисију обавезно чине непосредни руководиоци организационе јединице у којој се попуњава радно место, односно прима приправник и службеник који обавља послове из области управљања људским ресурсима. Конкурсна комисија утврђује које ће се стручне оспособљености, знања и вештине проверавати у изборном поступку и начин њихове провере. Са друге стране, Влада Републике Србије уредбом ближе уређује поступак спровођења јавног (али и интерног) конкурса за попуњавање радних места, као и какве се стручне оспособљености, знања и вештине вреднују у изборном поступку, начин њихове провере и мерила за избор на радна места. Влада утврђује мерила за избор на радна места којим ће се предвидети давање првенства једнако квалификованим кандидатима припадницима националних мањина, у циљу постизања одговарајуће заступљености припадника националних мањина и пуне

равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини.<sup>39</sup>

Оглас о јавном конкурсy садржи податке о радном месту који су преузети из Правилника и податке о условима за запослење на радном месту, као и стручној оспособљености, знањима и вештинама, које се оцењују у изборном поступку и начину њихове провере, број телефона и име особе задужене за давањедодатних обавештења о јавном конкурсy, адресу на коју се пријаве подносе, као и податке о доказима који се подносе уз пријаву.

Оглас о јавном конкурсy обавезно се објављује на интернет презентацији јединице локалне самоуправе, и у најмање једним дневним новинама које се дистрибуирају за целу територију Републике Србије где се објављује обавештење о јавном конкурсy и адреса интернет презентације на којој је објављен оглас. Уколико оглас објављује јединица локалне самоуправе у којој је у службеној употреби и језик националне мањине, обавештење о огласу се објављује и у једним локалним или међуопштинским новинама које излазе на том језику. Рок за подношење пријава не може бити краћи од 15 дана од дана оглашавања обавештења о јавном конкурсy у дневним новинама које се дистрибуирају на територији целе земље.

Неблаговремене, недопуштене, неразумљиве или непотпуне пријаве кандидата и пријаве уз које кандидати нису приложили све потребне доказе, конкурсна комисија одбацује закључком против кога се може изјавити жалба жалбеној комисији у року од осам дана од дана пријема закључка.

Жалба кандидата не задржава извршење закључка.

У току изборног поступка, конкурсна комисија саставља списак кандидата који испуњавају услове за запослење на радном месту и међу њима спроводи изборни поступак. У изборном поступку се врши оцењивање стручне оспособљености, знања и вештина кандидата који учествују у изборном поступку, према критеријумима и мерилима који су раније прописани за избор.

Изборни поступак може да се спроведе применом теста знања и вештина, писменим радом и симулацијом, али је разговор са кандидатом увек обавезан. Ако се у изборном поступку спроводи писмена провера, приликом те провере кандидати се обавештавају о месту, дану и времену када ће се обавити усмени разговор с кандидатима.

---

39. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени Гласник РС“ број 21/16, 113/17, 95/18 и 113/17 – др. закон), члан 101.

По окончаном изборном поступку конкурсна комисија у року од 15 дана саставља листу за избор од највише три кандидата који су са најбољим резултатом испунили мерила прописана за избор. Ако се конкурс спроводи за више извршилаца на једном радном месту, конкурсна комисија доставља листу за избор за сваког извршиоца. Такође, конкурсна комисија је у обавези да достави службенику на положају, односно начелнику управе листу за избор са записницима о предузетим радњама у току изборног поступка, како би начелник управе имао увид у све предузете радње и како би се предупредило могуће непоштовање правила изборног поступка.

Решење о избору кандидата са листе за избор доноси службеник на положају, односно начелник управе, руководилац службе или организације у року од 15 дана од пријема листе за избор. Решење о избору кандидата садржи лично име кандидата, као и назив радног места за које је изабран. У склопу образложења решења, посебно су садржане радње које је конкурсна комисија предузимала у току изборног поступка.

Изабрани кандидат дужан је да ступи на рад у року од 15 дана од дана коначности решења о пријему у радни однос, изузев ако му послодавац из оправданих разлога не продужи рок. Ако изабрани кандидат не ступи на рад у року који му је одређен, сматра се да решење о пријему у радни однос није донето, а службеник на положају, односно начелник управе може да изабере другог кандидата са листе за избор.

Решење о пријему у радни однос изабраног кандидата доставља се свим кандидатима који су учествовали у изборном поступку. Кандидати који су учествовали у изборном поступку имају право да у року од осам дана од дана пријема решења изјаве жалбу жалбеној комисији ако сматрају да изабрани кандидат не испуњава услове за запослење на радном месту или да су се у изборном 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 по жалби кандидата који су учествовали у изборном поступку.

Одлука жалбене комисије је коначна и против ње може да се покрене управни спор.

Јавни конкурс 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 надлежан за постављење на положај, односно Веће не доносе одлуку о избору кандидата у року од 15 дана од дана пријема листе кандидата.

О неуспеху јавног конкурса службеник на положају, односно начелник управе доноси решење које доставља кандидатима, када се утврди да ниједан од кандидата није учествовао у изборном поступку или ниједан од кандидата који је учествовао у изборном поступку није испунио мерила прописана за избор и на крају уколико се не донесе решење о избору кандидата у року од 15 дана од дана пријема листе кандидата.

На решење о неуспеху јавног конкурса право жалбе имају кандидати који нису учествовали у изборном поступку и кандидати који су учествовали у изборном поступку али нису испунили мерила прописана за избор. Рок за подношење жалбе је осам дана од дана пријема решења о неуспеху јавног конкурса, а жалба се изјављује жалбеној комисији. У овом случају кандидати изјављују жалбу јер сматрају да испуњавају мерила за избор или да су се у изборном поступку десиле такве неправилности, које су могле утицати на објективност исхода јавног конкурса.

Уколико кандидати не доставе све потребне доказе уз пријаву на конкурс или су пријаве неблаговремене, недопуштене и неразумљиве, конкурсна комисија такве пријаве одбацује закључком против кога се може изјавити жалба жалбеној комисији. Тако изјављена жалба не одлаже извршење закључка. Одлука жалбене комисије по жалби на закључак је коначна и против ње се може покренути управни спор.



## V СТРУЧНО УСАВРШАВАЊЕ И ОСПОСОБЉАВАЊЕ

Стручно усавршавање је право и дужност службеника да стиче знања и вештине, односно способности за извршавање послова радног места у складу са потребама послодавца.<sup>40</sup>

Стручно оспособљавање и усавршавање јесте систем који служи интересима запосленог. Јер, без сталног образовања и усавршавања запослени не може успешно градити своју каријеру, од које му много тога зависи, како на пословном, тако и на приватном и породичном плану.<sup>41</sup>

Скоро све јединице локалне самоуправе изражавају последњих година потребу за променом структуре запослених. Наиме, надлежности и послови су се значајно променили у последњих петнаестак година, док са друге стране, није дошло до обнављања службеничког кадра. У данашњим условима, када важи забрана запошљавања, стручно усавршавање представља најзначајнији механизам подизања знања и вештина постојећих запослених у складу са потребама послова управе.

У циљу обезбеђења начела ефикасности, правичности и целовитости система стручног усавршавања, а ради давања стручних мишљења и препорука за његово спровођење и унапређење, Влада Републике Србије оснива Савет за стручно усавршавање запослених у јединицама локалне самоуправе.

Влада именује председника и седам чланова Савета на период од пет година. Председника и три члана предлаже министарство надлежно за локалну самоуправу, а четири члана предлаже Стална конференција градова и општина, од којих најмање два члана морају бити представници јединица локалне самоуправе. Стручне и административно-техничке послове за потребе Савета обавља министарство надлежно за локалну самоуправу.

Председник и чланови Савета имају право на накнаду за обављени рад чију висину утврђује министар надлежан за послове локалне самоуправе уколико она није утврђена посебним прописом.

---

40. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени Гласник РС“ број 21/16, 113/17, 95/18 и 113/17 – др. закон), члан 116.

41. Кулић Ж, Радно право, Београд, 2006, страна 157.

Председник и три члана Савета које именује Влада, месечну накнаду за свој рад остварују из буџета Републике Србије. Четири члана Савета које предлаже Стална конференција градова и општина, месечну накнаду за свој рад остварују из средстава Сталне конференције градова и општина.

Стручно усавршавање у јединицама локалне самоуправе заснива се на програмима којима се одређују облици и садржина стручног усавршавања и висина средстава за стручно усавршавање.

Потреба за стручним усавршавањем постоји, нарочито:

- 1) ако се донесу нови прописи које примењују органи јединица локалне самоуправе или ако измена тих прописа налаже суштинске потребе у поступању запослених у органима јединица локалне самоуправе у вези са њиховом применом или ако то захтева да запослени стекну или усвоје нове или унапреде своја знања и вештине за њихову примену;
- 2) ако се у органу јединице локалне самоуправе касни са извршавањем утврђених обавеза или поступањем у утврђеним роковима - у најмање 10% обавеза и поступака;
- 3) ако у поступку управне или судске контроле законитости управних аката које доноси орган јединице локалне самоуправе буде укинута или поништено најмање 10% аката који су били предмет контроле;
- 4) ако у поступку инспекцијског надзора или другог облика контроле законитости и сврсисходности рада органа јединица локалне самоуправе надлежни орган наложи меру или утврди препоруку за отклањање утврђених недостатака у односу на употребу стечених знања и вештина за обављање послова радног места запослених;
- 5) ако руководицац органа јединице локалне самоуправе оцени да опште стање у области којом руководи указује на потребу стручног усавршавања запослених;
- 6) ако непосредни руководицац у сарадњи са лицем одговорним за управљање кадровима у органу јединице локалне самоуправе у поступку оцењивања утврди потребно унапређење знања и вештина запослених.

Национална академија за јавну управу спроводи поступак утврђивања потреба за стручним усавршавањем у сарадњи са Саветом, као одговорним лицима за послове управљања кадровима у органима јединица локалне самоуправе, а разматра их и усваја Програмски савет Националне академије.

Јединица локалне самоуправе, уз стручну подршку Националне академије, спроводи поступак утврђивања потреба за стручним усавршавањем које је у вези са

специфичним потребама из изворног делокруга јединице локалне самоуправе, на основу одређених критеријума и стандардних инструмената, а разматра их и усваја Савет.

Програми стручног усавршавања јесу: *општи програм обуке; програм обуке руководиоца; посебни програми обуке* у складу са специфичним потребама из делокруга и надлежности јединица локалне самоуправе.

Листу општих програма стручног усавршавања, осим општег програма стручног усавршавања за полагање државног стручног испита, утврђује министар надлежан за локалну самоуправу на основу предлога надлежног органа државне управе и мишљења Савета за стручно усавршавање, док посебне програме обуке доноси начелник управе за сваку календарску годину уз претходно прибављено мишљење Савета.<sup>42</sup>

*Општи програм обуке* спроводи се ради обезбеђивања подизања нивоа знања и вештина за обављање послова јединице локалне самоуправе, у складу са утврђеним потребама, и обухвата:

- 1) уводни програм обуке;
- 2) програм континуираног стручног усавршавања у јединицама локалне самоуправе;

као и

- 1) општи програм континуираног стручног усавршавања,
- 2) секторски програм континуираног стручног усавршавања.

Уводни програм обуке обухвата стручно оспособљавање запослених који први пут заснивају радни однос у јединици локалне самоуправе, као и ради припреме за полагање државног стручног испита. Уводни програм обуке припрема и спроводи Национална академија, у зависности од степена стручне спреме запослених који први пут заснивају радни однос у јединици локалне самоуправе или се припремају за полагање државног стручног испита, а садржи основне елементе програма државног стручног испита. Корисници Уводног програма обуке пријављују се током године, а могу бити и упућени од стране руководиоца. Средства за спровођење уводног програма обуке обезбеђују се у буџету Републике Србије.

---

42. Елементи посебног програма стручног усавршавања, СКГО, [www.skgo.org](http://www.skgo.org)

Програм континуираног стручног усавршавања у јединицама локалне самоуправе обухвата опште и посебне теме из надлежности јединице локалне самоуправе, практична знања и вештине који су заједнички или одликују већину корисника.

Општи програм континуираног стручног усавршавања обухвата, нарочито, теме као што су: планирање, припрема и израда прописа и општих аката, управно право, управни поступак и израда управних аката, надзор, стратешко планирање и управљање, развој аналитичких вештина, заштита људских права, борба против корупције, основи Европске уније (основне функције Европске уније, односно институције, право и процедуре, секторске политике и правне тековине Европске уније) и друго. Средства за спровођење општег програма континуираног стручног усавршавања обезбеђују се у буџету Републике Србије.

Секторски програм континуираног стручног усавршавања обухвата теме које се односе на изворни делокруг јединице локалне самоуправе, а може да садржи и друге теме за које јединица локалне самоуправе искаже потребе. Секторски програм континуираног стручног усавршавања припрема и развија Савет, у сарадњи са Националном академијом, а спроводи га јединица локалне самоуправе, која може одлучити да га спроведе самостално или да његово спровођење повери Националној академији или другом спроводиоцу обука у складу са законом. Средства за спровођење секторског програма континуираног стручног усавршавања обезбеђују се у буџету јединице локалне самоуправе.

**Програм обуке руководилица** има за циљ стручно усавршавање запослених који се припремају или налазе на руководећим радним местима, ради стицања знања и вештина, као и унапређења способности за успешно остваривање функције руковођења у јединици локалне самоуправе и унапређење квалитета у процесу утврђивања и спровођења јавних политика. Програм обуке руководилица припрема, спроводи и развија Национална академија, у сарадњи са Саветом. Средства за спровођење програма обуке руководиоца обезбеђују се у буџету Републике Србије.

**Посебни програми обуке** припремају се и спроводе ради стручног усавршавања запослених у јединици локалне самоуправе, а у складу са специфичним потребама из делокруга и надлежности јединице локалне самоуправе, односно потребама везаним за поједина радна места, врсте послова или посебне групе корисника. Средства за спровођење посебних програма обуке обезбеђују се у буџету јединице локалне самоуправе.

Општи програм обуке и Програм обуке руководиоца, за сваку годину доноси Влада, на предлог Националне академије, по прибављеном мишљењу Савета.

Секторски посебни програм обуке доноси, за сваку годину, орган државне управе у чијем су делокругу поверени послови по прибављеном мишљењу Савета, а посебни програм стручног усавршавања у јединици локалне самоуправе, за сваку годину, доноси надлежни орган у јединици локалне самоуправе по прибављеном мишљењу Савета.

Облици у којима се организује и спроводи програм стручног усавршавања могу бити предавања, семинари, тренинзи, радионице, округли столови, конференције, стажирања, коучинг, менторство, студијске посете, електронско учење и друго.

Предавачи који реализују стручно усавршавање, морају бити акредитовани у складу са програмом селекције обуке и акредитације предавача. Селекцију и акредитацију предавача и других реализатора и спроводиоца програма спроводи Национална академија. Селекција предавача спроводи се из реда стручњака релевантних у области која је део програма стручног усавршавања, првенствено из реда запослених у државним органима и органима јединица локалне самоуправе. Предавач се селекује на основу стручног, радног и предавачког искуства у предметној области за коју се пријављује, објављених радова из релевантне стручне области, провере тренерских вештина, као и успеха у програму обуке предавача.

### **5.1.Додатно образовање службеника и појам приправника**

Службенику може да се омогући додатно образовање значајно за рад код послодавца. Службеник који ће се додатно образовати бира се на интерном конкурс, а предност има службеник са вишим просеком оцене у претходне три године. Трошкове додатног образовања сноси послодавац.<sup>43</sup>

Права и обавезе службеника који се додатно образује уређују се уговором. Службеник има право на мировање радног односа ако додатно образовање захтева привремено одсуство с рада. По завршеном додатном образовању, службеник се премешта на непопуњено радно место разврстано у најниже звање за степен образовања који је стекао додатним образовањем.

---

43. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени Гласник РС“ број 21/16, 113/17, 95/18 и 113/17 – др. закон), члан 123.

Службеник који је био упућен на додатно образовање је дужан да у року од шест месеци положи државни стручни испит према плану и програму за степен образовања који је стекао додатним образовањем.

После додатног образовања службеник је обавезан да остане на раду код послодавца најмање двоструко дуже од трајања додатног образовања, иначе је дужан да једнократно надокнади послодавцу све трошкове додатног образовања.

Приправник је лице које послодавац прима у радни однос на одређено време ради оспособљавања за самосталан рад у струци, односно самостално обављање посла.<sup>44</sup>

Послодавац може засновати радни однос са приправником уколико постоји слободно радно место у складу са Кадровским планом и уколико лице са којим заснива такав радни однос има образовање које је прописано као услов за рад на том радном месту.

Својство приправника може стећи лице које није било у радном односу, односно на раду ван радног односа, као и лице које је провело на раду време краће од времена утврђеног за приправнички стаж с тим степеном образовања.

Приправник заснива радни однос на одређено време, после спроведеног јавног конкурса.

У пракси се може догодити да на приправничком стажу буде примљен службеник који је у радном односу на неодређено време код послодавца. У том случају ако је након спроведеног јавног конкурса за обављање приправничког стажа примљено такво лице, оно се распоређује на радно место на којем се обавља приправнички стаж у статусу приправника, до окончања трајања приправничког стажа. За време обављања приправничког стажа, службенику мирују права и обавезе из радног односа у органу, служби или организацији у којем је засновао радни однос на неодређено време.

Приправнички стаж за приправнике са високим образовањем стеченим на основним академским студијама у обиму од 240 ЕСПБ бодова, траје једну годину. Приправнички стаж за приправника са високим образовањем стеченим на основним академским студијама у обиму од 180 ЕСПБ бодова, траје девет месеци. Приправнички стаж за приправнике са стеченим средњим образовањем у четворогодишњем трајању, траје шест месеци.

---

44. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени Гласник РС“ број 21/16, 113/17, 95/18 и 113/17 – др. закон), члан 125.

Приправнику који из оправданих разлога одсуствује с рада дуже од једног месеца продужава се приправнички стаж онолико колико је трајало одсуство. За време трајања приправничког стажа приправник остварује права, обавезе и одговорности из радног односа у складу са законом.

За време приправничког стажа приправник се налази на стручној обуци која се изводи по програму који утврђује послодавац. За време трајања стручне обуке приправник се путем практичног рада и учења упознаје са пословима радног места на које се, након полагања државног стручног испита, распоређује уколико су за то испуњени услови.

Ментори у програмима стручног оспособљавања у јединицама локалне самоуправе јесу, по правилу, запослени који имају значајно искуство у обављању релевантних послова и који су остварили запажене и признате резултате у раду јединице локалне самоуправе. Национална академија припрема и спроводи посебан програм обуке ментора и доноси смернице за њихов рад.

Приправник је дужан да положи државни стручни испит до окончања приправничког стажа. Приправнику који не положи државни стручни испит, престаје радни однос.

Када положи државни стручни испит, приправник у радном односу на одређено време може да настави рад на неодређено време ако постоји одговарајуће радно место на које може да буде распоређен и ако се распоређивање уклапа у донесени кадровски план.

Са незапосленим лицем послодавац може закључити и уговор о стручном оспособљавању без накнаде, ради стручног оспособљавања, односно стицања радног искуства и услова за полагање државног стручног испита. Уговор са лицем са високим образовањем закључује се најдуже на годину дана, а са лицем са средњим образовањем најдуже на шест месеци.

Државни стручни испит нема обавезу само приправник да полаже. Ту обавезу има и службеник, који је у радном односу на неодређено време код послодавца, а који полаже државни стручни испит у року од шест месеци од дана заснивања радног односа. Службеник који има положен стручни испит за запослене у државним органима не полаже државни стручни испит.

Уз државни стручни испит, као услов за рад може се предвидети и полагање посебног стручног испита, односно другог одговарајућег испита у складу са законом.

## VI ОЦЕЊИВАЊЕ СЛУЖБЕНИКА И КРЕТАЊЕ У СЛУЖБИ

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

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.<sup>45</sup>

Оцењивање је независно и непристрасно. Нико ко учествује у поступку оцењивања не може примати никаква упутства којима би се утицало на исход оцењивања.<sup>46</sup>

Службеника оцењује лице које одлучује о његовим правима и обавезама, односно послодавац. Службеника на положају оцењује орган надлежан за његово постављење. Изузетно, службеника на положају може да оцењује председник општине/градоначелник.

Службеник се оцењује једном у календарској години за период од 1. јануара до 31. децембра, с тим што се рад службеника прати током читавог периода за оцењивање. Не оцењује се службеник који је у календарској години радио мање од шест месеци без обзира на разлог, ни службеник који је засновао радни однос на одређено време. У период од шест месеци не улази време у којем је службеник био одсутан са рада због коришћења права на годишњи одмор

Лице које одлучује о правима, обавезама и одговорностима службеника, односно орган који у име послодавца врши права и дужности за службеника доноси, најкасније до краја фебруара текуће године, решење којим одређује оцену службенику за период за оцењивање. Такво решење за службенике на положају - начелника управе и заменика начелника управе доноси председник општине/градоначелник.

Решење о оцењивању заснива се на извештају о оцењивању који припрема лице које је непосредно претпостављено службенику, односно функционер или орган надлежан за постављење.

---

45. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени Гласник РС“ број 21/16, 113/17, 95/18 и 113/17 – др. закон), члан 132а.

46. Уредба о оцењивању службеника („Службени Гласник РС“ број 2/2019), члан 2.



У поступку оцењивања, оцене су: "не задовољава", "задовољава", "добар" и "истиче се". Оцена се одређује решењем.

Влада Републике Србије уредбом ближе уређује мерила за оцењивање и поступак оцењивања у свим органима, службама и организацијама јединице локалне самоуправе.

Службенику чији су резултати постигнути у извршавању послова радног места и постављених циљева у једном кварталу вредновани најнижом оценом, одређује се оцена "не задовољава". Тада се он упућује на ванредно оцењивање. Осим тога, уколико службенику буде одређена оцена "не задовољава" може бити упућен на додатно стручно оспособљавање. У сваком случају, он се ванредно оцењује протеклом 30 радних дана од дана коначности решења којим му је одређена оцена "не задовољава".

Службеник на извршилачком радном месту коме на ванредном, односно годишњем оцењивању буде одређена оцена "задовољава" премешта се на радно место разврстано у ниже звање које одговара степену његовог образовања а и за које испуњава услове за рад, а ако такво радно место не постоји одређује му се нижи коефицијент у складу са законом којим се уређују плате у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Службенику коме буде одређена оцена "не задовољава" престаје радни однос даном коначности решења.

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 унутрашње јединице. Дакле, напредовање у служби је у смислу одредаба закона, право службеника да, сходно својим резултатима и потребама, напредује у служби.<sup>47</sup>

Руководилац може да премести, односно распореди на непосредно више извршилачко радно место службеника коме је најмање два пута узастопно одређена оцена "истиче се", ако постоји слободно радно место и службеник испуњава услове за рад на њему.

---

47. Петровић Ј, Особености радноправног положаја локалних службеника, Радно и социјално право – часопис за теорију и праксу радног и социјалног права, број 1/2019, страна 328.

Изузетно, службеник који је премештен на непосредно више извршилачко радно место јер му је два пута узастопно одређена оцена "истиче се" може, и ако не испуњава услове везане за радно искуство у струци, да буде премештен на непосредно више радно место ако му је опет одређена оцена "истиче се".<sup>48</sup>

Руководилац може да премести на непосредно више извршилачко радно место службеника коме је у периоду од пет година узастопно најмање одређена оцена "добар".

Оцене на којима је засновано једно напредовање не узимају се у обзир за следеће напредовање.

Службеник може по основу оцена остварених за обављање послова 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 закону којим се уређују плате у органима аутономне покрајине и јединици локалне самоуправе.

## VII ДИЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ СЛУЖБЕНИКА

Службеник је дисциплински одговоран за повреде дужности из радног односа. Кривична одговорност, односно одговорност за прекршај не искључује дисциплинску одговорност службеника ако та радња представља повреду дужности из радног односа.<sup>49</sup>

Повреде дужности из радног односа могу бити **лакше и теже**.

Лакше повреде дужности из радног односа јесу:

- 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;
- 4) неоправдано необавештавање непосредно претпостављеног о разлозима спречености за долазак на рад у року од 24 сата од настанка разлога;

---

48. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени Гласник РС“ број 21/16, 113/17, 95/18 и 113/17 – др. закон), члан 133е.

49. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени Гласник РС“ број 21/16, 113/17, 95/18 и 113/17 – др. закон), члан 135.

5) повреда кодекса понашања службеника која није обухваћена неком од повреда дужности из радног односа предвиђених овим или посебним законом.

Теже повреде дужности из радног односа јесу:

- 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 представљају 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 права 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 одређеног овим законом;
- 10) оснивање привредног друштва, јавне службе и 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 руководиоцу доказа о преносу управљачких права;
- 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) неоправдани 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;
- 21) ако је службеник приликом заснивања радног односа дао нетачне податке о испуњењу услова за пријем у радни однос.

Примарни циљ вршења дисциплинске власти треба да буде корекција понашања, побољшање резултата рада, а не кажњавање. Оно треба да води задржавању запосленог у радном односу, а да се отказ јави само као последње средство.<sup>50</sup>

### **7.1. Вођење дисциплинског поступка**

Дисциплинске поступке не треба посматрати пре свега као средство увођења санкција, већ као начин за подстицање напретка међу запосленима чије понашање није задовољавајуће.<sup>51</sup>

Дисциплински поступак покреће послодавац, на сопствену иницијативу или на предлог лица које је непосредни руководиолац службенику.

Дисциплински поступак покреће се писменим закључком, који се доставља службенику и на који жалба није допуштена.

Сваки службеник који сазна за учињену повреду дужности из радног односа може послодавцу да поднесе иницијативу за покретање дисциплинског поступка.

Против службеника на положају дисциплински поступак покреће и води орган надлежан за његово постављење.

Против решења којим је службенику на положају изречена дисциплинска мера жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор.

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

---

50. Лубарда А. Б, Радно право – расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу, Београд, 2012, страна 605.

51. Smith I, Thomas G, Smith&Woods employment law, Oxford university press, 2008, страна 460.

Послодавац може да образује дисциплинску комисију од три члана да у његово име води дисциплински поступак и одлучује о дисциплинској одговорности. Међутим, послодавац је дужан да образује дисциплинску комисију да у његово име води дисциплински поступак и одлучује о дисциплинској одговорности у случајевима теже повреде дужности из радног односа.

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.

Покретање дисциплинског поступка за лакше повреде дужности застарева протеком једне године од извршене повреде, а за теже повреде протеком две године од извршене повреде.

Вођење дисциплинског поступка за лакше повреде дужности застарева протеком једне године од покретања дисциплинског поступка, а за теже повреде дужности протеком две године од покретања дисциплинског поступка.

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.

У дисциплинском поступку одржава се усмена расправа на којој службеник има право да изложи своју одбрану. Службеник може да се на расправи брани сам или преко заступника, а може да за расправу достави и писмену одбрану. Расправа може да се одржи и без присуства службеника ако за то постоје оправдани разлози, а службеник је на расправу уредно позван.

На основу одлуке дисциплинске комисије о дисциплинској одговорности службеника, послодавац службенику изриче дисциплинску меру.

При избору и одмеравању дисциплинске мере води се рачуна о степену одговорности службеника, тежини последица повреде дужности и субјективним и објективним околностима под којима је повреда дужности извршена.

За лакше повреде дужности из радног односа службенику може да се изрекне новчана казна до 20% његове основне плате, за месец у коме је новчана казна изречена.

За теже повреде дужности из радног односа службенику може да се изрекне:

- 1) новчана казна од 20% до 30% његове основне плате за месец у коме је новчана казна изречена, у трајању до шест 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;
- 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 јединице локалне самоуправе;
- 5) престанак радног односа.

Службенику коме је изречена дисциплинска казна престанка радног односа престаје радни однос даном коначности решења којим је дисциплинска казна изречена.

Службеник против кога је покренут кривични поступак због кривичног дела учињеног на раду или у вези с радом или дисциплински поступак због теже повреде дужности може бити удаљен с рада до окончања кривичног, односно дисциплинског поступка, ако би његово присуство на раду штетило интересу послодавца или ометало вођење дисциплинског поступка.

Решење о удаљењу с рада доноси послодавац или дисциплинска комисија, у зависности од тога ко води дисциплински поступак.

Решење о удаљењу с рада службеника на положају доноси орган надлежан за његово постављење.

Решење о удаљењу с рада опозива се, по службеној дужности или на предлог службеника, ако престану разлози због којих је донесено.

На решење о удаљењу с рада службеник може да изјави жалбу у року од пет дана од дана пријема решења. Жалба не одлаже извршење решења.

Жалбена комисија дужна је да о жалби одлучи у року од пет дана од дана пријема жалбе.

Жалбена комисија у јединици локалне самоуправе је колегијални орган који у другом степену одлучује о жалбама службеника. Жалбену комисију образује веће, док две или више јединица локалне самоуправе могу споразумом образовати заједничку жалбену комисију.

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. По поднетој жалби, комисија је дужна да донесе одлуку у року од 30 дана од дана њеног пријема. Против одлуке жалбене комисије може да се покрене управни спор.

Жалбена комисија је у свом раду самостална и одлучује у већу од три члана. Одлуке доноси већином од укупног броја чланова већа и доноси Пословник о раду којим се уређују питања унутрашње организације њеног рада.

Најмање два члана жалбене комисије морају да имају стечено високо образовање из научне области правне науке на 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.

Председник и чланови жалбене комисије именују се на пет година и могу да буду поново именовани. Имена чланова жалбене комисије објављују се на интернет презентацији јединице локалне самоуправе. Чланови жалбене комисије имају право на накнаду за рад, чију висину одређује веће.

Жалбена комисија најмање једном годишње подноси извештај о свом раду општинском већу.

Решење којим је изречена дисциплинска казна доставља се службенику који обавља послове из области управљања људским ресурсима. Дисциплинска казна изречена коначним решењем уписује се кадровску евиденцију. Дисциплинска казна брише се 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.

## VIII ODGOVORNOST SLUŽBENIKA ZA ŠTETU

Службеник је одговоран за штету коју на раду или у вези са радом намерно или из крајње непажње **проузрокује послодавцу**.

Постојање штете, висину штете и околности под којима је штета проузрокована утврђује послодавац или лице које он за то писмено овласти. Уколико би утврђивање висине штете проузроковало несразмерне трошкове, висина штете може да се одреди у паушалном износу. Ако службеник одбије да надокнади штету, право на надокнаду штете може да се оствари у парничном поступку. Послодавац и службеник могу да закључе писмени споразум којим одређују висину и начин накнаде штете, који има снагу извршне исправе.<sup>52</sup>

Службеник се ослобађа од одговорности за штету коју је проузроковао извршењем налога непосредног руководиоца ако му је писменим путем саопштио да извршење налога може да проузрокује штету.

За штету коју службеник на раду или у вези са радом **проузрокује трећем лицу** незаконитим или неправилним радом, одговара послодавац.

Ако послодавац оштећеном надокнади штету коју је службеник проузроковао намерно или из крајње непажње, има право да од службеника захтева накнаду плаћеног износа у року од шест месеци од дана исплаћене накнаде штете.

Оштећено лице има право да накнаду штете захтева и непосредно од службеника, ако је он штету проузроковао намерно .

Послодавац одговара за штету **проузроковану службенику** на раду или у вези са радом. Послодавац и службеник могу да закључе споразум којим се одређује висина и начин накнаде штете.

У случају да послодавац одбије да надокнади штету, право на надокнаду штете службеник може да оствари у парничном поступку.

---

52. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени Гласник РС“ број 21/16, 113/17, 95/18 и 113/17 – др. закон), члан 153.



## IX ЛОКАЛНИ НАМЕШТЕНИЦИ

Радна места намештеника, услови за запослење на њима и број намештеника одређују се Правилником о организацији и систематизацији послова.

Да би се попунило слободно радно место намештеника потребно је да је оно предвиђено Правилником и да је његово попуњавање уклапа у донесени Кадровски план.<sup>53</sup>

Намештеник заснива радни однос уговором о раду.

Уговор о раду обавезно садржи одредбу према којој послодавац може решењем да промени оне елементе уговора чију једнострану промену закон допушта.

О правима и дужностима намештеника решењем одлучује послодавац.

Намештеник има право на плату, накнаде и друга примања према закону којим се уређују плате у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе.

Законске одредбе о премештају и распоређивању службеника сходно се примењују и на намештенике.

Решење о премештају, односно распоређивању намештеника замењује по сили закона одговарајуће одредбе уговора о раду. Ако намештеник одбије премештај, односно распоређивање, отказује му се уговор о раду.

Намештенику се отказује уговор о раду када услед промене унутрашњег уређења код послодавца више не постоји ниједно радно место на које може бити премештен, односно распоређен у складу са његовом стручном спремом.

## X ПРЕСТАНАК РАДНОГ ОДНОСА

Службенику престаје радни однос:

- 1) протеком времена на које је заснован;
- 2) споразумом;
- 3) отказом;
- 4) по сили закона;
- 5) на други начин одређен овим или посебним законом.

Радни однос на одређено време престаје протеком времена на које је заснован. Жалба не одлаже извршење решења којим је утврђен престанак радног односа заснованог на одређено време.

---

53. Влатковић М, Брковић Р, Урдаревић Б, Службеничко право, Београд, 2013, страна 209.

Послодавац и службеник могу да закључе писмени споразум о престанку радног односа службеника. Писменим споразумом одређује се и дан када престаје радни однос. Службенику на положају радни однос не може да престане писменим споразумом.

Службеник може да поднесе писмени отказ најмање 15 дана пре дана који је у писменом отказу означио као дан престанка радног односа. Службеник на положају писмени отказ подноси органу надлежном за његово постављење.

Отказ од стране послодавца, службеник ће добити уколико:

- 1) одбије премештај или распоређивање када за њих није потребна сагласност службеника или неоправдано не ступи на радно место на које је премештен или распоређен;
- 2) не задовољи на пробном раду;
- 3) после престанка разлога за мировање радног односа не ступи на рад у року од 15 дана;
- 4) не положи државни или посебан стручни испит.

Службенику престаје радни однос по сили закона:

- 1) даном навршења 65 година живота ако има најмање 15 година стажа осигурања;
- 2) ако правноснажно буде осуђен на безусловну казну затвора од најмање шест месеци, даном правноснажности пресуде;
- 3) ако је нераспоређен, а не буде премештен на друго радно место - наредног дана од протеча два месеца, односно протеча рока из члана 54. ст. 2. и 3. овог закона за службеника на положају, откад је постао нераспоређен;
- 4) ако не положи државни стручни испит према плану и програму за степен стручне спреме који је стекао додатним образовањем;
- 5) ако му на ванредном оцењивању решењем буде одређена оцена "не задовољава";
- 6) ако неоправдано изостане са рада најмање три узастопна дана - трећег дана изостанка са рада.

О томе да је службенику престао радни однос по сили закона послодавац доноси решење којим утврђује разлог због кога је радни однос престао и дан кад је радни однос престао. Против решења жалба није допуштена али може да се покрене управни спор.

Службенику на положају, по спроведеној иницијативи за разрешење на основу мере јавног објављивања препоруке за разрешење коју изрекне Агенција за борбу

против корупције, радни однос престаје даном коначности решења којим се утврђује престанак рада на положају.

Службенику запосленом на неодређено време у јединици локалне самоуправе, може да престане радни однос уколико стекне статус запосленог за чијим је радом престала потреба због: укидања јединице локалне самоуправе, односно промене надлежности јединице локалне самоуправе, промене послова који се обављају у органу управе, служби или организацији или уколико због измене Правилника о организацији и систематизацији послова не постоји радно место на које може бити распоређен.

У случају укидања јединице локалне самоуправе, јединица локалне самоуправе која преузима послове укинуте јединице локалне самоуправе, преузеће службенике који су радили у јединици локалне самоуправе која је укинута на дан ступања на снагу закона о њеном укидању. Послодавац који преузима службенике који су остали нераспоређени, доноси решење о преузимању.

У случају да се надлежност јединице локалне самоуправе измени због тога што су укинуте одређене надлежности и што престаје потреба за обављањем послова по основу вршења тих надлежности, службеници који су обављали те послове и који не буду распоређени по доношењу Правилника остају нераспоређени.

У случају доношења новог правилника, сви службеници распоређују се на одговарајућа радна места у истом звању.

Ако новим правилником нека радна места буду укинута или број службеника смањен, прекобројни службеници распоређују се на друга одговарајућа радна места у истом звању, а предност имају они са бољим оценама у последња три узастопна оцењивања.

У случају промене правилника, ако нека радна места буду укинута или број службеника смањен, прекобројни службеници премештају се на друга одговарајућа радна места у истом звању, а предност имају они са бољим оценама у последња три узастопна оцењивања.

Ако одговарајуће радно место не постоји, у случају доношења новог, односно промене правилника, прекобројни службеник може, уз своју сагласност, бити распоређен, односно премештен на ниже радно место које одговара његовој врсти и степену стручне спреме, односно образовања, а ако такво радно место не постоји, постаје нераспоређен.

Ако се службеник не сагласи са распоређивањем, односно премештајем руководиоца доноси решење о престанку радног односа.

Жалба не одлаже извршење решења о распоређивању, односно премештају и решења којим се утврђује да је службеник нераспоређен.

Док је нераспоређен, службеник има право на накнаду плате према закону којим се уређују плате јединици локалне самоуправе. Сва права из радног односа службеник остварује код послодавца који је донео решење да је службеник нераспоређен.

Службеник на положају који је нераспоређен, остварује право на накнаду плате трајању од три месеца у висини коју је имао у време престанка рада на положају.

Нераспоређеном службенику престаје радни однос протеком рока од два месеца од дана када је решењем утврђено да је службеник нераспоређен.

Службеник коме престане радни однос има право на отпремнину према закону којим се уређују плате у јединици локалне самоуправе.

## **XI ПОСЕБАН КОЛЕКТИВНИ УГОВОР ЗА ЗАПОСЛЕНЕ У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**

Колективни уговор представља најзначајнији аутономни извор радног права. У питању је традиционални правни извор који је одиграо значајну улогу у погледу положаја радника, нарочито код побољшања радних услова.<sup>54</sup>

Посебним колективним уговором за запослене у јединицама локалне самоуправе, ближе се уређују права и дужности из радног односа запослених у органима јединица локалне самоуправе, службама и организацијама које оснива надлежни орган јединице локалне самоуправе, међусобни односи учесника уговора, поступак измене и допуне уговора и друга питања од значаја за запослене и послодавца.

Колективним уговором код послодавца утврђују се већа права и повољнији услови рада од права и услова који су утврђени законом, као и права која нису утврђена законом, уколико законом није одређено друкчије.

Посебни колективни уговор се непосредно примењује.

Посебан колективни уговор за запослене у јединицама локалне самоуправе ступио је на снагу 31. маја 2019. године и примењиваће се три године од дана ступања на снагу.

---

54. Симоновић Д, Радно право, приручник за полагање правосудног испита, Пројурис, Београд, 2012. година, страна 14.

Наведени ПКУ, на основу члана 6. став 3. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, закључили су Влада, Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије и репрезентативни синдикат – Синдикат управе Србије.

До закључивања наведеног уговора, на права и обавезе запослених у јединици локалне самоуправе примењивао се Посебан колективни уговор за запослене у државним органима.

Колективни уговор код послодавца закључују у име послодавца председник општине, односно градоначелник и репрезентативни синдикат код послодавца у складу са законом.

Колективним уговором су регулисана **основна права запослених** и то:

- да запослени има право на одговарајућу плату, безбедност и здравље на раду, здравствену заштиту, заштиту личног интегритета и друга права у случају болести или губитка радне способности, као и право на друге облике заштите у складу са законом, Уговором и другим општим актима послодавца.
- да запослени, непосредно или преко својих представника имају право на информисање, изражавање својих ставова о битним питањима из области рада, као и на учешће у преговорима и закључивању колективног уговора.
- да представник репрезентативног синдиката код послодавца има право да присуствује састанцима послодавца на којима се разматрају питања везана за материјални и радноправни статус запослених.
- да је послодавац дужан да запосленом обезбеди здраве и сигурне услове рада ради заштите живота и здравља у складу са законом и другим прописима из области безбедности и здравља на раду.

Посебним колективним уговором регулисано је питање **стручног оспособљавања и усавршавања запослених**, односно право и дужност запосленог да се у току рада стручно оспособљава и усавршава за рад у складу са потребама послодавца.

Послодавац је дужан да сачини програм стручног усавршавања запослених у складу са финансијским планом и средствима обезбеђеним у буџету као и да обезбеди вођење евиденција о стручном усавршавању.

Запослени кога послодавац упути на стручно оспособљавање и усавршавање, има право на плату за време одсуства са обављања послова свог радног места док се

налази на стручном усавршавању, накнаду трошкова стручног усавршавања, котизације и набавке уџбеника.

Службеник који заврши додатно образовање које му је омогућио послодавац у складу са законом, премешта се на непопуњено радно место разврстано у најниже звање за степен образовања који је стекао додатним образовањем.

Службеник који је од стране и о трошку послодавца завршио додатно образовање, а који у року од годину дана од дана окончања образовања не буде премештен на непопуњено радно место, нема обавезу да остане у радном односу код послодавца, нити да надокнади трошкове образовања, осим ако законом није другачије утврђено.

Посебним колективним уговором регулисано је питање **радног времена** и то: пуно радно време, распоред радног времена и скраћено радно време.

Пуно радно време запосленог износи 40 часова недељно, ако законом није другачије одређено. Послодавац утврђује распоред радног времена запосленог за период од најмање четири недеље (месец дана). Запосленима који раде на нарочито тешким, напорним и за здравље штетним пословима на којима и поред примене одговарајућих мера безбедности и заштите живота и здравља на раду, средстава и опреме личне заштите, постоји повећано штетно дејство на здравље запосленог, скраћује се радно време сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог.

Посебним колективним уговором регулисано је питање **одмора и одсуства** и то: одмора у току дневног рада, мерила за утврђивање годишњег одмора, времена и плана коришћења годишњег одмора, питање накнаде штете у случају некоришћења годишњег одмора, као и плаћено и неплаћено одсуство.

Запослени који ради најмање шест часова дневно има право на одмор у току дневног рада у трајању од тридесет минута.

Запослени који ради дуже од пуног радног времена, али не дуже од 12 часова дневно има право на одмор у току рада од 60 минута.

За време коришћења дневног одмора запослени има право да напусти радно место и просторије послодавца.

Одмор у току дневног рада не може се користити на почетку и на крају радног времена.

Дужина годишњег одмора запосленог утврђује се тако што се законски минимум од 20 радних дана увећава по одређеним критеријумима и то: по основу

доприноса на раду, по основу стручне спреме, по основу година рада проведених у радном односу, по основу услова рада и по основу бриге о деци и члановима уже породице.

Годишњи одмор, који се утврди након примене свих критеријума, не може се користити у трајању дужем од 30 радних дана.

Време коришћења годишњег одмора утврђује се планом коришћења годишњег одмора. План коришћења годишњег одмора доноси руководиоца органа најкасније до краја априла календарске године, након претходно прибављеног мишљења руководиоца унутрашњих организационих јединица у органу јединице локалне самоуправе, водећи рачуна о писаном захтеву запосленог. План коришћења годишњег одмора садржи: име и презиме запосленог, радно место, трајање годишњег одмора, време коришћења годишњег одмора и име запосленог који мења запосленог за време коришћења годишњег одмора.

Запослени има право на плаћено одсуство са рада у случајевима предвиђеним уговором у укупном трајању од 7 дана у току календарске године.

Запослени има право на неплаћено одсуство у календарској години. Послодавац може одобрити запосленом неплаћено одсуство до 90 дана, које се може користити једном, у периоду од пет година, уколико одсуство запосленог не би битно утицало на извршавање послова радног места на које је распоређен

Посебним колективним уговором регулисано је питање **безбедности и здравља на раду**, кроз дефинисање обавеза послодаваца као и права и обавеза запослених, питање представника запослених и образовања Одбора за безбедност и здравље на раду и питање осигурања запослених.

Послодавац је дужан да запосленом обезбеди рад на радном месту и у радној околини у којим су спроведене мере безбедности и здравља на раду, у складу са законом и Уговором. Са друге стране запослени је дужан да поступа у складу са утврђеним дужностима и на прописани начин користи утврђена права и мере у области безбедности и здравља на раду у циљу заштите свог, као и живота и здравља запослених.

Послодавац је одговоран за спровођење безбедности и здравља на раду.

Запослени има право да одбије да ради када му прети непосредна опасност по живот и здравље, због тога што нису спроведене прописане мере безбедности и здравља на раду, све док се не спроведу одређене мере безбедности и здравља на раду.

У том случају запослени остварује сва права из радног односа као да је радио и право на накнаду плате у висини основне плате, у складу са општим актом послодавца.

Запослени који ради на радном месту са повећаним ризиком има право на мере безбедности и здравља на раду утврђене актом о процени ризика, као и друга права утврђена законом и уговором.

Средства за спровођење утврђених мера за отклањање ризика у области безбедности и здравља на раду укључујући и средства за превенцију радне инвалидности и рекреативни одмор обезбеђују се у буџету јединице локалне самоуправе, у складу са законом.

Запослени код послодавца, бирају једног или више представника за безбедност на раду. Представници запослених бирају се према броју запослених - на сваких 50 запослених може се изабрати један представник.

Најмање три представника запослених образују Одбор за безбедност и здравље на раду.

Посебним колективним уговором регулисано је питање **плате, накнаде плате, накнаде трошкова и друга примања** и то: елементе за утврђивање плате, додатак за време проведено у радном односу, додатак за рад ноћу, додатак за рад на дан празника који је нерадан дан, додатак за прековремени рад, за рад на терену, за додатно оптерећење на раду, накнаду плате, накнаду трошкова, новчана и друга примања.

Запослени има право на одговарајућу плату, која се утврђује у складу са законом.

Плата се утврђује на основу:

1) основице за обрачун плата,

2) коефицијента који се множи основицом,

3) додатка на плату,

4) обавеза који запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање из плате, у складу са законом.

Основна плата се одређује множењем коефицијента са основицом за обрачун плата. Плата се исплаћује одједном или највише у два дела.

Ако је основна плата запосленог обрачуната по елементима у складу са законом, нижа од минималне зараде послодавац је дужан да запосленом исплати плату у висини обрачунате минималне зараде у складу са законом.

Ако је основна плата запосленог обрачуната по елементима у складу са законом, нижа од минималне зараде, запослени са средњом и нижом стручном спремом у јединицама локалне самоуправе, има право на увећање основице у складу са



закључком Владе по основу квалитета и резултата рада, ако је у претходној календарској години, службеник односно намештеник оцењен најмање са оценом „добар”, односно уколико је остварио резултате рада.

Запослени има право на додатак на основну плату у висини од 0,4% основне плате за сваку навршену годину рада у радном односу у државном органу, органу локалне самоуправе, независно од тога у ком органу је радио и да ли је орган у коме је запослени радио у међувремену променио назив, облик организовања или је престао да постоји.

Право на минули рад остварује се и за године рада код послодавца од кога је орган, односно послодавац преузео надлежности, послове и запослене.

Запослени остварује право на минули рад и за године рада проведене у органима ранијих савезних држава чији је правни следбеник Република Србија, а који су услед промене државног уређења престали да постоје.

Запослени има право на додатак на основну плату за рад од 22.00 сата до 6.00 сати наредног дана (рад ноћу).

Додатак за сваки сат рада ноћу износи 26% на вредност радног сата основне плате запосленог.

Запослени има право на додатак на основну плату за рад на дан празника који није радни дан.

Додатак за сваки сат рада на дан празника који није радни дан износи 110% на вредност радног сата основне плате запосленог.

Запослени који по писменом налогу послодавца ради дуже од пуног радног времена има право на додатак за прековремени рад у висини од вредности сата основне плате увећане за 26%.

Запослени има право на накнаду трошкова рада и боравка на терену (теренски додатак) у складу са актом Владе.

Ако по писменом налогу непосредног руководиоца запослени ради и послове који нису у опису његовог радног места због привремено повећаног обима посла или послове одсутног запосленог, има право на додатак за додатно оптерећење на раду. Додатак за додатно оптерећење од најмање 10 радних дана месечно износи 4% основне плате, односно 5% основне плате ако запослени замењује руководиоца унутрашње јединице.

Додатак за додатно оптерећење од најмање 20 радних дана месечно износи 8% основне плате, односно 10% основне плате ако запослени замењује руководиоца унутрашње јединице.

Запослени има право на накнаду плате у висини просечне плате у претходних 12 месеци за време:

- 1) коришћења годишњег одмора,
- 2) плаћеног одсуства утврђеног законом и Уговором.

Запослени који не ради до 30 дана због болести или повреде (привремена спреченост за рад) има право на накнаду плате која износи:

- 1) 65% просечне плате у претходних 12 месеци пре месеца у коме је наступила привремена спреченост за рад, проузрокована болешћу или повредом ван рада,
- 2) 100% просечне плате у претходних 12 месеци пре месеца у коме је наступила привремена спреченост за рад, проузрокована повредом на раду професионалном болешћу или малигним обољењем.

Накнада плате не може бити нижа од минималне зараде утврђене општим прописима о раду.

Запослени има право на месечну претплатну карту за долазак и одлазак са рада за релације где јавни превозник омогућава куповину истих. За релације на којима јавни превозник не омогућава куповину месечне претплатне карте запослени има право на накнаду трошкова превоза у новцу и то у висини стварних трошкова.

Послодавац је дужан да запосленом који одлази у пензију исплати отпремнину сходном применом акта Владе којим се утврђује накнада трошкова и отпремнина државних службеника и намештеника.

Запослени који је остао нераспоређен, односно намештеник коме је престао радни однос због престанка потребе за његовим радом, има право на отпремнину.

Запослени остварују право на накнаду трошкова службеног пута у земљи, службеног пута у иностранство, трошкове рада и боравка на терену и друге трошкове.

Даљим одредбама ПКУ уређена су **друга примања** која се односе на јубиларну награду, солидарну помоћ, накнаду трошкова погребних услуга и годишњу награду.

Посебним колективним уговором обухваћено је и питањемирног решавања радних спорова, право на штрајк, услови за рад синдиката, праћење примене ПКУ, као и прелазне и завршне одредбе.

У оквиру прелазних и завршних одредаба, поред правила поступка измена и допуна ПКУ, престанка важења споразумом или отказом једне уговорне стране, важно

је истаћи да је прописано да је послодавац је дужан да организацију рада планира и оствари тако да средства за исплату накнаде плате ( за време коришћења годишњег одмора и плаћеног одсуства) буду у оквирима буџетских ограничења за текућу и наредне две буџетске године.

## ЗАКЉУЧАК

Упркос томе што је протекло доста времена све док радноправни статус запослених у локалним самоуправама није уређен адекватним законом, можемо рећи да је тренутна регулатива таква да на савремени и целовит начин регулише све аспекте службеничких односа у јединицама локалне самоуправе. Законодавац је имао у виду положај државних службеника, те је на доста сличан начин уредио и питање статуса локалних службеника, и на тај начин изједначио два једнако важна апарата, један незаобилазан на државном нивоу, а други на нивоу локалне заједнице. Незаобилазно је упориште бројних стручњака из области радног права, да је положај локалних службеника доста специфичнији од положаја државних службеника јер обављају послове из изворне и поверене надлежности јединица локалне самоуправе, као своје трајно занимање на основу трајне поделе овлашћења и дужности, професионално и у складу са одговарајућим нормативним актима.

У циљу повољнијег уређења права и дужности из радног односа запослених у органима јединица локалне самоуправе, донет је Посебан колективни уговор за запослене у јединицама локалне самоуправе, за период од три године. На тај начин, не само да је нађен заједнички језик између представника запослених и представника државе у погледу повољнијих услова рада, већ је и систем запослених у локалним самоуправама, у потпуности регулисан засебним законима, уколико узмемо у обзир ранију праксу.

## ЛИТЕРАТУРА

- Беговић Б, Вацић З, Матковић Г, Мијатовић Б, *Локални економски развој*, 2006, Београд;
- Белкић В, *Успостављање функције управљања људским ресурсима – корак ка доброј локалној управи*, 2017, Београд;
- Васиљевић Д, *Нови законски оквир за локалну самоуправу у Србији, Модели организације локалне самоуправе*, 2007, Београд;
- Влатковић М, Брковић Р, Урдаревић Б, *Службеничко право*, 2013, Београд;
- Вучетић Д, Јанићијевић Д., *Децентрализација као полазиште даљег развоја Србије – приручник*, 2006, Ниш;
- Вујадиновић С, Шабић Д, Гајић М, *Local government in Serbia: between legislation and practice*, <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/1450-7552/2016/1450-75521664073V.pdf>
- Вуковић Ђ, *Праћење рада скупштине општине, Приручник за праћење рада локалне самоуправе*, Београд;
- Елементи посебног програма стручног усавршавања, СКГО, [www.skgo.org](http://www.skgo.org);
- Лапчевић Ј, *Добро управљање на локалном нивоу – искуства из Србије*, 2017, Београд;
- Лилић С., Правни факултет у Београду, *Децентрализација, локална самоуправа и просторно планирање - Зборник радова*, 2003, Београд;
- Милосављевић Б, *Локална самоуправа у Србији: основне одреднице – приручник*, 2004, Београд;
- Рончевић Д., Антић А., *Радноправни положај локалних службеника у Србији и земљама региона, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије*, архива часописа, *Радно и социјално право* број 2, 2015;
- Симоновић Д, *Радно право, приручник за полагање правосудног испита*, Пројурис, 2012, Београд;
- Рончевић Д, Бенмасур Ј, Антић А, *Радно и социјално право – часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, 2/2017, Београд;
- Јовановић П, *Радно право, седмо измењено и допуњено издање*, 2015, Нови Сад;
- Лубарда А. Б, *Увод у радно право*, Правни факултет универзитета у Београду, 2016. Београд;
- Кулић Ж, *Радно право*, 2006, Београд;

Петровић Ј, *Особености радноправног положаја локалних службеника*, *Радно и социјално право – часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, број 1/2019;

Лубарда А. Б, *Радно право – расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, 2012, Београд;

Брковић Р, Урдаревић Б, *Нови службенички систем Србије, Радни однос државних службеника*, *Зборник радова са научног скупа*, 2006;

Rothson A. M, Craver B. C, Schroeder P. E, Shoben W. E, *Employment law*, MINN, 1999;

Blanpain R, *European labour law*, 2008;

Blanpain R, Bisom-Rapp S, Corbett R, W, Josephs K. H, Zimmer J. M, *The Global workplace, international and comparative employment law*, 2014, Cambridge University Press;

Smith I, Thomas G, *Smith&Woods employment law*, Oxford university press;

Moreno Angel – Manuel, (2012), *Local government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective*, INAP.

## ПОПИС ОСТАЛЕ ИСТАЖИВАЧКЕ ГРАЂЕ

European charter of local self-government, Council of Europe, 1985;

Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени Гласник РС“ број 21/16, 113/17, 95/18 и 113/17 – др.закон);

Закон о државним службеницима („Службени Гласник РС“ број 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17 и 95/18);

Закон о раду („Службени Гласник РС“ број 24/05, 61/05, 32/13, 75/14, 13/17, 113/17 и 95/18);

Посебан колективни уговор за запослене у државним органима („Службени Гласник РС“ број 25/15, 50/15, 20/18 и 34/18);

Посебан колективни уговор за запослене у јединицама локалне самоуправе („Службени Гласник РС“ број 38/2019);

Закон о локалној самоуправи („Службени Гласник РС“ број 129/07, 83/14, 101/16 и 47/18);

Закон о локалним изборима („Службени Гласник РС“ број 129/07, 34/10 и 54/11);

Закон о правобранилаштву („Службени Гласник РС“ број 55/14);

Закон о Агенцији за борбу против корупције („Службени Гласник РС“ број 97/08, 53/10, 66/11...8/15);

Статут Општине Владичин Хан број 06-18/1/19-I („Службени Гласник града Врања“ број 4/19);

Одлука о правобранилаштву општине Владичин Хан број 06-46/4/19-I („Службени гласник града Врања број 9/19);

Уредба о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени Гласник РС“ број 88/201 и, 113/2017 - др. закон);

Уредба о оцењивању службеника („Службени Гласник РС“ број 2/2019).

## РАДНИ ОДНОСИ У ОРГАНИМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

### САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ

Овај мастер рад се бави, као што и сам наслов каже, радним односима у органима локалне самоуправе. Радноправни статус запослених у јединици локалне самоуправе, служби или организацији коју оснива надлежни орган јединице локалне самоуправе, до скоро је био регулисан Законом о државним службеницима, који је у прелазним и завршним одредбама наводио да се на радне односе у локалне самоуправе до доношења посебног закона, сходно примењују одредбе Закона о радним односима у државним органима. Дакле, положај тих лица био је регулисан законом који је неодговарајућ и који је предвиђен као прелазно решење за уређење радноправног положаја локалних службеника. Није постојала једна јединствена регулатива која би се бавила положајем запослених у децентрализованим јединицама те се није могло ни казати да је у нашој земљи био успостављен један целовит службенички систем.

Међутим, проблем законске регулативе локалних службеника, намештеника као и локалних функционера, решен је доношењем Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, који је ступио на снагу 2016. године. Усвајање новог законског оквира у регулисању положаја службеника је био веома битан корак у процесу реформе службеничког система у Србији, али је правилно спровођење тих прописа заправо тежи део реформе.

Из напред наведеног произилази и значај овог мастер рада, а то је да се у целости обради тема нових законских решења, која се тичу радноправног статуса запослених у јединицама локалне самоуправе. Дефинисање јединице локалне самоуправе, појма запослених у јединици локалне самоуправе, целокупан радноправни статус службеника, намештеника и функционера, права и обавезе запослених у вези са радом и на раду и остала питања од значаја за функционисање локалног службеничког система, саставни су део мастер рада који је пред вама.

Детаљном анализом позитивног права у свим аспектима задате теме, дато је на значају локалним службеницима, који чине ефикасан и стручан апарат, чији је задатак да омогуће остваривање и унапређивање управе у локалној заједници.

**Кључне речи:** јединица локалне самоуправе; радни односи у органима локалне самоуправе; радноправни статус запослених; локални службеници и намештеници.



# EMPLOYMENT IN LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

## SUMMARY AND KEY WORDS

This master's thesis is about, as the title itself says, employment in local self-government bodies. The employment status of employees of a local self-government unit, service or organization established by the competent body of a local self-government unit was, until recently, regulated by the Law on Civil Servants, which stated in the transitional and final provisions that employment relations with local self-governments were passed until a special law was passed, accordingly apply the provisions of the Law on Labor Relations in State Bodies. Therefore, the position of these persons was regulated by a law that is inappropriate and provided as a transitional solution for regulating the employment status of local employees. There was no single regulation addressing the position of employees in decentralized units, and it could not be said that a comprehensive civil service system was established in our country.

However, the problem of regulation of local officials, employees as well as local officials was solved by the adoption of the Law on Employees in Autonomous Provinces and Local Self-Government Units, which came into force in 2016. Adopting a new legal framework in regulating the position of officials was a very important step in the process of reforming the official system in Serbia, but the proper implementation of those regulations is actually a difficult part of the reform.

The foregoing also shows the importance of this master's work, which is to fully address the topic of new legal solutions concerning the employment status of employees in local self-government units. Defining the local self-government unit, the notion of employees in the local self-government unit, the overall employment status of employees, employees and functionaries, the rights and obligations of employees in connection with work and work and other issues relevant to the functioning of the local civil service system, are integral parts of the master's work that is in front of you.

By detailed analysis of positive law in all aspects of the given topic, it was given importance to local officials, who make an efficient and professional apparatus, whose task is to enable the administration and promotion of local government.

**Keywords:** local self-government unit; employment in local self-government bodies; employment status of employees; local officials and employees.

## БИОГРАФИЈА КАНДИДАТА

Кандидаткиња Ана Стајковић, рођена је 15.10.1989. године у Сурдулици, у шесточлавној породици. Основну школу „Свети Сава“ у Владичином Хану, завршила је 2004. године, након чега је уписала Гимназију „Јован Скерлић“ у истом граду, коју завршава 2008. године, са одличним успехом и као носилац дипломе „Вук Караџић“. Правни факултет Универзитета у Нишу уписује одмах након завршетка средње школе, на коме је и дипломирала 04.10.2013. године, са просечном оценом 8,37. Мастер студије на Правном факултету у Нишу, уписала је школске 2017/2018. године, где је положила све испите са просечном оценом 9,33.

Приправнички стаж, након завршених основних академских студија права, одрадила је у Основном јавном тужилаштву у Владичином Хану. Током 2015. године, кратко је била запослена у Општинској управи општине Владичин Хан по основу уговора о привременим и повременим пословима, након чега је засновала радни однос у Техничкој школи у Владичином Хану, на радном месту секретара школе, где је и данас.

Кандидаткиња течно говори енглески језик и има положен државни стручни испит. У будућности, након завршетка мастер студија, планира да полаже правосудни испит.