

УНИВЕРЗИТЕТ У ПРИШТИНИ  
СА ПРИВРЕМЕНИМ СЕДИШТЕМ У КОСОВСКОЈ МИТРОВИЦИ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**ПРАВА И ДУЖНОСТИ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА И  
ЊИХОВА ЗАШТИТА У ПРАВНОМ СИСТЕМУ  
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

**Мастер рад**

**Ментор:**  
Проф. др Слободанка Перић

**Студент:**  
Никола Ковачевић,  
Бр. индекса: 370/2023

Косовска Митровица, 2026.

## Садржај

1. КАДРОВИ У СИСТЕМУ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ .....	7
1.1. Појам и основна обележја кадрова у систему државне управе.....	7
1.2. Положај кадрова у систему државне управе .....	10
1.3. Разлике између државних службеника и функционера .....	11
1.5. Државни службеници и намештеници – разграничење појмова и делокруг рада.....	17
II ГЛАВА .....	18
1. ПРАВА И ДУЖНОСТИ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА .....	18
1.1. Права државних службеника.....	21
1.1.1. <i>Право на одговарајуће услове рада</i> .....	23
1.1.2. <i>Право на зараду</i> .....	24
1.1.3. <i>Право на накнаду зараде</i> .....	27
1.1.4. <i>Право на одморе и одсуства</i> .....	29
1.1.5. <i>Право на чланство у синдикату и удружењу</i> .....	32
1.1.6. <i>Право на штрајк</i> .....	33
1.2. Дужности државних службеника .....	36
1.2.1. <i>Дужност извршења налога</i> .....	37
1.2.2. <i>Дужност прихватања премештаја</i> .....	38
1.2.3. <i>Дужност прихватања привременог рада</i> .....	41
1.2.4. <i>Дужност чувања службене и друге тајне</i> .....	42
1.2.5. <i>Поштовање радног времена</i> .....	44
1.1. Појам одговорности државних службеника .....	46
1.1.1. <i>Врсте одговорности државних службеника</i> .....	47
1.2. Дисциплинска одговорност државних службеника .....	48
1.3. Појам и врсте повреда радних обавеза .....	51
1.3.1. <i>Лакше повреде дужности</i> .....	53
1.3.2. <i>Теже повреде дужности</i> .....	54
1.4. Опште претпоставке дисциплинске одговорности.....	55
1.4.1. <i>Разлози који искључују дисциплинску одговорност</i> .....	57
1.1. Заштита права државних службеника у поступку инспекцијског надзора.....	61
1.2. Заштита права државних службеника пред надлежним судом.....	64
1.3. Заштита права државних службеника од стране омбудсмана.....	67
ЗАКЉУЧАК .....	69

ЛИТЕРАТУРА .....	70
САЖЕТАК .....	74

## УВОД

Државни службеници представљају темељ функционисања савремене државе и јавне управе. Њихов рад и деловање имају снажан утицај не само на рад државних органа већ и на целокупно друштво, јер јавна управа доноси и спроводи одлуке које се непосредно тичу грађана и заједнице у целини. За разлику од запослених у приватном сектору, чији је рад усмерен првенствено на интересе и циљеве једне организације, државни службеници раде у интересу јавности, заступајући државу и њене институције. Управо због тога њихов друштвени и правни положај има низ особености које их издвајају као посебну категорију запослених.

Појам државног службеника тесно је повезан са развојем модерне државе и јачањем институционалног апарата. Са појавом јасног раздвајања јавне и приватне сфере, настала је потреба да се уведе посебан систем који ће регулисати положај лица која професионално обављају послове од јавног значаја. Тако је у правним системима већине држава створен посебан службенички режим, у оквиру којег су прописани услови за пријем у службу, начин напредовања, права и обавезе, као и механизми одговорности државних службеника. У том смислу, државни службеник није само запослени у уобичајеном значењу те речи, већ носилац јавних овлашћења који у име државе и за рачун грађана врши одређене послове.

Посебност радноправног положаја државних службеника огледа се у чињеници да они нису само субјекти радних односа, већ и актери јавне власти. Њихов рад је подвргнут већој мери контроле, како у погледу поштовања закона и прописа, тако и у погледу етичких стандарда. Очекује се да државни службеници поступају непристрасно, објективно и професионално, без обзира на личне интересе или политичке притиске. Практична искуства показују да се често јављају проблеми који се односе на недостатке у систему напредовања, политизацију, недовољну мотивацију и неповољне услове рада. Управо ови изазови истичу потребу за континуираним унапређењем службеничког система и прецизним регулисањем њихових права и дужности.

Управо права и дужности државних службеника представљају централни елемент који обезбеђује равнотежу између обавеза према јавности и заштите њихових професионалних интереса. Системска заштита омогућава не само обезбеђивање правичног и стабилног радног односа, већ и подстицање професионализма, етичког понашања и интегритета у обављању јавних функција. Законски и институционални

механизми, укључујући Устав Републике Србије, Закон о државним службеницима, као и улогу надлежних тела и агенција, имају кључну улогу у остваривању ових циљева.

Са теоријског становишта, проучавање права, дужности и механизма заштите државних службеника омогућава боље разумевање односа између државе и појединца, принципа професионалности и одговорности у јавном сектору. Са практичне стране, ова анализа пружа основ за предлог мера које би допринеле ефикаснијем, транспарентнијем и праведнијем систему јавне управе, чиме се јача поверење грађана у институције и побољшава квалитет услуга које држава пружа.

Предмет овог мастер рада јесте свеобухватна анализа права и дужности државних службеника, као и механизма њихове заштите у правном систему Републике Србије. Посебан акценат стављен је на нормативни оквир који регулише статус државних службеника, укључујући Устав Републике Србије, Закон о државним службеницима и друге релевантне прописе, као и на праксу примене ових прописа у циљу обезбеђења законитог, професионалног и етичког пословања. Рад такође истражује радноправни положај државних службеника у односу на запослене у приватном сектору, указујући на специфичности њиховог статуса, начине запошљавања, могућности напредовања, обавезе и одговорност, као и на механизме заштите који им омогућавају стабилност и професионализам у обављању јавних послова.

Полазиште овог рада је схватање да су државни службеници кључни носиоци послова од јавног интереса, чији квалитетан рад директно утиче на функционисање државе и на задовољство грађана услугама јавне управе. Рад наглашава да права и дужности службеника морају бити јасно дефинисана, а механизми њихове заштите ефикасни, како би се обезбедила непристрасност, професионализам и интегритет у јавном сектору.

У раду ће бити анализирани и практични изазови који прате функционисање службеничког система, као што су политизација, недовољна мотивација, формализам, као и начини унапређења положаја државних службеника кроз модернизацију нормативног оквира и ефикасну заштиту њихових права. Циљ је да се укаже на значај правне регулативе и институционалних механизма који обезбеђују заштиту државних службеника, а тиме и ефикасност, транспарентност и професионализам у јавном сектору Републике Србије.

Општа хипотеза: Права, дужности и заштита државних службеника чине основ за правилно функционисање службеничког система, а њихова ефикасна примена

директно утиче на квалитет и транспарентност јавне управе у Републици Србији. Специфичан радноправни положај државних службеника, који врше јавне послове у име државе, захтева јасно дефинисана права и дужности, као и делотворне механизме заштите.

Посебне хипотезе:

1. Законски и подзаконски оквир у Републици Србији не обезбеђује у потпуности меритократске принципе у напредовању државних службеника, што отвара могућност политизације и неформалних утицаја.

2. Недовољна заштита права и непрецизно дефинисане обавезе државних службеника доприносе смањеној мотивацији, недовољној професионалности и незадовољству условима рада.

3. Унапређење правног оквира, јачање институционалне заштите, примена мерит система и побољшање услова рада могу значајно повећати ефикасност јавне управе и поверење грађана у рад државних институција.

Научни циљ овог мастер рада је да прикаже суштину појма државних службеника, да укаже на основне карактеристике и специфичности њиховог радноправног положаја, као и да осветли проблеме и могућности за реформу службеничког система у Републици Србији. Посебна пажња биће усмерена на анализу правног оквира који уређује њихов статус, као и на упоредна решења у другим земљама, ради сагледавања могућности за унапређење и приближавање европским стандардима у овој области.

Друштвени циљ овог рада огледа се у указивању на значај уређеног и ефикасног службеничког система за развој савременог друштва и демократске државе. Анализа појма и особености државних службеника омогућава боље разумевање њихове улоге у јавном животу и пружа основу за јачање институционалног капацитета државе. На тај начин рад има за циљ да допринесе стварању свести о важности професионализације, деполитизације и унапређења услова рада државних службеника, што је предуслов изградње праведне, транспарентне и одговорне јавне управе у служби грађана.

При изради рада примењене су квалитативне и квантитативне методе, односно: основне, општенаучне и технике прикупљања података. Од основних метода најзаступљеније ће бити: аналитичке (анализа, апстракција, специјализација, дедукција) и синтетичке методе (синтеза, конкретизација, генерализација и индукција). Општенаучне методе које ће бити коришћене су: хипотетичко-дедуктивна и

компаративна метода. Испитивање и анализа садржаја различитих научних извора, извештаја и анализа биће основне методе и технике прикупљања података.

У погледу структуре, мастер рад је подељен у четири главе, односно четири дела. У уводном делу рада изложени су предмет и полазишта истраживања, дефинисан је општи циљ, представљене су примењене методе, опште и посебне хипотезе као и структура самог рада. У првом делу рада анализира се положај кадрова у систему државне управе, појам и основне карактеристике кадрова уз посебно разматрање разлика између државних службеника и функционера, као и разграничења између јавних и државних службеника, државних и локалних службеника, те службеника и намештеника. Други део рада посвећен је појму државног службеника, при чему се он сагледава кроз историјски развој, теоријске приступе и позитивноправна решења, уз осврт на основна начела њиховог деловања. У овом делу рада разматрају се права и дужности државних службеника, са посебним акцентом на најзначајнија права, али и на кључне обавезе које произилазе из њиховог положаја. Трећи део рада обрађује питања одговорности државних службеника, кроз анализу појма и врста одговорности, као и околности које искључују дисциплинску одговорност. У четвртном делу рада, разматрају механизми заштите права државних службеника, кроз приказ различитих правних средстава и облика заштите који су им на располагању. У завршном делу рада изведени су закључци до којих се дошло у току истраживања, такође, након представљених закључака рада налази се преглед коришћене литературе. На крају, мастер рад садржи сажетак са сумарним приказом предмета и резултата истраживања, као и кључне речи које одражавају његов садржај.

# І ГЛАВА

## 1. КАДРОВИ У СИСТЕМУ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

### 1.1. Појам и основна обележја кадрова у систему државне управе

Државна управа представља део извршне власти који врши управне послове применом закона и других прописа, ради остваривања јавног интереса и обезбеђивања функционисања државе. Она обухвата органе и организације који непосредно примењују право, доносе управне акте и предузимају управне радње у оквиру законом утврђених надлежности.<sup>1</sup> Кадар у управи чине сва лица која обављају послове и задатке органа управе. Према прописима који су важили до средине 2006. године, са становишта начина на који долазе у систем државне управе разликовали су се: именована лица, постављена лица и запослени. Именована лица су била она која на функцију у органу управе именује, односно бира Народна скупштина. Постављена лица су била она која поставља Влада. Запослени су били она лица у органу управе који се у радни однос примају актом функционера, на основу расписаног конкурса, односно огласа или преузимањем из другог државног органа, у складу са законом.<sup>2</sup>

Закон о државним службеницима из 2005. године увео је, почев од 1. јула 2006. године, нови систем уређења државне управе. Овим законом уведена је нова подела запослених у државним органима, па се кадрови, у статусном смислу, деле на: функционере, државне службенике и намештенике. Циљ оваквог уређења је стварање правног оквира који ће обезбедити већу стручност, ефикасност и професионалност у раду запослених у државној управи, као и јачање институција демократске и правне државе.<sup>3</sup>

Законом о државним службеницима прописани су принципи рада који треба да омогуће да државна управа обавља своје послове на стручан, ефикасан и законит начин, иако у том систему не постоје тржишни механизми карактеристични за приватни

---

<sup>1</sup> Лилић, С. (2024). *Управно право Србије: теорија и законодавство*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, стр. 56.

<sup>2</sup> Лилић, С. (1998). *Управно право* (друго измењено и допуњено издање), Савремена администрација Београд, стр. 77.

<sup>3</sup> Члан 2, Закон о државним службеницима ("Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020, 142/2022, 13/2025 - одлука УС, 19/2025, 109/2025 и 9/2026).

сектор. Поред тога, овим прописима се настоји да се обезбеди заштита запослених од политичких утицаја. Посебно је важно то што су лица која на руководеће положаје у управи поставља Влада (као што су директори органа у саставу, помоћници министара и секретари министарстава), овим законом добила статус државних службеника. То значи да њихов професионални напредак и положај треба да зависе искључиво од стручности и резултата, а не од политичких промена. Истовремено, издвојена је и посебна група лица која чине такозвани политички слој унутар управе. Њихово ангажовање директно зависи од трајања мандата Владе. У ову категорију, поред министара, спадају државни секретари (којих може бити више, без унапред одређеног броја), посебни саветници министра (највише три лица), као и чланови министарског кабинета (између три и осам лица – службеника и намештеника). Њихов радни однос траје онолико колико и функција министра, односно мандат саме Владе. Државне секретаре именује Влада на предлог министра, посебни саветници се ангажују путем уговора, док се запослени у кабинету примају на одређено време – најдуже до истека мандата министра. На овај начин, јасно је раздвојен политички слој од професионалног апарата државне управе.<sup>4</sup>

Према Закону о државним службеницима, државни службеник је „лице чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе, судова, јавних тужилаштва, Државног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина (у даљем тексту: државни органи) или с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова“.<sup>5</sup> Затим, Закон о државним службеницима користи негативну енумерацију и таксативно наводи која се лица не сматрају државним службеницима, и то: председник Републике, чланови Владе, народни посланици, судије Уставног суда и судије, јавни тужиоци и њихови заменици, као и остала изабрана лица која на функцију бира Народна скупштина или постављена лица које поставља Влада и функционери.<sup>6</sup>

Једном речју, државним службеницима се не сматрају изабрана и постављена лица и функционери. Професор Брковић истиче да је „разлог за овакво решење, пре

---

<sup>4</sup> Лилић, С. (2024). *op. cit.* стр. 59.

<sup>5</sup> Чл. 2. ст. 1. Закона о државним службеницима.

<sup>6</sup> Чл. 2. ст. 2. Закона о државним службеницима.

свега, што се на њих, због њихове Уставом утврђене посебности, не могу применити начела службеничког система.“<sup>7</sup>

Закон о полицији<sup>8</sup> (у даљем тексту: ЗП) дефинише државне службенике као лица, која у том статусу, обављају остале послове из делокруга Министарства и са њима повезане опште, правне, информатичке, материјално-финансијске, рачуноводствене и административне послове,<sup>9</sup> док се полицијским службеницима сматрају лица која се приликом обављања полицијских и других унутрашњих послова, баве и заштитом и унапређивању безбедности свих грађана и њихове имовине, поштујући при том Уставом загарантована људска и мањинска права и слободе и друге заштићене вредности у демократском друштву, а којима на располагање стоји могућност употребе средстава принуде у складу са Уставом и законом.<sup>10</sup>

Закон о полицији разликује две врсте полицијских службеника и то: овлашћена службена лица и лица на посебним дужностима. Овлашћена службена лица су, као што и сам назив каже, лица у чијем се делокругу налазе послови који су у статусу овлашћених службених лица и имају могућност примене полицијских овлашћења, мера и радњи. Лица на посебним дужностима су лица која се баве обављањем других унутрашњих послова који су у директној вези, како са полицијским пословима, тако и са пословима који су везани за заштиту и спасавање.<sup>11</sup>

Припадници Војске Србије деле се на војна лица и цивилна лица на служби у Војсци Србије. У војна лица се убрајају професионална војна лица, војници на служењу војног рока и лица у резервном саставу док се налазе на војној дужности. За разлику од великог броја лица која су обухваћена термином „служба у Војсци”, категорија „професионалних припадника Војске Србије” је малобројнија. У њу спадају професионална војна лица и цивилна лица на служби у Војсци. Оно што издваја професионалне припаднике Војске од осталих лица која су обухваћена службом у војсци је то да су професионални припадници Војске лица у радном односу. Они, осим права и дужности које произилазе из службе у Војсци, имају и права и обавезе по основу радног односа. Професионалним војним лицима сматрају се: официри, подофицири и професионални војници, док се војним службеницима (и

---

<sup>7</sup> Брковић, Р. (2009). „Радни однос државних службеника Србије и компаративни радноправни стандарди”, у: Бејатовић, С. (ур), *Правни систем Србије и стандарди Европске уније и Савета Европе*, стр. 333.

<sup>8</sup> Закон о полицији ("Сл. гласник РС", бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018).

<sup>9</sup> Чл. 10. ст. 4. Закона о полицији.

<sup>10</sup> Чл. 3. ст. 1. Закона о полицији.

<sup>11</sup> Чл. 10. ст. 2. Закона о полицији.

намештеницима) сматрају сва цивилна лица која су на служби у Војсци,<sup>12</sup> а разлика међу њима је слична као и код државних органа, органа аутономних покрајина и локалних самоуправа. Тако се војним службеником сматра лице чије се радно место састоји од послова из надлежности Војске Србије или са пословима који су директно или индиректно повезани, а односе се на опште, правне, информатичке, материјално-финансијске, рачуноводствене и остале послове,<sup>13</sup> док се војним намештеником сматра лице чији се делокруг рада односи на пратеће помоћно-техничке послове у Војсци Србије.

## 1.2. Положај кадрова у систему државне управе

Према Закону о државним службеницима, како је већ речено, прави се разлика између државних службеника, намештеника и функционера. Послодавац државних службеника и намештеника је Република Србија, а права и обавезе послодавца врши руководиоца државног органа у ком су запослени.<sup>14</sup> Основна улога послодавца јесте организација рада запослених, давање налога и упутстава у вези са извршавањем радних обавеза, надгледање њихових активности и контролисање постигнутих резултата, као и исплата зараде као противуслуге за обављене послове. Наше радноправно законодавство препознаје две категорије послодавца: приватна лица (правна и физичка) и државу са јединицама територијалне аутономије и локалне самоуправе. Код приватних правних и физичких лица, радни однос се заснива уговором о раду, док се у ситуацијама када је држава послодавац, радни однос успоставља на основу акта надлежног органа.<sup>15</sup>

Сходно врсти послодавца, могуће је правити разлику између општег и посебног режима радних односа. Општи режим важи за приватне послодавце, док у јавном сектору запослени раде у оквиру посебних режима радних односа. Јавни сектор је веома разнолик: у њега спадају државни службеници који обављају послове у државним органима, али и запослени у јавним службама и јавним предузећима. Поред њих, у јавном сектору раде и лица запослена код послодавца као што су аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, пошто су и покрајинска аутономија и

---

<sup>12</sup> Чл. 10. ст. 1. Закона о војсци Србије ("Сл. гласник РС", бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010 - др. закон, 10/2015, 88/2015 - одлука УС, 36/2018, 94/2019 и 74/2021 - одлука УС).

<sup>13</sup> Чл. 10. ст. 2. Закона о војсци Србије.

<sup>14</sup> Члан 3, Закон о државним службеницима.

<sup>15</sup> Шундерић, Б., Ковачевић, Ј., (2019). *Радно право*, ЈП Службени гласник, Београд, стр. 90.

локална самоуправа уставно загарантовани облици вертикалне поделе власти у Републици Србији.<sup>16</sup>

Општи закон који се примењује на све категорије запослених и послодаваца је Закон о раду (ЗОР), док је за запослене у државним органима као посебан закон (*lex specialis*) предвиђен Закон о државним службеницима (ЗДС). Намештеници заснивају радни однос уговором о раду и на њих се примењују општи прописи о раду<sup>17</sup>, док се одредбе Закона о државним службеницима као посебног закона на њих односе само у ограниченим случајевима. У том смислу, на радноправни статус државних службеника преваходно се примењују правила посебног режима, док се одредбе општег режима примењују супсидијарно, у питањима која нису уређена посебним законом.

### **1.3. Разлике између државних службеника и функционера**

Савремено друштво представља заједницу људи која је организована у оквиру државе ради обављања одређених заједничких послова. Да би држава могла успешно да врши те послове, неопходна јој је власт. Ради ефикасног остваривања функција власти, држава се користи посебним инструментом – државним органима, који у њено име обављају државне функције. За извршавање поверених задатака, државни органи запошљавају одговарајућа лица која су задужена за вршење државних послова. Посматрајући функцију државе као крајњи циљ, а делатност државе као средство за његово постизање, можемо уочити да у државним органима послове обављају две категорије запослених. Прву категорију чине функционери, односно лица која непосредно врше државне функције. Другу категорију чине државни службеници, који у оквиру органа обављају стручне и помоћне задатке.<sup>18</sup>

Функције у државним органима врше избрани државни функционери. Њих на функцију бира народ или представничко тело, а при самом избору пресудни критеријум нису стручне квалификације, већ политичка опредељеност и ангажовање. Ипак, да би функционер успешно обављао своју улогу, неопходно је да се ослања на стручност професионалног апарата – државних службеника, чији је рад заснован на занимању и стручном знању. Рад државног функционера који је изабран и рад стручног професионалног особља у државним органима одвијају се истовремено и непосредно су

---

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Чл. 4, Закон о државним службеницима.

<sup>18</sup> Безбрадица, Р. (2007). „Дисциплинска одговорност државних службеника“, *Радно законодавство у пракси*, стр. 151.

повезани са вршењем државних послова. Међутим, извршиоци стручних и помоћних послова подређени су изабраном функционеру, односно носиоцу функције. Управо због различите природе ових облика рада постоји и различит правни положај лица која их врше.<sup>19</sup> Функционер, који је на функцију изабран, својим радом извршава послове који су везани за обављање дужности на коју је постављен. Ти послови представљају нужан услов за остваривање циљева и задатака државе као најорганизованијег облика друштвене заједнице. Функција, у том смислу, представља делатност државе усмерену ка вршењу државне власти, која се спроводи радом државних органа. Због тога је, ради остваривања функција државне власти, потребно унапред одредити опште циљеве и правце деловања државе, као и средства и начине путем којих ће се функције државе остваривати у друштву. Поред тога, неопходно је обезбедити и активно учешће у спровођењу тих циљева и праваца.<sup>20</sup> Државни функционер, дакле, својим радом на изабраној функцији спроводи послове државног органа који су одређени у оквиру надлежности овог органа, будући да се ради о делатности која је јавног и политичког карактера. Та делатност, као таква, не може се сматрати ничијим занимањем, нити се може трајно обављати као професија.

Функционери на своју дужност долазе путем избора који спроводи народ или представничко тело. Сви остали послови унутар државних органа припадају лицима запосленим у служби органа. Та лица ступају у радни однос на основу акта функционера који је надлежан за руковођење радом органа. Из оваквог поретка јасно произлази да је неопходно разликовати рад који припада функцији и рад који припада служби. Овакво разграничење омогућава јасно уочавање разлике између правног положаја лица која врше државну функцију и лица која врше послове у државној служби. Поједини аутори, попут Слободана Јовановића, истичу да и функционери и службеници могу бити схваћени као државни органи, будући да се њихови акти приписују држави. Ипак, исти аутор наглашава да иако оба типа лица поступају у име државе, њихов статус није исти, па се не могу подводити под исти појам, односно не могу се сви сматрати државним службеницима.<sup>21</sup>

Функција, као што је већ истакнуто, не представља професију. На њу се долази путем избора, било непосредног од стране грађана, било посредног путем представничког тела. Она се заснива на поверењу и представља својеврсни израз

---

<sup>19</sup> Илић, А. (2011). „Појам, правна природа и субјекти службеничког односа“, *Теме*, Ниш, 3/2011, стр. 952.

<sup>20</sup> Шундерић, Б. (2006). „Држава као послодавац“, у: Брковић, Р. (ур). *Радни однос државних службеника*, стр. 13.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

политичке воље. Функција се, дакле, не заснива на уговору. Критеријуми за избор функционера нису стручна знања и квалификације, већ пре свега политичка опредељења и поверење бирачког тела, односно одговарајућег представничког органа.<sup>22</sup>

Функције државне власти врше појединци који имају статус функционера. Државни функционери се не сматрају државним службеницима. Закон о државним службеницима у члану 2, став 2, изричито наглашава да функционери нису државни службеници. У свакодневном језику јавна функција подразумева обављање неког посла, задатка, службе или дужности. У политичкој терминологији функција означава вршење одређене изборне јавне активности у оквиру политичке организације, представничког тела, органа управе или другог јавног органа. У правној науци, јавна функција се дефинише као делатност која обухвата обављање одређене службе или позива, вршење конкретних задатака или групе задатака, улоге или утицаја у оквиру државне власти, друштвених односа, јавног живота или правосуђа.<sup>23</sup>

Функционери су лица која обављају послове у оквиру законодавне, извршне и судске власти у име државе. Њихове функције најчешће проистичу из избора које врши Народна скупштина или одлуке Владе о постављењу. Сваки функционер, без обзира на то да ли је изабран или постављен, поседује мандат на основу којег му се поверавају јавна овлашћења и одређене радне обавезе.<sup>24</sup>

Оно што је кључна карактеристика функционера и суштинска разлика у односу на државне службенике јесте њихова политизованост. У категорију функционера убрајају се министри, државни секретари и чланови Владе. За разлику од државних службеника, они нису у радном односу са државом. Док радни однос државних службеника подразумева четири битна елемента – плаћеност, добровољност, лично обављање и правну субординацију – код функционера изостаје последњи елемент, правна подређеност. Разлог томе је чињеница да функционер представља сам државни орган, односно државу као целину, па се као такав не може наћи у односу правне зависности према држави. Држава не може постојати изван својих органа нити бити издигнута изнад њих.<sup>25</sup> Осим лица која закон изричито наводи као функционере, посебним прописима је одређено да генерални секретар председника Републике Србије,

---

<sup>22</sup> Шундерић, Б. (2006). *op. cit.*, стр. 15.

<sup>23</sup> Ивошевић, З. (2011). „Правни положај јавних функционера“, *Правни записи*, 1/2011, стр. 90-92.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Krbek, I. (1948). *Lica u državnoj službi*, Izdavački zavod jugoslovenske akademije znanosti i umetnosti, Zagreb, str. 28.

заменик генералног секретара, шеф кабинета председника, као и саветници председника, такође имају статус функционера.

Однос између функционера и државних службеника је међусобно повезан и условљен. Да би држава спроводила власт, неопходни су јој и функционери и државни службеници. Државни функционер обавља послове власти ослањајући се на стручне и професионалне способности службеника који су у радном односу са државом. На тај начин се остварује власт функционера кроз организовану и стручну службу. Јасно је да функционери и службеници имају различит статус и улогу: функционери су носиоци државне власти, политички обојени, представљају сам орган и као такви нису у радном односу, док службеници чине неполитизовани стручни тим који професионално, у својству свог занимања, обавља поверене послове. Обављање послова државног функционера, а самим тим и спровођење државне власти, остварује се преко лица која су у радном односу са државом, ослањајући се на њихову стручност и професионалне компетенције. Док функционери не одговарају вишој власти јер сами представљају државу и њен орган, државни службеници су у правном смислу подређени држави као свом послодавцу. Њихов рад се заснива на уговорном односу, а послове државног органа обављају као своје занимање. У случају да службеник буде изабран или постављен на функцију, његов службенички статус мирује током трајања мандата, али му се по престанку функције омогућава повратак на претходно радно место. Службеници своје обавезе извршавају стручно и компетентно, примењујући овлашћења која су им поверена у оквиру органа у којем су запослени. На тај начин они представљају основу професионалног апарата без којег државна власт не би могла бити ефикасно реализована.<sup>26</sup>

Функција се у суштини може разумети као посао који представља израз политичке власти, док је служба занимање, односно професионални, стручни посао у чијем оквиру не сме бити елемената власти.<sup>27</sup> Поставља се важно питање да ли је функција исто што и радни однос, односно да ли функционери имају статус лица у радном односу. Као што истиче Крбек, држава и њени органи чине нераздвојно јединство.<sup>28</sup> Управо из тог разлога органи политичке власти у односу према запосленима представљају саму државу као послодавца. Функционери, који су уједно и државни органи, не могу имати послодавца, јер они нису посебан субјект одвојен од

---

<sup>26</sup> Ивошевић, З., *op. cit.* стр. 92.

<sup>27</sup> Ивошевић, З., *op. cit.* стр. 93.

<sup>28</sup> Крбек, I. *op. cit.*, стр. 29.

државе, већ представљају саму државу унутар своје надлежности. Држава не постоји независно од својих органа, нити они могу бити издигнути изнад ње. Органи немају сопствена права као самостални ентитети, већ остварују искључиво државна овлашћења која су им поверена у одређеној надлежности.<sup>29</sup>

Функција је, дакле, политички посао који обавља функционер, док је служба стручни посао којим се бави службеник као своје занимање. И једна и друга морају се вршити лично – функцију извршава функционер, а службу службеник.<sup>30</sup> Државни службеници који су на положају представљају највиши стални кадар унутар државне управе и они се јасно разликују од функционера, односно изабраних лица, као што су чланови владе – председник и потпредседник владе, министри и државни секретари. Државни службеници на положају, као што су помоћници министра, секретари министарстава или директори органа управе у оквиру министарстава, налазе се у радном односу. С друге стране, функционери нису у радном односу већ се сматрају изабраним лицима која имају право на плату и на бенефиције из социјалног осигурања. Основна разлика између њих је у правној субординацији која постоји у радном односу, али изостаје у положају функционера.<sup>31</sup>

У вези разликовања државних службеника и функционера, треба истаћи опасност од политизације, која подстоји и код једних и код других. Наиме, свака политичка елита тежи да оствари утицај над функционисањем државне управе, настојећи да је стави у функцију спровођења сопствених политичких циљева. Разлог томе лежи у чињеници да се процеси креирања и спровођења јавних политика могу ефикасније одвијати уколико су лишени опструкција и институционалних блокада. У условима вишепартијског политичког система, у којем постоји конкуренција већег броја политичких странака, свака странка која дође на власт настоји да у што већој мери искористи државни апарат ради јачања сопствене политичке позиције. У таквим околностима, примарни циљ деловања државе постаје остваривање партијских интереса, док се јавни, односно државни интереси стављају у подређен положај.<sup>32</sup> Уколико су интереси политичке партије доминантни у односу на општи интерес, таква држава неизбежно губи на ефикасности. Политизација управе нарочито негативне

---

<sup>29</sup> Лубарда, Б. (2012). *Радно право, Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2012, стр. 75-76.

<sup>30</sup> Шундерић, Б. (2006). *op. cit.*, стр. 20.

<sup>31</sup> Лубарда, Б. (2012). *op. cit.*, стр. 75-76.

<sup>32</sup> Peters, G. B., Pierre, J. (2004). "Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences". In: G. B. Peters, J. J. Pierre (eds). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, Routledge, London, 1–13.

последнице има у мањим државама, које располажу ограниченим људским ресурсима, будући да се тиме додатно сужава простор за избор стручних и компетентних кадрова. Државни службеници чине суштински и незаменљиви део службеничког система. Њихова улога је од кључног значаја за постојање и функционисање јавних служби. Без државних службеника било би немогуће обезбедити стално, континуирано, ефикасно и уредно деловање државне управе. Они представљају доминантну категорију запослених у државној управи, чији је рад везан за њихово основно и трајно занимање.<sup>33</sup>

#### **1.4. Државни службеник и локални службеник**

Аутономне покрајине Војводина и Косово и Метохија, у оквиру своје надлежности, врше изворне послове и послове које им поверава Република Србије. Оне те послове обављају преко својих органа. Скуп послова који је поверен на обављање овим органима чини њихов делокруг, а обављају их функционери и запослени у стручним службама органа.<sup>34</sup>

Поред службеника који обављају послове у органима Републике Србије, у оквир службеничког система Републике Србије убрајају се и они службеници који раде у органима аутономних покрајина, као и у јединицама локалне самоуправе. Укључивање службеника на локалном нивоу има посебан значај, јер омогућава спровођење великог броја послова које држава ставља у надлежност тих органа. Посебно је важно нагласити да је домен њиховог рада пре свега усмерен на вршење ауторитативних послова, односно оних задатака који по својој природи представљају остваривање овлашћења државне власти. То подразумева да локални службеници у односу са другим субјектима наступају са надређеном вољом и снажнијом позицијом.<sup>35</sup>

Њихов радноправни статус уређује се посебним законом, који је усаглашен са савременим европским законодавним решењима. Постојање таквог посебног закона на нивоу *lex specialis*, који је намењен запосленима у органима територијалне аутономије и локалне самоуправе, условљено је пре свега концептуалним разлозима. Тиме се настоји јасно разграничити државна управа од локалне самоуправе. Док се институти државне управе у првом реду везују за државу као носиоца власти, на локалном нивоу они се пре

---

<sup>33</sup> Шундерић, Б. (2006). *op. cit.*, стр. 20.

<sup>34</sup> Шундерић, Б., Ковачевић, Љ., (2019). *op.cit.*, стр. 96.

<sup>35</sup> Шундерић, Б., Ковачевић, Љ., (2019). *op.cit.*, стр. 97.

свега везују за грађане, којима локална самоуправа служи непосредно и непосредније задовољава њихове потребе.

### **1.5. Државни службеници и намештеници – разграничење појмова и делокруг рада**

Поред државних службеника, у државној управи је ангажован и велики број других лица, од којих треба разграничити државне службенике. То, најпре, вреди за намештенике иако су Законом о државним службеницима, поред права и дужности државних службеника, уређена и поједина права и дужности која се односе и на намештенике. Ову категорију запослених, законодавац, притом, одређује као лица чија се радна места односе на обављање пратећих помоћно-техничких послова у државном органу. Они се разликују од државних службеника управо по природи поверених послова, будући да намештеници не одлучују о правима и обавезама грађана, већ обављају послове потребне за квалитетно и ефикасно обављање послова из делокруга државних органа.<sup>36</sup>

Основна разлика између делокруга рада државних службеника и намештеника произилази из чињенице да су послови државних службеника непосредно везани за вршење власти, због чега се њихов однос са државом као послодавцем, заснива на посебном уверењу и утврђује на јавноправни начин, док су намештеници запослени који обављају свој рад у државним органима на основу радног односа који се у великој мери приближава раду у приватном сектору. За разлику од државног службеника, чији се статус стиче на основу решења о пријему у радни однос, у смислу члана 171. став 1. ЗДС, намештеник заснива радни однос уговором о раду, дакле, двостраним правним послом. Уговор о раду намештеника садржи одредбу да послодавац може доношењем решења да промени елементе чија је једнострана промена законски допуштена.<sup>37</sup>

На правни положај намештеника примењују се општи прописи о раду, као и подзаконски прописи и колективни уговори, док се прописима о државним службеницима уређују потребна и неопходна одступања од општег режима радних односа.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, стр. 94-95.

<sup>37</sup> Сходно одредби Закона о државним службеницима, чл. 171, ст. 2.

<sup>38</sup> Вукашиновић Радојичић, З., (2010). *Европски стандарди правног положаја државних службеника*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, стр. 16.

## II ГЛАВА

### 1. ПРАВА И ДУЖНОСТИ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

- *уводне напомене* -

Државни службеници, као и запослени у општем режиму, имају индивидуална и колективна права. Индивидуална права државних службеника јесу:<sup>39</sup>

- право на сталност запослења,
- право одбијања извршења незаконитих налога,
- право на правну заштиту,
- право на распоређивање на одговарајуће радно место (запошљавање према заслугама),
- право на рад у одговарајућим условима који му неће угрозити живот и здравље,
- право на одговарајућа примања,
- право на напредовање у току каријере,
- право на стручно усавршавање током рада,
- право на одморе и одсуства и друга права.

Колективна права службеника су:<sup>40</sup>

- право на удруживање и синдикално организовање,
- право на колективно преговарање,
- право на информисање и консултовање (партиципацију) и
- права у вези са решавањем колективних радних спорова (право на штрајк).

О правима и дужностима службеника одлучује њихов послодавац - Република Србија, тј. у име Републике Србије руководилац државног органа у коме службеник ради.<sup>41</sup> У оквиру треће главе Закона о државним службеницима обрађене су одредбе које се тичу права и дужности државних службеника.

Права државних службеника односе се на услове рада, примања, одморе и одсуства, чланство у синдикату и удружењу, право на жалбу и додатна права државних службеника која могу да се утврде посебним колективним уговором.

Дужности државних службеника обухватају извршавање налога, прихватање премештаја у истом или другом државном органу, привремени рад на пословима који

---

<sup>39</sup> Вукашиновић-Радојичић, З., (2015). *Правна питања службеничких односа*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд. стр. 58.

<sup>40</sup> Вукашиновић-Радојичић, З. (2015). *op. cit.*, стр. 63.

<sup>41</sup> Јовановић, П. (2018). *Радно право*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, стр. 369.

нису у опису радних места, привремени рад на нижем радном месту, раду у радној групи и чувања службене и друге тајне и поштовање радног времена.

Посебним колективним уговором за државне органе, који се непосредно примењује, уређен је, између осталог, начин остваривања права и дужности (обавеза) државних службеника и намештеника у погледу: образовања, стручног оспособљавања и усавршавања, одмора и одсуства, безбедности и здравља на раду, плата, накнада и других примања, одговорности намештеника, мирног решавања колективних радних спорова, права на штрајк, услова за рад синдиката.

У циљу обезбеђења стручног, деполитизованог и ваљаног рада управе, службенички односи се такође уређују већим бројем закона, а значајнији су: Закон о државној управи, Закон о платама државних службеника и намештеника,<sup>42</sup> Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја,<sup>43</sup> Закон о заштитнику грађана,<sup>44</sup> Закон о забрани дискриминације,<sup>45</sup> Закон о заштити узбуњивача,<sup>46</sup> Закон о спречавању злостављања на раду<sup>47</sup> и други. У складу са Законом о државним службеницима, за одређена права и дужности службеника који су запослени у појединим државним органима остављена је могућност да се посебним законом уреди другачије. Посебни службенички системи су карактеристични за војне и полицијске службенике, царинске и пореске органе, заводе за извршење кривичних санкција, покрајинске органе, организације и службе и органе, организације и службе јединица локалне самоуправе.

Државни службеник на извршилачком радном месту стиче права и дужности из радног односа у државном органу у који је примљен или премештен од дана ступања на рад, док државни службеник на положају ступа на положај и почиње да остварује права и дужности на положају кад решење о постављењу постане коначно. Дакле, поред права утврђених законом, државни службеник од дана ступања на рад преузима и одређене обавезе (дужности) везане за обављање послова радног места на које је распоређен, односно постављен.<sup>48</sup> Ступањем на рад запослени стиче права, обавезе и одговорности на раду и у вези са радом. Права и обавезе из радног односа субјеката овог правног односа су корелативна, односно узајамна, што значи да оно што је право

---

<sup>42</sup> Закон о платама државних службеника и намештеника („Службени гласник РС“, бр. 62/2006, 63/2006, 115/2006, 101/2007, 99/2010, 108/2013, 99/2014, 95/2018 14/2022 и 19/2025).

<sup>43</sup> Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС“, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 и 105/2021).

<sup>44</sup> Закон о заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 105/2021).

<sup>45</sup> Закон о забрани дискриминације („Службени гласник РС“, бр. 22/2009 и 52/2021).

<sup>46</sup> Закон о заштити узбуњивача („Службени гласник РС“, бр. 128/2014).

<sup>47</sup> Закон о спречавању злостављања на раду („Службени гласник РС“, бр. 36/2010).

<sup>48</sup> Безбрадица, Р., *op. cit.*, стр. 155.

запосленог, то је обавеза за послодавца и *vice versa*. Права из радног односа (индивидуална и колективна) запослени остварује код послодавца.<sup>49</sup>

У области права и дужности државних службеника, Закон о државним службеницима прави јасну дистинкцију између њиховог радноправног положаја, наспрам радноправног положаја запослених у приватним делатностима. У теорији се често наглашава да државни службеници у односу на запослене у приватном сектору имају привилегован статус, који се огледа кроз следеће околности: одговарајући услови рада, сигурна плата из буџета, ефикасна правна заштита. Међутим, ограничења која иначе не постоје у општем режиму радних односа, предвиђена су за службенике у вршењу њихове службе и у пословима повезаним са њом. Ту се мисли на спречавање сукоба интереса и различите антикорупцијске регулативе, одредбе о ограничењу додатног рада, забрана оснивања привредних друштава, јавних служби и бављења предузетништвом уз сасвим реално остварљиву санкцију, а то је престанак радног односа.<sup>50</sup>

Права и обавезе службеника чине суштину радног односа којима је обезбеђен приоритет јавног интереса над интересом појединих група или интереса службеника.<sup>51</sup> У таквом односу права и обавезе су најтешње повезане и условљене. Право и дужност у правном односу не постоје независно и одвојено једно од другог, већ се претпоставља да онај ко има права има и одређене обавезе. Ангажовање и понашање државног службеника је истовремено и његова дужност и његово право. Оваквој повезаности посебно утиче законодавац који системом правних правила међусобно прожима права и дужности тражећи да се дужности обављају и права користе према одређењима у правној норми, а у интересу службе. Вршење послова од јавног значаја подразумева дефинисање одређених права и дужности службеника законом и другим прописима.<sup>52</sup> Тако се дефинишу оквири у којима се одвија његово деловање и понашање. Основни закон који уређује права и дужности државних службеника јесте Закон о државним службеницима који у овој области указује на евидентну разлику њиховог радноправног положаја у односу на запослене у приватном сектору. Правни однос између државе и

---

<sup>49</sup> Обрадовић, Г., Ковачевић-Перић С., (2016). *Дисциплинска одговорност запослених*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, стр. 154.

<sup>50</sup> Мандић, И. (2017). *Службеничко право*, Београдска пословна школа, Висока школа струковних студија, Београд, стр. 94.

<sup>51</sup> Јовановић, З., Јанковић, Д. (2010). „Права и дужности државних службеника у Републици Србији“, *Зборник радова, Правни факултет у Нишу*, Ниш, стр. 228.

<sup>52</sup> Мандић, И., *op. cit.*, стр. 98.

службеника се битно разликује од односа који запослени има са својим послодавцем у приватним сектору па из тога произлазе и посебна права и обавезе службеника.

### 1.1. Права државних службеника

Право на рад је Уставом зајемчено право које се успоставља у складу са законом. „Свако има право да слободно врши избор рада. Сви послови су доступни свима, под једнаким условима. Свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, неопходну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду и правну заштиту у случају прекида запослења. Нико се не може одрећи тих права. Женама, омладини и особама са инвалидитетом обезбеђује се посебна заштита на раду и посебни услови рада, у складу са законом.“<sup>53</sup> Уколико је неко од наведених права угрожено, запосленима припада право на штрајк, у складу са законом и колективним уговором. Постоји изузетак од примене права на штрајк у пракси, а које може бити ограничено само законом, сходно природи или врсти делатности (чл. 60. ст. 1 и 2).<sup>54</sup>

Сва права, односно овлашћења су службенику дата, како истиче Крбек, „само ради вршења његових дужности.“<sup>55</sup> Службенички однос се истиче великом комплексношћу права и дужности. Код њега је најбитније да „службеник нема извршити само неки конкретни, тачно одређени рад, него напротив да, укључујући се у државни организам, трајно врши читав низ послова.“<sup>56</sup> Права и дужности службеника могу бити општа (односе се на све категорије државних службеника) и посебна (само на поједине службе или звања). Права државних службеника су на општи начин регулисана Законом о државним службеницима.

Поред права и дужности утврђених у Закону о државним службеницима, државни службеници имају и читав низ права, као и сви остали запослени, а сходно општим прописима о раду.<sup>57</sup> Закон о раду прописује нека основна права запослених која се, супсидијарно примењују и на државне службенике, као што су: право на одговарајућу зараду; право на безбедност и заштиту живота и здравља на раду,

---

<sup>53</sup> Чл. 60. Устава Р. Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/2006 и 115/2021).

<sup>54</sup> Андрејевић, С., (2009). „Извори, остваривање и заштита права државних службеника, намештеника и јавних функционера“, у: Ивошевић, З. (ур). *Зборник радова Социјална права и економска криза*, стр. 30.

<sup>55</sup> Крбек, I. (1948). *op.cit.*, str. 62.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> Милков, Д. (2011). *Управно право I*, Правни факултет, Нови Сад, стр. 200-201.

здравствену заштиту, заштиту личног интегритета и друга права у случају болести, смањења или губитка радне способности и старости; право на материјално обезбеђење за време привремене незапослености и сл.<sup>58</sup> Осим тога, запослена жена има право на посебну заштиту за време трудноће и порођаја, као и право на посебну заштиту ради неге детета.<sup>59</sup> Такође, запосленима се у оквиру основних права гарантује право на удруживање, учешће у преговорима за склапање колективних уговора, мирно решавање колективних и индивидуалних радних спорова, саветовање, информисање и изношење ставова о важним питањима из области рада.<sup>60</sup> Због ових активности запослени, односно представник запослених, не може бити позван на одговорност, нити стављен у неповољнији положај у смислу услова рада, уколико поступа у складу са законом и колективним уговором.<sup>61</sup> Поред ових основних права, Законом о раду је прописан и читав спектар других права које запослени имају, као што су: заштита од дискриминације, одредбе о заштити особа са инвалидитетом и сл.

Осим Закона о раду, нека права државним службеницима се предвиђају и другим општим прописима о раду. Тако, прописано је право на заштиту од злостављања на раду, које је установљено Законом о спречавању злостављања на раду. Овим Законом се забрањује било који вид злостављања на раду и у вези са радом, као и злоупотреба права на заштиту од злостављања.<sup>62</sup> Питање безбедности и здравља на раду регулисано је Законом о безбедности и здрављу на раду.<sup>63</sup> Уочљиво је да се службеничка права и обавезе не регулишу свеобухватно, само једним законом. Напротив, ова проблематика предмет је више закона, која се разрађује даље подзаконским актима.

Поред општих права загарантованих наведеним законима, Посебним колективним уговором за државне органе могу се предвидети и додатна права државних службеника која су утврђена превасходно у складу са Законом о државним службеницима и општим прописима о раду.

Права и дужности функционера, државних службеника и намештеника који су у радном односу у Министарству спољних послова регулисана су одредбама Закона о спољним пословима<sup>64</sup> и другим подзаконским општим актима.

---

<sup>58</sup> Чл. 12-14. Закона о раду.

<sup>59</sup> Чл. 89-100. Закона о раду.

<sup>60</sup> Чл. 13. ст. 1. Закона о раду.

<sup>61</sup> Чл. 13. ст. 2. Закона о раду.

<sup>62</sup> Чл. 5 Закона о спречавању злостављања на раду.

<sup>63</sup> Закон о безбедности и здрављу на раду („Службени гласник РС“, бр. 35/2023).

<sup>64</sup> Закон о спољним пословима („Службени гласник РС“ 116/2007, 126/2007 -испр. и 41/2009).

Будући да полицијски службеници имају комплексне и увећане дужности, имају и нешто већа права од осталих службеника. Запослени који примењују полицијска овлашћења имају право и дужност да носе службено оружје и муницију и да их употребе под условима утврђеним Законом о полицији.<sup>65</sup> Они имају специфичан правни положај, будући да врше полицијске послове применом полицијских овлашћења. Њих могу обављати у униформи или у цивилном оделу, те могу бити униформисани и неуниформисани службеници, у зависности од потребе и природе одређених полицијских послова. У складу са чл. 39 ст. Закона о полицији униформисана овлашћена службена лица имају обавезу да на прописан начин носе униформу са одговарајућим ознакама, када обављају полицијске послове. Запослени на посебним или одређеним дужностима обављају послове који су у непосредној вези са полицијским пословима. Ту спадају послови противпожарне заштите, издавања оружја, регистрације и издавања дозвола, издавања и евиденције поверљивих идентификационих докумената, кривичних евиденција и других посебних евиденција и други послови који имају безбедносни и поверљиви карактер. Кључна разлика између њиховог положаја и овлашћених службених лица се огледа превасходно у примени полицијских овлашћења, јер они примењују првенствено класична управна овлашћења - издавање јавних исправа, вођење јавних евиденција и обављају друге управне послове.<sup>66</sup>

### *1.1.1. Право на одговарајуће услове рада*

Државни 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>67</sup> Из овог права државног службеника проистиче и обавеза руководиоца да на захтев службеника предузме мере за заштиту његове безбедности на раду.<sup>68</sup> Овим правом се обезбеђује минимум услова за квалитетно обављање послова. Као гаранција поштовања овог права, послодавцу се налаже обавеза предузимања одговарајућих мера безбедности на радном месту и у радној околини запосленог, у складу са Законом о безбедности и здрављу на раду.<sup>69</sup>

---

<sup>65</sup> Чл. 36. Закона о полицији.

<sup>66</sup> Вукашиновић-Радојичић, З. (2015). *op. cit.*, стр. 193.

<sup>67</sup> Чл. 12, ст. 1. Закона о државним службеницима.

<sup>68</sup> Чл. 12, ст. 2. Закона о државним службеницима.

<sup>69</sup> Закон о безбедности и здрављу на раду („Службени гласник РС“, бр. 35/2023).

Посебан колективни уговор за државне органе детаљније регулише ову област, па је тако послодавац дужан да донесе акт о процени ризика којим утврђује постојање опасности и штетности на радном месту и у радној околини и, на основу тога, утврди радна места са повећаним ризиком.<sup>70</sup> Службеник 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 оне спроведу.<sup>71</sup> У овом случају службеник ће остварити сва права из радног односа као да је радио.<sup>72</sup> Оно што се свакако подразумева је да службеник има право на накнаду штете због повреде на раду или професионалног обољења насталог на раду или у вези са радом код послодавца.

### 1.1.2. Право на зараду

Под правом на зараду се, у најопштијем смислу, подразумевају новчана или неновчана примања у виду: зарада, накнада зараде и других личних примања која немају правну природу зараде, било да се плаћају директно или индиректно, у новцу или роби (натури), што је прецизирано и Конвенцијом Међународне организације рада (МОП) бр. 100. о једнакости награђивања (1951).<sup>73</sup>

Према професору Тинтићу, „основно обележје, односно основна карактеристика радног односа је управо његова оневозможност, односно плаћеност рада, из разлога што се за рад у радном односу никада не претпоставља бесплатност.“<sup>74</sup> Тинтић истиче да се „примања“ запосленом исплаћују по основу радног односа, односно уговора о раду. У питању су „сви облици финансијског давања и услуга и/ли накнада које запослени примају у току и по основу радног односа.“<sup>75</sup> Термин примања има и значење које прелази оквире примања запослених, односно исказује и примања лица која немају правни статус запослених - примања директора; примања samozапослених лица; примања државних функционера, тј. изабраних и именованих лица.

За запослене у општем режиму радних односа користи се термин зарада, а за државне службенике термин плата. Зарада односно плата (енг. *wage, salary*) су термини исте правне природе који се користе као синоними, који изражавају два облика

---

<sup>70</sup> Чл. 19. Посебног колективног уговора за државне органе.

<sup>71</sup> Чл. 21. став 1. Посебног колективног уговора за државне органе.

<sup>72</sup> Чл. 21. став 2. Посебног колективног уговора за државне органе.

<sup>73</sup> Конвенција Међународне организације рада (МОП) бр. 100. о једнакости награђивања „Службени весник Президијума Народне скупштине ФНРЈ“, бр. 12/1952.

<sup>74</sup> Tintić, N. (1972) *Radno i socijalno pravo, Radni odnosi II*, Narodne novine, Zagreb, str. 303.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

(директних) примања запослених. Израз „плата“ се у иностраној литератури дефинише као сваки износ који послодавац мора платити у вези са његовим запослењем. Ово укључује: било какву накнаду, бонус, провизију, регрес за годишњи одмор или друга примања која се односи на запослење, било да се плаћа по његовом уговору или на неки други начин; затим законом прописана боловања, законом прописана породилска одсуства, надокнаду за очинство и усвојење, загарантовану надокнаду, накнаду у случају отказа због медицинског осигурања и породилског боловања и исплате радног стажа у законском одсуству; као и плаћање извршено у складу са налогом о поновном враћању или поновном ангажовању, привременом налогу за помоћ и заштитној награди.<sup>76</sup>

Право на зараду представља основно право државних службеника. У области радног права, зарада, накнада зараде и друга примања запослених сматрају се основним мотивом запошљавања и главним покретачем образовања, стручног оспособљавања и професионалног напредовања. Зарада, накнада зараде и друга примања запослених имају велики значај не само за запосленог и послодавца него и за друштво у целини. За запосленог су извор егзистенције и материјалне сигурности, за послодавца имају карактер трошкова пословања, а за ширу друштвену заједницу имају значај основне претпоставке за очување социјалног мира и успостављање неопходне равнотеже између економског прогреса и циљева социјалне правде. Из тих разлога, интервенције државе у области утврђивања и расподеле месечних зарада, накнада зарада и других примања запослених сасвим су оправдане и разумљиве без обзира на то што о томе постоје и другачија мишљења.

Уколико државни службеници нису адекватно материјално вредновани за свој рад, изостаје њихова мотивација за квалитетно обављање послова и напредовање у служби. У таквим околностима, млади и образовани кадрови показују слабије интересовање за запошљавање у јавној управи, док они који се ипак одреде за тај сектор често га доживљавају као привремену фазу, у којој стичу знања и искуства, након чега прелазе на боље плаћена радна места. Неповољни материјални услови, стога, значајно доприносе одливу квалитетних кадрова из јавне управе, што се негативно одражава на ефикасност обављања управних послова и квалитет услуга које се пружају грађанима.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Selwyn, N. (2018). *Law of Employment*, Oxford University Press, New York, p. 259.

<sup>77</sup> Schiavo-Campo, S. (1996). „Reforming the Civil Service“, *Finance and Development*, 3/1996, p. 10-13.

Запосленима у државним органима, као и јавним службама зараде, односно плате одређује држава као послодавац. Она то чини тако што законом и актима донетим на основу закона утврђује одговарајуће платне разреде којима се успоставља одређена хијерархија. Професор Шундерић и професорка Ковачевић наводе да се „хијерархија заснива на вредности (сложености) послова, односно радних места и звања. Дакле, плате запослених у јавном сектору заснивају се, пре свега, на економским мерилима, природи и сложености делатности која се врши и знањима, као и другим елементима радне способности запослених.<sup>78</sup> С тим у вези, систем плата у државној служби уређен је посебним законом будући да је степен државне интервенције приликом уређивања плата ове врсте запослених много већи у односу на запослене код послодаваца са својством приватног лица. Реч је о Закону о платама државних службеника и намештеника, чије одредбе потврђују да су, због чињенице да државни службеници радећи за државу одлучују о правима и обавезама грађана, њихове плате одређене законом и подзаконским актима, што значи да „није могуће њихово индивидуално уговарање.“<sup>79</sup> Поред овог закона, плате, накнаде и друга примања државних службеника и намештеника уређене су и одредбама Закона о државним службеницима, док се на плате, накнаде плата и друга примања запослених у јавним службама примењују одредбе Закона о платама у државним органима и јавним службама.<sup>80</sup> Од 1. јануара 2020. године, на плате запослених у државним органима, органима аутономних покрајина, органима јединица локалне самоуправе и другим органима и организацијама које је основала Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, као и запослених у јавним агенцијама и јавним службама – примењује се Закон о систему плата у јавном сектору.<sup>81</sup>

Државни службеник има право на плату, накнаде и друга примања према закону којим се уређују плате у државним органима, као основно право из радног односа. Платом, службеник себи и својој породици обезбеђује материјалну и социјалну сигурност. Плата државног службеника означава новчану накнаду за његов рад. Најчешће се састоји од основне плате, која је фиксна и додатака на плату, који могу

---

<sup>78</sup> Шундерић, Б., Ковачевић, Љ. (2019). *Радно право*, ЈП Службени гласник, стр.299.

<sup>79</sup> Шундерић, Б., Ковачевић, Љ. (2019). *op. cit.*, стр. 93.

<sup>80</sup> Закон о платама у државним органима и јавним службама „Службени гласник РС“, бр. 34/01, 62/06, 63/06, 116/08, 92/11, 99/11, 10/13, 55/13, 99/14, 21/16, 113/2017 - др. закони, 95/18 - др. закони, 86/19 - др. закони, 157/20 - др. закони, 123/21 - др. закони и 19/25).

<sup>81</sup> Закон о систему плата у јавном сектору „Службени гласник РС“, бр. 8/16, 108/16, 113/17 и 95/18.

бити фиксни (нпр. додатак за године радног стажа, додатак за превоз и сл.) или варијабилни, што значи да могу варирати од месеца до месеца. У варијабилни део плате спадају тзв. „бонуси“, тј. додаци на плату на основу показаних резултата рада.<sup>82</sup>

Потребно је нагласити да је појам награђивања шири од појма плате и укључује сва новчана и неновчана давања, тј. све бенефиције које запослени има. У награђивање укључујемо основну плату, додатке на плату, као и нефинансијске мотивационе механизме, као што су, на пример, давање повратних информација, прилике за учење и развој, флексибилно радно време, учешће у доношењу одлука, давање признања итд. У државној управи су чести облици награђивања и коришћење службених мобилних телефона, службених возила и сл. Основни циљ награђивања је да привуче, мотивише и задржи државне службенике.<sup>83</sup>

Приватан сектор је, с друге стране, због потреба прилагођавања тржишту, развио много већу флексибилност у свим аспектима управљања људским ресурсима, укључујући и систем плата. Одсуство гаранције сигурности посла и веће разлике у платама запослених само су неке од карактеристика управљања људским ресурсима које се могу наћи у приватним компанијама. Поред тога, много више пажње посвећује се подстицајима за рад у виду новчаних додатака на плату за награђивање изузетних резултата и повећање мотивације запослених.<sup>84</sup>

Када су у питању Међународни стандарди који су од значаја за област плата и награђивања државних службеника службеничке плате потребно је споменути Конвенцију Уједињених нација против корупције из 2003. године, која наглашава значај принципа мериторности и транспарентности у процесу запошљавања, као и адекватног награђивања и правичног система плата. На нивоу Савета Европе, кључни правни акт који се односи на управљање људским ресурсима у државној управи, укључујући и плате, јесте Препорука Р (2000) 6 Комитета министара држава чланица о статусу државних службеника у Европи, коју је Комитет министара усвојио 24. фебруара 2000. године.

### *1.1.3. Право на накнаду зараде*

Професор Лубарда дефинише накнаду зараде „као битан елемент примања запослених који има правну природу зараде“, и наводи да се у теорији радног права

---

<sup>82</sup> Рабреновић, А. (2019). *Европски системи плата и награђивања државних службеника*, Институт за упоредно право, Београд, стр. 16.

<sup>83</sup> Шундерић, Б., Ковачевић, Љ. (2019). *op. cit.*, стр. 113.

<sup>84</sup> Шундерић, Б., Ковачевић, Љ. (2019). *op. cit.*, стр. 114.

накнада зараде понекад назива и „зарадом за неактивност“<sup>85</sup>. Под накнадом зараде подразумева се и „право из радног односа које се остварује уместо зараде или дела зараде у условима привремене спречености или неспособности за рад, рада са скраћеним радним временом и рада у другим одговарајућим случајевима, у складу са законом.“<sup>86</sup> Дакле, под накнадом зараде подразумева се право из радног односа које се остварује уместо зараде или дела зараде у условима привремене спречености или неспособности за рад, рада са скраћеним радним временом и рада у другим одговарајућим случајевима, у складу са законом. Осим права на зараду, службеници имају право и на накнаду зараде, као и право на друга одговарајућа примања по основу радног односа. Накнада зараде се исплаћује уместо зараде и то у случају када је службеник изостао са рада, односно када је био одсутан. То су на пример случајеви када службеник није на свом радном месту, односно не ради због повреде или болести. Ово право коришћења накнаде зараде припада службенику и када користи годишњи одмор, плаћено одсуство и слично.

Закон о платама државних службеника и намештеника, регулише да службеник има право на накнаду плате у неколико ситуација:<sup>87</sup>

1) Када користи годишњи одмор и/или плаћено одсуство, које му је додељено према општим прописима о раду, или посебном колективном уговору за државне органе, и то у истом износу као да је радио.

2) Ако државни службеник није радио на дан празника, који није радни дан, или ако се одазвао на војну вежбу или на позив државног органа, има право на накнаду у истом износу као да је радио, притом државни орган у коме ради службеник који се одазвао на војну вежбу, или на позив државног органа, има право да му орган на чији се позив службеник одазвао, рефундира исплаћену накнаду плате, ако законом није другачије одређено.

3) Када државни службеник не ради до 30 дана због болести или повреде, (тада је реч о привременој спречености за рад), има право на накнаду плате која износи: 65% основне плате за месец у коме је одсуствовао због болести, или повреде ван рада; 100%

---

<sup>85</sup> Лубарда, Б. (2012). *op. cit.*, стр. 436.

<sup>86</sup> Шундерић, Б., Ковачевић, Љ. (2019). *op. cit.*, стр. 306.

<sup>87</sup> Чл. 32. – 35. Закона о платама државних службеника и намештеника.

основне плате за месец у коме је одсуствовао, због професионалне болести или повреде на раду.<sup>88</sup>

4) Када је државни службеник нераспоређен, он има право на накнаду плате чији је износ одређен на 65% од основне плате, за месец који претходни месецу у коме је донето првостепено решење којим се утврђује да је службеник остао нераспоређен.

5) Када је државни службеник удаљен са рада, због тога што је против њега покренут дисциплински поступак, због теже повреде дужности из радног односа, државни службеник има право док је удаљен са рада на накнаду плате, која износи 50% основне плате за месец, који претходни месецу у коме је првостепено решење о удаљењу донето.

6) Када је обустављен дисциплински поступак, или када је државни службеник ослобођен у том поступку, тада има право на разлику између исплаћене накнаде плате и пуног износа основне плате.

Према општим прописима о раду, државни службеник има право на накнаду плате, ако му је одређен притвор. Накнада зараде по овом основу се одређује у висини једне четвртине, а ако државни службеник издржава породицу одређује се у висини једне трећине основне зараде<sup>89</sup>. Та накнада исплаћује се на терет органа који је одредио притвор.

#### *1.1.4. Право на одморе и одсуства*

Права из радног односа углавном се односе на сам рад. Међутим, постоје и права по основу рада. Тој категорији припадају и права на одмор и одсуство. „Ко ради мора и да одмори, како би поново могао да ради. Ко ради тај, у одређеним приликама, мора и да одсуствује са рада, да би задовољио неке потребе које намеће живот, јер човек ради да би живео.“<sup>90</sup> У току одмора и одсуства са рада, запослени је, дакле, потпуно слободан да организује своје време, због чега је „послодавчева могућност да од њега захтева извршавање престације рада искључена, односно сведена на најмању могућу меру.“<sup>91</sup>

Одмор запослених представља уставну категорију. Права на одмор у току дневног рада, дневни и недељни, као и годишњи одмор, утврђена су у Уставу

---

<sup>88</sup> У наведеним случајевима накнада не може бити нижа од минималне зараде, утврђене општим прописима о раду.

<sup>89</sup> Чл. 168. Закона о раду.

<sup>90</sup> Ивошевић, З. (2004). Одмори и одсуства, у: Бобар, К. (ур.) *Радни односи*, Глосаријум, Београд, стр. 61.

<sup>91</sup> *Ibidem*.

Републике Србије и спадају у ред основних уставних права која су загарантована и међународним конвенцијама<sup>92</sup>. Од радног времена треба разликовати одмор у току рада или паузе на раду, које у начелу не спадају у радно време, пошто у току паузе запослени није на располагању свом послодавцу<sup>93</sup>. Током паузе на раду запослени може напустити радно место, као и место рада, тј. ужива слободу кретања и одлучивања о слободном времену (током паузе). Одмор, односно пауза у току рада у функцији је заштите здравља на раду, а редовно се користи за оброк.<sup>94</sup>

У радном праву наше земље познају се, признају и регулишу: одмор у току дневног рада (пауза), дневни, седмични (недељни) и годишњи плаћени одмор, као и одмор у дане нерадних празника.<sup>95</sup> Закон о државним службеницима се не бави прецизнијим одређењем одмора и одсуства, већ то препушта уређењу према Закону о раду и Посебном колективном уговору за државне органе.

Одмор током дневног рада (тзв. пауза) траје најмање 30 минута под условом да запослени ради најмање шест часова дневно.<sup>96</sup> Запослени, у складу са Законом о раду, који ради дуже од четири часа, а краће од шест часова дневно, има право на одмор током рада у трајању од најмање 15 минута.<sup>97</sup> Насупрот томе, ко ради дуже од десет часова дневно, има право на одмор током рада у трајању од најмање 45 минута<sup>98</sup>. Посебан колективни уговор садржи још једну додатну одредбу којом се прописује да службеник за прековремени рад, односно рад дужи до пуног радног времена, а који није дужи од 12 сати има право на одмор током дневног рада у трајању од 60 минута.<sup>99</sup>

Дневним одмором, у смислу члана 66. Закона о раду, сматра се одмор у трајању од најмање 12 часова непрекидно у оквиру 24 часа. Међутим, запослени који ради у условима прераспоређеног радног времена, има право на одмор у оквиру 24 часа у непрекидном трајању од најмање 11 часова.<sup>100</sup>

Недељни одмор траје најмање 24 часа непрекидно. По правилу, недељни одмор се користи недељом. Међутим, ако природа посла и организација рада то изискују, послодавац може одредити други дан за његово коришћење, а у складу са законом. Ако је неопходно да запослени ради на дан свог недељног одмора, мора му се обезбедити

---

<sup>92</sup> Лубарда, Б. *op. cit.* стр. 464.

<sup>93</sup> Лубарда, Б. *op. cit.* стр. 425.

<sup>94</sup> *Ibidem.*

<sup>95</sup> Чл. 64-76. Закона о раду.

<sup>96</sup> Чл. 64. ст.1, Закона о раду, у вези са: Чл. 11, ст. 1. Посебног колективног уговора за државне органе.

<sup>97</sup> Чл. 64. ст. 2. Закона о раду.

<sup>98</sup> Чл. 64. ст. 3. Закона о раду.

<sup>99</sup> Чл. 11. ст. 2. Посебног колективног уговора за државне органе.

<sup>100</sup> Чл. 66. ст. 2. Закона о раду.

његово коришћење током наредне недеље.<sup>101</sup> Одговорност за такво поступање сноси послодавац, коме је запређено новчаном казном у случају да не обезбеди време за недељни одмор запосленог. Законом о раду прописано је да ће се новчаном казном за такав прекршај казнити и одговорно лице код послодавца.

Годишњи одмор државних службеника уређен је Законом о раду и Посебним колективним уговором за државне органе.<sup>102</sup> Законом о раду утврђена је минимална дужина годишњег одмора у трајању од 20 радних дана. Државни службеник који остварује право на скраћено радно време има право на годишњи одмор највише до 40 радних дана.<sup>103</sup> За запослене у општем режиму радних односа ЗОР прописује да запослени током једне календарске године има право на годишњи одмор у трајању од најмање 20 дана, који се даље увећава по посебно прописаним критеријумима.<sup>104</sup>

Одсуство са рада може бити плаћено и неплаћено. Запослени има право на плаћено одсуство у случајевима предвиђеним посебним колективним уговором.<sup>105</sup> Плаћено одсуство запослени, сходно чл. 16 ст. 3. Посебног колективног уговора за државне органе, може да користи током једне календарске године и чије је трајање прописано на седам радних дана. Плаћено одсуство се одобрава по основу писменог захтева службеника и уз услов да службеник приложи доказ о томе да постоји правни основ за коришћење плаћеног одсуства. Сходно наведеном, Посебан колективни уговор за државне органе прописује случајеве када се може користити право на неплаћено одсуство. С тим у вези најдужи период одсуства се прописује уколико службеник иде на школовање у иностранство и такво одсуство је ограничено на период до годину дана. Одсуство у трајању до 30 радних дана се може користити у циљу школовања и стручног усавршавања, неге члана уже породице који је оболео. У трајању од 5 радних дана службеник може користити плаћено одсуство уколико се десио смртни случај блиског сродника службеника, а у трајању до 7 радних дана због обављања службеникових личних послова.<sup>106</sup> Неплаћено одсуство се такође одобрава по основу личног захтева службеника и одређује се на период до 90 дана, а овај облик одсуства службеник може користити једном у петогодишњем периоду уз услов да одсуство службеника не утиче битно на посао, односно радно место на које је службеник

---

<sup>101</sup> Сходно чл. 67. Закона о раду.

<sup>102</sup> Чл. 14. Закона о државним службеницима.

<sup>103</sup> Чл. 14. став 3. Закона о државним службеницима.

<sup>104</sup> Чл. 69. Закона о раду.

<sup>105</sup> Чл. 16, ст. 1. Посебног колективног уговора за државне органе.

<sup>106</sup> Чл. 17, ст. 1. Посебног колективног уговора за државне органе.

распоређен.<sup>107</sup> Право службеника на коришћење неплаћеног одсуства, као и одређивање његове дужине трајање утврђује се решењем.<sup>108</sup>

#### 1.1.5. Право на чланство у синдикату и удружењу

Заштита права државних службеника кроз систем синдикалне борбе представља додатну повластицу за државне службенике који су чланови синдикалне организације републичког органа у коме су запослени. Ова врста заштите, пре свега, подразумева право, али и обавезу синдикалне организације да учествује у поступцима заштите права државних службеника.<sup>109</sup>

Државни службеник има право да буде члан синдиката и професионалног удружења и њихових органа управљања.<sup>110</sup> Кроз овакво ангажовање службеници штите своја права и унапређују услове рада. По правилу државним службеницима се признаје право на синдикално организовање, али је признавање права на колективно преговарање ишло спорије, а посебно права на штрајк. Концепцијски је могуће, а у упоредном праву све чешће, признавање права на колективно преговарање и штрајка, уз очување минимума процеса рада, као и права на информисање и консултовање. То потврђује тенденција у домаћем праву, које признаје не само право на колективно преговарање државних службеника већ и право на штрајк, додуше само полицијских службеника уз минимум процеса рада. Насупрот државним службеницима, другим категоријама јавних службеника се по правилу признаје и право на колективно преговарање и право на штрајк, а право на учешће у одлучивању је чак подигнуто на виши ниво у јавним предузећима него у приватним. У савременим условима, штавише стопа синдикализације јавних службеника је већа од стопе синдикализације запослених у приватном сектору.<sup>111</sup>

Синдикалне слободе заузимају јединствено место међу основним правима човека. Оне су претходни и неопходни услов сваког прогреса који води социјалној правди. Одсуство организација спремних и способних да квалитетно штите интересе запослених неминовно води злоупотребама економске снаге од стране послодавца, што

---

<sup>107</sup> Чл. 17, ст. 2. Посебног колективног уговора за државне органе.

<sup>108</sup> Чл. 17, ст. 4. Посебног колективног уговора за државне органе.

<sup>109</sup> Јовић, Р. (2014). „Заштита права државних службеника у Републици Српској“, *Српска правна мисао*, 47/2014, стр. 107.

<sup>110</sup> Чл. 15. Закона о државним службеницима.

<sup>111</sup> Лубарда, Б. *op. cit.* стр. 398.

у крајњој линији резултира сукобима између радника и послодаваца, односно, радника и државе.<sup>112</sup>

У нашем законодавству, значајне новине прописује Закон о полицији, међу којима посебан значај има не само признавање права на организовање већ и признавање права на штрајк под одређеним условима. Право на колективно преговарање није експлицитно наведено у овом закону, већ се колективно преговарање препознаје у ширем контексту права синдиката државних службеника на закључивање посебног колективног уговора, будући да је чланство у синдикату државних службеника отворено за полицијске службенике, као посебну подврсту државних службеника. Државни службеници по основу Закона о државним службеницима имају право на синдикално организовање и колективно преговарање, али притом право на штрајк државних службеника није предвиђено, вероватно са намером да се Закону о штрајку препусти да регулише да ли и у којој мери се може државним службеницима признати право на штрајк.

У циљу очувања јавне безбедности, међутим, Закон о полицији, прописује обављање минимума процеса рада, односно обавезу да се током штрајка врше полицијска овлашћења. Случајеви када је неопходно обезбедити минимум процеса рада су: заштита живота и безбедности људи, процес хапшења и лишавања слободе лица које је затечено у извршењу кривичног дела, а које се гони по службеној дужности, као и спречавање починиоца кривичног дела и његово откривање за које то лице гони по службеној дужности. Поред наведених случајева, полицијски службеници не могу користити право на штрајк у случају проглашења: ратног или ванредног стања, елементарне непогоде која је погодила више од две територије полиције управе Министарства или чак на целој територији земље, оружане побуне, устанка или других облика насилног нарушавања демократског и уставног поретка Републике Србије, као и због опасности које могу довести до угрожавања јавног реда у већем обиму.<sup>113</sup>

#### *1.1.6. Право на штрајк*

Право на штрајк је право запослених, које је утврђено Уставом РС<sup>114</sup>. Закон о државним службеницима не садржи одредбе које се тичу остваривања права на штрајк. Једини извори који упућују на право државних службеника на штрајк су: ПКУ за

---

<sup>112</sup> Лубарда, Б. *op. cit.* стр. 421.

<sup>113</sup> Лубарда, Б. (2006). „Правни положај државних службеника“, *Правни живот*, 11/2006, стр. 584.

<sup>114</sup> Чл. 37. Устава Републике Србије.

државне органе и ПКУ за полицијске службенике. Наведени посебни колективни уговори прописују да државни службеници, као и полицијски службеници, могу организовати штрајк и штрајк упозорења, односно опомене.<sup>115</sup>

Штрајкови упозорења имају више за циљ да покажу организованост и спремност запослених да приступе штрајку, уколико послодавац не удовољи њиховим захтевима, него што им је циљ непосредно наношење штете. Ова врста штрајка је кратког трајања и представља извесно упозорење послодавцу на штету коју ће због штрајка претрпети ако не удовољи захтевима запослених. Ако нису утврђени посебни услови за допуштеност штрајкова упозорења, онда се њихова легалност процењује применом општих правила о допуштености штрајка. Ова врста штрајка може претходити свакој врсти штрајка. Реч је, дакле, о штрајку који траје кратко време, од неколико минута, тј. од једног, или два часа. Циљ ове врсте штрајка је у томе да се кратким прекидом рада упозори послодавац, тј. да скрене његова пажња на то да је синдикат, односно запослени незадовољан постојећом економском и социјалном ситуацијом (нпр. висином зарада, али и другим условима рада). Он може да се организује и у току преговора и тада има функцију убрзавања закључивања колективног уговора. Пре него што штрајк отпочне, синдикат даје јавно обавештење о томе колико ће тачно временски штрајк трајати, као и да ће након протока наведеног времена рад бити настављен. На овај начин врши се притисак на послодавца и ставља му се до знања да ће ако буде игнорисао захтеве из упозорења уследити штрајк, тј. потпуна обустава рада.<sup>116</sup> У нашој земљи је штрајк упозорења ограничен на сат времена и одређена је дужност штрајкачког одбора да најави најкасније 24 часа пре његовог почетка.<sup>117</sup> Штрајк упозорења се, у смислу Закона о полицији, најављује најкасније пет дана пре самог почетка штрајка. Најпре се доставља одлука о ступању у штрајк, и то најкасније петнаест дана пре дана ступања у штрајк, а са њом и изјава организатора штрајка о томе на који начин ће се обезбедити минимума процеса рада.

Законом о штрајку предвиђена је забрана штрајка за професионалне припаднике Војске Републике Србије. Професионалном припаднику Војске престаје радни однос када се утврди да је организовао штрајк или учествовао у штрајку.<sup>118</sup>

Према Закону о штрајку, запослени који обављају делатности од јавног интереса (делатности од посебног значаја за одбрану и безбедност земље) могу почети штрајк

---

<sup>115</sup> Чл. 64. Посебног колективног уговора за државне органе.

<sup>116</sup> Шундерић, Б. (2005) *op. cit.* стр. 233.

<sup>117</sup> Шундерић, Б., Љ. Ковачевић, Љ. *op. cit.* стр. 455.

<sup>118</sup> Чл. 18. Закона о штрајку.

ако се обезбеди минимум процеса рада који обезбеђује сигурност људи и имовине или је незаменљив услов живота и рада грађана. Примера ради, полицијски службеници могу почети штрајк ако се обезбеди минимум процеса рада који обезбеђује безбедност људи и имовине. Њиме се ближе уређује „минимум процеса рада“, тако да је у време штрајка у свакој организационој јединици Министарства најмање 60% запослених дужно да ради.<sup>119</sup> Од дана најаве штрајка, па све до његовог окончања, представници Министарства и штрајкачког одбора су дужни да преговарају како би се спорна питања решила споразумно и мирно.<sup>120</sup>

Законом о полицији прописана је апсолутна забрана штрајка за полицијске службенике, која постоји у извесним ванредним ситуацијама. Сходно наведеном, службеници немају право на штрајк у случају ратног стања или стања непосредне ратне опасности или ванредног стања, оружане побуне, устанка и других облика насилног угрожавања поретка Србије или основних права и слобода, елементарне непогоде или непосредне опасности од њеног настанка на подручју полицијских управа или целе територије Србије, других непогода и несрећа које ометају нормално одвијање живота и угрожавају безбедност људи и имовине и опасности од угрожавања јавног реда у већем обиму.<sup>121</sup>

Анализом права на штрајк државних службеника, може се закључити да државним службеницима припада право на штрајк и штрајк упозорења према одредбама Посебног колективног уговора за државне органе. Државни и полицијски службеници имају право на штрајк у складу са одредбама Закона о штрајку, с тим што полицијски службеници имају обавезу пружања минимума процеса рада, док војним службеницима не само да није дозвољено право на штрајк, већ Закон о војсци садржи одредбу (чл. 149. ст. 1. тач. 27) по којој се штрајковање, као и учествовање у противправним синдикалним активностима, сврстава у дисциплинске преступе, а сходно члану 18. Закона о штрајку, професионалном припаднику Војске може престати радни однос када се утврди да је организовао штрајк или у њему учествовао.

---

<sup>119</sup> Чл. 170, ст. 5. Закона о полицији.

<sup>120</sup> Чл. 170, ст. 9. Закона о полицији.

<sup>121</sup> Чл. 170, ст. 2. Закона о полицији.

## 1.2. Дужности државних службеника

Поседовање одређених права повлачи са собом и одређене обавезе, односно дужности.<sup>122</sup> То су међусобно повезани појмови и не постоје самостално и одвојено једно од другог. „Индивидуа која је сувереним актом везана уз један службенички позив упућена је на своје испуњавање дужности“.<sup>123</sup> Дужности су правила понашања којих државни службеници морају да се придржавају на раду, тј. у обављању послова који су директно везани за њихово радно место, као и при обављању других послова који су у вези са радним односом уопште, а припадају делокругу државног органа.<sup>124</sup> По логици ствари, руководиоцима је у интересу да дужности буду испуњене од стране државних службеника, а такође је од посебне важности да службеници при обављању поверених им дужности истим приступају одговорно и савесно, нарочито због ваљаности функционисања службе. У супротном државни службеници подлежу одговорности. Међутим, обавезе се не претпостављају већ оне морају бити децидно утврђене, прописане, јер државни службеник мора унапред знати које су његове радне дужности, односно каква су правила понашања у државном органу којих се мора придржавати.<sup>125</sup>

Основне обавезе, односно дужности државних службеника утврђене су Законом о државним службеницима,<sup>126</sup> и то су:

- да државни службеник изврши налог који је добио од претпостављеног,
- да прихвати друго радно место на које је премештен,
- да привремено обавља рад на пословима који нису у опису његовог радног места, а под одређеним условима,
- да у одређеним случајевима обавља привремени рад на нижем радном месту,
- да по добијеном налогу од стране претпостављеног поступи и учествује у радној групи,
- да чува службену и друге тајне,
- као и да поштује радно време и остала правила понашања која важе за државни орган.

---

<sup>122</sup> Брковић, Р.(2009). *op. cit.* стр. 34.

<sup>123</sup> *Ibidem.*

<sup>124</sup> Милков, Д. (2011). *op. cit.* стр. 193-194.

<sup>125</sup> Безбрадица, Р. *op. cit.* стр. 155.

<sup>126</sup> Чл. 18-24. Закона о државним службеницима.

### 1.2.1. Дужност извршења налога

Када се говори о дужности извршења налога државних службеника посебно полицијски и војни послови подразумевају строго и доследно поштовање правила везаних за односе између надређених и подређених. Између осталог, природа тих послова захтева готово беспоговорно извршавање налога претпостављених, јер би друкчије поступање могло довести до несагледивих последица. Имајући у виду посебан значај послова који се налазе у делокругу државних органа и неопходност њиховог благовременог обављања, државни службеник, у смислу одредаба Закона о државним службеницима има дужност да изврши усмени налог претпостављеног.<sup>127</sup> Обавеза извршења налога одређена је и за полицијске службенике од стране надређеног полицијског службеника, а чији је циљ обављање полицијских послова,<sup>128</sup> као и за војне службенике који су дужни да изврше наређење, односно налог издат од стране претпостављеног у вези са војном службом, као и наређење, односно налог који је издат од стране старијег у случају одсуства претпостављеног, а када је неопходно да се хитно предузму мере за извршавање неодложних и значајних службених задатака.<sup>129</sup>

Извршење налога претпостављеног државни службеник (што важи и за полицијске и војне службенике) може одбити само ако сматра да је усмени налог претпостављеног супротан прописима, правилима струке или да његово извршење може да проузрокује штету, о чему је дужан да обавести претпостављеног.<sup>130</sup> „Налог који претпостављени понови у писменом облику државни службеник дужан је да изврши и о томе писмено обавести руководиоца.“<sup>131</sup> Из тога произилази да је службеник дужан да изврши свако наређење претпостављеног, било усмено или поновљено писмено, чак и у случају да га је усменим путем упозорио да је усмено наређење у супротности са прописима, правилима струке или да извршење таквог наређења може довести до настанка штете. Међутим, службеник има обавезу, односно дужност да одбије наређење од стране претпостављеног, које је дато било писмено или усмено уколико би извршење таквог наређења довело до кривичног дела, односно не само кривичног већ и прекршајног. У том случају службеник треба да писменим путем обавести руководиоца, односно орган који врши надзор над радом државног органа, уколико је такав налог издат од стране руководиоца органа. Дакле не само ако је у

---

<sup>127</sup> Чл. 18. ст. 1. Закона о државним службеницима.

<sup>128</sup> Чл. 41, ст. 2. Закона о полицији.

<sup>129</sup> Чл. 13. ст. 1. тач. 3. Закона о војсци.

<sup>130</sup> Чл. 18. ст. 3. Закона о државним службеницима.

<sup>131</sup> Чл. 18. ст. 2. Закона о државним службеницима.

питању кривично, већ и прекршајно дело. На тај начин се службеник ослобађа одговорности за извршење налога које је незаконито и штетно. У супротном, сам службеник би сносио одговорност за извршење таквог налога.<sup>132</sup>

Врло слично важи и за полицијске и војне службенике. Наиме, уколико полицијски службеник сматра наређење незаконитим, има право да на то укаже претпостављеном у писаној форми, а уколико се и даље инсистира на том наређењу, да реферише вишем претпостављеном. И према члану 16. Кодекса полицијске етике<sup>133</sup> законито уздржавање од извршења наређења датог од стране претпостављеног и реферисања вишем претпостављеном не повлачи са собом одговорност полицијског службеника и он има право да се обрати директно министру и органу контроле полиције.

### *1.2.2. Дужност прихватања премештаја*

Државни службеник има дужност, односно обавезу да прихвати радно место у истом (интерни премештај) или другом државном органу (екстерни премештај) на које је према одредбама члана 19. Закона о државним службеницима привремено, па чак и трајно премештен. Овде је потребно напоменути да је реч о премештају на радно место за које је прописана потребна иста врста и степен стручне спреме који су важили и за претходно радно место службеника.<sup>134</sup>

Премештај државних службеника због потребе рада је форма радне покретљивости. За институт премештаја користи се и синоним- мобилност. Мобилност развија професионализам у јавној управи и чини рад управе флексибилнијим и рационалнијим. Мобилност државних службеника је могућност и обавеза која постоји у европским земљама, а подразумева премештај државних службеника у оквиру органа, или прелазак службеника из једног органа управе у други, у складу са потребама рада и условима рада на одређеном радном месту. Промене у начину вршења послова захтевају све већу мобилност службеника у циљу оптималног коришћења људског потенцијала. Мобилност омогућава да се службеници упознају са радом различитих органа, да стичу знања из различитих области и развијају стручне способности. Циљ увођења овог института је да се омогући бољи квалитет рада, као и да се државни

---

<sup>132</sup> Димитријевић, П. *op. cit.* стр. 152.

<sup>133</sup> Кодекс полицијске етике ( „Службени гласник РС“, бр. 85/2023).

<sup>134</sup> Јовановић, З., Јанковић, Д. *op. cit.* стр. 224.

службеник заштити тако што задржава постојећи статус кад год се промене потребе у одређеној организацији и области рада.<sup>135</sup>

„Премештај је једна од врста промена у службеничком односу, као кретање у служби или за време службовања. Премештај представља конкретну промену у службеничком односу службеника, и он је непосредна промена облика предвиђена службеничким системом, или појединим његовим деловима у елементима који се односе на размештај и кретање кадрова. Према Закону о државним службеницима, премештај је најпре дужност државног службеника, односно његова обавеза да прихвати радно место у истом или другом државном органу, на које је према одредбама Закона о државним службеницима трајно или привремено премештен. Ако би службеник одбио премештај, у оној ситуацији кад за њега није потребна сагласност државног службеника који се распоређује, као последица таквог одбијања радне дужности, могао би да наступи отказ који даје послодавац.“<sup>136</sup>

Премештај у оквиру истог државног органа може бити сталан или привремен. Државни службеник може бити трајно премештен на друго одговарајуће радно место у оквиру истог државног органа ако то захтева организација или рационализација рада или други оправдани разлози. Државни службеник може бити привремено премештен на друго одговарајуће радно место у истом државном органу ако је тиме предвиђена замена одсутног службеника или ако је то неопходно обима посла који је повећан. Током трајања привременог премештаја, државном службенику припадају сва права која је имао на свом претходном радном месту. Службенику припада право изјављивања жалбе против решења о привременом премештају уколико није задовољан истим. Међутим, потребно је нагласити да изјављивање жалбе не одлаже извршење решења, али може узроковати његово преиначење, односно стављање ван снаге. Прописано је да државни службеник може бити привремено премештен најдуже на период од једне године, након чега, уколико је то повољније решење, службеник има право да се врати на његово претходно радно место, односно оно на ком је редио пре премештаја. О премештају државног службеника, било да он има привремен или трајни карактер одлучује руководиоца државног органа.

Постоје ситуације када дође до повећања обима посла, па се тада државни службеник може привремено преместити на одговарајуће радно место у оквиру другог

---

<sup>135</sup> Јовановић, З., Јанковић, Д. *op. cit.* стр. 226.

<sup>136</sup> Јовановић, З., Јанковић, Д. *op. cit.* стр. 225.

државног органа. Том приликом државни службеник који је премештен остварује права која проистичу из радног односа у оквиру државног органа из ког је премештај извршен. Овај облик привременог премештаја може трајати најдуже шест месеци, а у изузетним случајевима се може продужити за додатних шест месеци. Након истека периода који се односи на премештај, државни службеник има право повратка на претходно радно место на ком је до премештаја радио.

О привременом премештају у други државни орган одлучују оба руководиоца, односно како руководилац државног органа из ког се државни службеник премешта, тако и руководилац државног органа у који се државни службеник премешта. За исправност премештаја неопходно је да оба руководиоца закључе споразум (у писаној форми) о премештају државног службеника. Након закључења таквог споразума решење о премештају доноси руководилац државног органа, из ког се државни службеник премешта.

Државни службеник има право да против решења о привременом премештају у други државни орган поднесе жалбу. Жалба не одлаже извршење решења, али може узроковати његово поништавање, односно преиначење.

За премештај службеника ради потребе рада, односно поводом екстерног премештаја није потребна сагласност службеника.<sup>137</sup> Прихватање премештаја значи обавезу за службеника да прихвати радно место у оквиру истог или другог државног органа на које је према и у складу са одредбама Закона о државним службеницима привремено или трајно, односно стално премештен. Закон о раду прописује да се запослени може преместити на друго место рада у два случаја: први се односи на то да је дошло до промене која подразумева да се рад обавља у местима који се налазе изван седишта послодавца, односно његовог организационог дела, а други случај се тиче удаљености рада, па се прописује да је потребно обезбедити и организовати редован превоз запосленом како би му се омогућило да благовремено долази и одлази са посла и да му накнаде трошкови превоза који се одређују у висини цене карте за превоз у јавном градском саобраћају. Ово важи у случају да је удаљеност од места у коме запослени тренутно ради до места у које се треба преместити није већа од 50 km. Закон о раду такође прописује да у случају наступања других случајева запослени може бити премештен само уз свој пристанак.<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup> Димитријевић, П. *op. cit.* стр. 160.

<sup>138</sup> Чл. 173. ст. 2. Закона о раду.

Службеник се трајно премешта на друго одговарајуће радно место, ако то допуштају организација или рационализација послова или други оправдани разлози, а привремено се врши премештај државног службеника због замене одсутног службеника или повећаног обима посла (радни однос на одређено време). Привремено премештен службеник задржава сва права на свом радном месту. Ова врста премештаја траје најдуже годину дана, односно, као што смо видели, најпре 6 месеци уз могућност продужетка на још 6 месеци, после чега службенику припада право повратна на претходно радно место на коме је радио пре премештаја.<sup>139</sup>

### *1.2.3. Дужност прихватања привременог рада*

Државни службеници имају обавезу да по основу писменог налога издатог од стране претпостављеног, обављају чак и оне послове који нису у опису његовог радног места. Потребно је да државни службеник испуњава услове за обављање таквих послова, који се најчешће односе на привремено повећање обима посла или замену одсутног државног службеника.<sup>140</sup> Претпостављени путем писменог налога одређује врсту и трајање привременог рада, а чије трајање не може да буде дуже од 30 радних дана.<sup>141</sup> Ова норма је заштитног карактера, и за службенике и за послодавце. Наиме, службеник који прихвати додатни посао мора и даље да ради свој дотадашњи посао, што изискује значајне физичке и психичке напоре, уз сталну опасност да се ти послови ипак не обаве у потребном квалитету па је зато законодавац ограничио тај додатни рад на 30 дана. Уколико државни службеник мења колегу, или ако на положају не ради нико, постоји могућност да послови трају и дуже од 30 радних дана.<sup>142</sup> Овде се дакле ради о додатним пословима који су у нивоу стручности и образовања службеника који их прихвата да ради, дакле он их ради упоредо са већ постојећим својим пословима. Сходно наведеном, потребно је да постоји писани налог претпостављеног, у ком су прецизирани, како врста, тако и трајање послова. Из наведеног проистиче да је неопходно да службеник испуњава све услове који су потребни за обављање привременог рада, који имају кумулативан карактер, односно у сваком конкретном случају сви услови морају бити испуњени, како би службеник имао обавезу да обавља послове који нису у опису његовог тренутног радног места.

---

<sup>139</sup> Чл. 93. ст. 3. Закона о државним службеницима.

<sup>140</sup> Чл. 20. ст. 1. Закона о државним службеницима.

<sup>141</sup> Чл. 20. ст. 2. Закона о државним службеницима.

<sup>142</sup> Чл. 20. ст. 3. Закона о државним службеницима.

Привремени рад на нижем радном месту се организује током непредвидивих околности, као што су елементарне непогоде, виша сила итд. У овим ситуацијама службеник има обавезу да по основу писменог налога претпостављеног, прихвати рад на радном месту које је ниже од његовог и то на период док трају непредвиђене околности.<sup>143</sup> За то време службенику припадају сва права која проистичу из радног места на ком је тренутно запошљен, односно са којег је распоређен.<sup>144</sup> Дакле, службеник је дужан да прихвати посао који је испод његове стручности, док трају непредвиђене околности.<sup>145</sup> Закон не ограничава временски рад на нижем радном месту, што је и логично, јер послови на том радном месту треба да се обављају, по указаној потреби, док та потреба постоји, односно док трају околности због којих је распоређивање извршено.

#### *1.2.4. Дужност чувања службене и друге тајне*

Чување службене и друге тајне одређене законом или другим прописом је уобичајена, а „традиционална и важи за све службеничке системе“, као што „представља последицу начела лојалности и оданости у вршењу службе.“<sup>146</sup> Крбек дефинише службену тајну као: „све оно, што је службеник посредно или непосредно сазнао у служби, „а што би, кад би се изнијело, могло ићи на штету интереса службе или на штету оправданих интереса грађана. Према томе дужност чувања службене тајне не односи се само на тајне, које се тичу саме државе, него и на тајне грађана. Та дужност траје и преко активне службе - без обзира на то, на који је начин престала та активна служба.“<sup>147</sup> Дужност чувања службене и друге тајне је „традиционална и уобичајена за све службеничке системе.“<sup>148</sup>

Сходно одредбама члана 23. Закона о државним службеницима, службеник има обавезу да све тајне за које сазна при обављању својих радних дужности, као и да примењује мере које су прописане за њихову заштиту у складу са Законом о тајности података.<sup>149</sup> Ову обавезу имају службеници и у случају да дође до престанка њиховог радног односа. Сходно обавези чувања тајне, руководицац има обавезу да службеника упозна са степеном тајности података, као и да га упутује у мере њихове заштите. Оваква

---

<sup>143</sup> Чл. 21. ст. 1. Закона о државним службеницима.

<sup>144</sup> Чл. 21. ст. 2. Закона о државним службеницима.

<sup>145</sup> Чл. 22. Закона о државним службеницима.

<sup>146</sup> Димитријевић, П. *op. cit.* стр. 182.

<sup>147</sup> Крбек, I., *op. cit.* стр.60.

<sup>148</sup> Јовановић, З., Јанковић, Д. *op. cit.* стр. 225.

<sup>149</sup> Закон о тајности података, ("Службени гласник РС", бр. 104/2009).

обавеза представља логичну последицу врсте посла коју службеници обављају. Службеници, а нарочито они на положају, током обављања свог рада имају приступ различитим информацијама и поверљивим подацима, па исте морају чувати, не само за време док му траје радни однос у конкретном органу, односно док имају приступ и увид у податке којима је дат одређен степен тајности, већ и након престанка радног односа. Стога, осим примене прописа који уређују тајност података, овде могу бити у примени и одредбе о увођењу „клаузуле забране конкуренције“ која је регулисана Законом о раду.<sup>150</sup> Потребно је посебно истаћи значај чувања тајне службеничких прагматика. Наиме, државни службеници у војсци, полицији, тајним службама и спољним пословима располажу бројним тајним подацима и информацијама, па се може закључити да обавеза чувања тајне представља неопходност.<sup>151</sup>

Приликом вршења службе, а и после престанка радног односа, полицијски службеници су, сходно Закону о полицији, дужни да чувају службене податке за које су током рада сазнали, а чије би обелодањивање утицало негативно на ток процеса рада и отежало извршавање задатака полиције или нарушавало законом загарантована права трећих лица.<sup>152</sup> Службеним подацима се сматрају сви подаци који су законом и прописима означени као поверљиви, подаци и документа који су општим актима утврђени као поверљиви или означени као поверљиви од стране других органа или правних лица. Службеним поверљивим подацима се сматрају и мере, радње и извори информација чије би обелодањивање и сазнавање штетно утицало на интерес физичких или правних лица и било негативно за обављање службених послова.<sup>153</sup> Војни службеници такође имају обавезу чувања података током службе, али и по престанку службе, при чему се сходно примењује Закон о тајности података<sup>154</sup> који одредбом члана 16. одређује престанак тајности података и то: наступањем одређеног датума утврђеним у документу који је садржан тајни податак (у вези са чланом 17 Закона о тајности података), наступањем одређеног догађаја у којем је садржан тајни податак (у вези са чланом 18 Закона о тајности података), истеком рока, који се одређује према степену тајности података (ако података има ознаку „државна тајна“ војни службеник је дужан да тајну чува 30 година, за податак који носи ознаку „строго поверљиво“ рок чувања тајне је 15 година, за податак са ознаком „поверљиво“ 5 година, а за податак

---

<sup>150</sup> Чл. 161-162. Закона о раду.

<sup>151</sup> Кулић, Ж., (2009). *Службеничко право*, Мегатренд универзитет, Београд, стр. 60.

<sup>152</sup> Чл. 40. Закона о полицији.

<sup>153</sup> Вукашиновић-Радојичић, З. (2015) *op. cit.* стр.196.

<sup>154</sup> Закон о тајности података („Службени гласник РС“, бр. 104/2009).

који има ознаку „интерно“ рок чувања тајне је 2 године, опозивом тајности или уколико је тајни податак постао доступан јавности.<sup>155</sup>

### *1.2.5. Поштовање радног времена*

Поштовање радног времена и правила о понашању у државном органу се могу сматрати извесном претпоставком за ефикасно и благовремено обављање поверених послова. Државни службеник има обавезу да поштује прописано радно време, као и правила понашања која важе у државном органу у ком је запослен.<sup>156</sup> Уколико се деси да је државни службеник спречен да ради, он има обавезу да о тим разлозима обавести непосредног руководиоца, најкасније у року од 24 сата од тренутка када су настали ти разлози.<sup>157</sup> Поштовање радног времена једна је од обавеза које се односе на правила понашања запослених на радном месту. Својим понашањем, а поштујући наведена правила, државни службеник показује одговоран однос према послу којим се бави, установи у којој ради и правилима понашања у њој.

Права и дужности државних службеника треба да прате модернизацију државне управе. Реформа државне управе представља један од кључних услова за приступање Европској унији, при чему су праћење европских стандарда и модернизација управног система, у циљу усвајања и доследне примене европских принципа, међу приоритетима наше земље. Истовремено, изградња и унапређење професионалне и деполитизоване државне управе представљају један од основних циљева стратегије реформе јавне управе у Србији.

Основни принципи европског административног простора обухватају, пре свега, професионализам и професионални интегритет, који уједно представљају темељ за остваривање правне сигурности и предвидљивости. Сходно томе, процес професионализације управе има изузетан значај, јер су компетентни, високообразовани и мотивисани кадрови од пресудне важности за ефикасно и квалитетно функционисање државне управе. Како поједини аутори истичу, ефикасност институција условљена је квалитетом људских ресурса који их чине.<sup>158</sup> Савремени захтеви и нови критеријуми вредновања државне управе, њеног положаја, функција и организације, све више у први

---

<sup>155</sup> Чл. 19. Закона о тајности података.

<sup>156</sup> Чл. 24, ст. 1. Закона о државним службеницима.

<sup>157</sup> Чл. 24, ст. 1. Закона о државним службеницима.

<sup>158</sup> Kaul, M. (2000). „Management Reforms in Government“, *A Review of International Practices and Strategies*, Brussels, p. 155-186.

план стављају питање квалитета људских ресурса као кључног фактора њене успешности.

## III ГЛАВА

### 1. ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

#### 1.1. Појам одговорности државних службеника

Државни службеници представљају основну карику функционисања јавне службе, која није успостављена ради самих службеника, већ ради доброг и непрекинутог рада институција које пружају јавне услуге. Службеницима су додељена различита права, привилегије и погодности које прати рад у државној служби, али њихове бенефиције и статус не постоје због самих њихових интереса, већ у првом реду због обезбеђивања ефикасног функционисања јавне службе. „Не организује се јавна служба због службеника, већ се државни службеници постављају због јавне службе. Државни службеници добијају све предности, сва права, све привилегије спојене са државном службом, у првом реду због ваљаног функционисања јавне службе. Када би се са голим и гладним чиновницима могло потпуно осигурати ваљано функционисање јавне службе, не би им требало давати никакве плате“.<sup>159</sup> Према овом мишљењу Крбека, ако би се јавна служба могла обезбедити и без адекватне накнаде службеницима, њихове плате не би биле неопходне – што наглашава да је њихово обезбеђење условљено квалитетом рада који пружају.

Одговорност се може сагледавати са субјективног и објективног становишта. Са субјективне стране, одговорност подразумева да је појединац имао обавезу да изврши одређени задатак, али га није испунио или га је испунио на неприхватљив начин, те осећа потребу да одговара за своје пропусте. Са објективне стране, одговорност се посматра као чињенично стање: да ли је задатак извршен или није, без обзира на индивидуални осећај дужности.<sup>160</sup>

Дакле, одговорност подразумева обавезу појединца да изврши свој посао и, као последицу, обавезу да полагањем рачуна оправда своје поступке или пропусте који нису у складу са законским прописима, уобичајеним нормама, традицијом или моралним стандардима друштва.

Због могућих прекорачења надређених према службеницима или обратног односа у извршавању радних задатака, питање одговорности мора бити прецизно

---

<sup>159</sup> Крбек, I. (1932). *Upravno pravo, Organizacija javne uprave, Knjiga II*. Jugoslovenska štampa. Zagreb, p. 164.

<sup>160</sup> Димитријевић, П. (2005). Одговорност управе за нечињење, докторска дисертација. Београд: Правни факултет, стр. 78-80.

дефинисано и процедура поштована, како би се заштитили радни процеси и радноправни положај појединаца, истовремено обезбеђујући законитост и професионалност у раду државних службеника.

Члан 6. Закона о државним службеницима прописује начело одговорности за рад. У том смислу, овим чланом је прописано је да државни службеник одговара за законитост, стручност и делотворност свог рада, као и да нико не сме вршити утицај на државног службеника да нешто чини или не чини супротно прописима.<sup>161</sup>

Одговорност представља један од најважнијих принципа и централних вредности сваког организованог људског друштва. Из овога следи да се одговорност може сматрати суштинским постулатом правде и правичности, које представљају највише цивилизацијске принципе унутар савременог друштва. У правној теорији, термин „одговорност“ углавном се користи у значењу прихватања последица за обављање или необављање неког захтеваног чина.<sup>162</sup> Поштовање начела одговорности представља најбољи показатељ тога у којој мери се у једном правном систему поштују основни принципи као што су законитост, отвореност, транспарентност и независност. Специфичности радног и правног положаја државних службеника, њихова права и обавезе, обим и врсте управних овлашћења, диктирају јединствене облике одговорности и основне претпоставке које из ње произилазе.

Још раније је Крбек указао на то да „све службеничке одговорности значе повреду неке службеничке дужности у најширем смислу те речи. По правилу, ради се о неком противпрописном деловању односно неделовању у вези са службеним радом.“<sup>163</sup> Овај став наглашава да се институционална и правна одговорност државних службеника не огледа само у појединачним актима, већ у њиховом укупном професионалном деловању у складу са законом и прописаним стандардима рада.

### *1.1.1. Врсте одговорности државних службеника*

Одговорност државних службеника може се посматрати у два основна облика: правна и ванправна. Правна одговорност подразумева „подложност лица које је прекршило прописану диспозицију одређеној санкцији.“<sup>164</sup> Када је реч о правној одговорности државних службеника, она се може класификовати у више облика, који обухватају дисциплинску, материјалну, кривичну и прекршајну одговорност. У

---

<sup>161</sup> Члан 6. Закона о државним службеницима

<sup>162</sup> Обрадовић, Г., Ковачевић-Перић, С. *op. cit.*, стр. 7.

<sup>163</sup> Крбек, I. (1948). *op. cit.*, стр. 86.

<sup>164</sup> Мандић, И. *op. cit.*, стр. 150.

наставку рада биће посвећена пажња детаљном проучавању и анализи специфичности сваке од ових подврста правне одговорности, с обзиром на њихов значај у функционисању службеничког система.

Са друге стране, ванправна одговорност државних службеника, како сам назив имплицира, није регулисана правним нормама нити је изричито прописана одговарајућим законским актима. Она није предвиђена конкретним прописом, већ се темељи на друштвеним и моралним нормама које уређују понашање појединаца унутар друштва. С обзиром на предмет и фокус овог рада, ванправна одговорност неће бити предмет детаљнијег разматрања, јер се рад концентрише на правну одговорност као кључни аспект регулисања положаја државних службеника.

## **1.2. Дисциплинска одговорност државних службеника**

Под дисциплинском одговорношћу подразумевамо одговорност која је настала услед повреде радне обавезе и других повреда радне дисциплине, за које надлежни органи у законом прописаном поступку изричу прописане дисциплинске санкције. Она се јавља као последица несавесности и непридржавања утврђених правила дисциплине на раду и понашања у вези са радом.<sup>165</sup>

Дисциплинска одговорност има свој правни основ у радном односу, јер производи своје дејство од тренутка ступања запосленог на рад, односно од момента почетка рада, па све до његовог престанка. Отуда, дисциплинска одговорност представља посебан облик правне одговорности, по томе што се примењује само против физичких особа (запослених - службеника), односно лица која су засновала радни однос. Традиционално, примењује се против свих особа у односу субординације. Дакле, ради се о посебном облику одговорности, јер се односи на кршење посебних правила понашања којих се запослени морају придржавати на раду и у вези са радом, ради задовољења потреба радне дисциплине. Позитивноправни режим дисциплинске одговорности код нас најпре карактерише начело легалитета, чиме се дисциплинско радно право и приближава кривичном праву, односно начелу легалитета у кривичном праву.<sup>166</sup>

Упоредноправна решења нормирају дисциплинску одговорност службеника са двоструком сврхом. Прво, циљ је да се казни лош рад државног службеника и друго да

---

<sup>165</sup> Шундерић, Б. (2005). *op. cit.*, стр. 193.

<sup>166</sup> Лубарда, Б. (2001). Дисциплинска одговорност и хармонизација права, *Право и привреда*, 5-8/2001, стр. 243.

се кроз поступак остваривања или неостваривања дисциплинске одговорности дође до истине тј. утврди право стање ствари. Ова друга сврха утврђивања одговорности државног службеника кроз дисциплински поступак огледа се у задатку који је правна држава поставила вештом нормотворцу, а то је да умањи или потпуно отклони могућност злоупотребе.<sup>167</sup>

Важећи Закон о раду (ЗОР) не садржи ни једну таксативно наведену одредбу о дисциплинској одговорности запослених. Дакле, нигде се не помињу дисциплински поступци, дисциплински органи и дисциплинске мере, на основу чега се може закључити да је њиме, као и Законом о раду из 2001. године, потпуно напуштен концепт дисциплинске одговорности. Према важећем ЗОР институт дисциплинске одговорности, како истиче Симоновић: „не постоји у „видљивом“ већ само у „прикривеном“ облику и то кроз неколико разлога за отказ уговора о раду од стране послодавца који се могу идентификовати са ранијим (тежим) повредама радних обавеза<sup>168</sup>. Наиме, ЗОР садржи одредбе којима се прописују разлози и услови за отказ уговора о раду од стране послодавца. Један од разлога за такво разрешење је и повреда радне обавезе. У том смислу, послодавац може отказати уговор о раду ако запослени својом кривицом учини повреду радне дисциплине утврђене колективним уговором, правилником о раду или уговором о раду.<sup>169</sup> Изван тог контекста, повреде дужности не подлежу Закону о раду. Штавише, оне се не прописују тим законом него колективним уговором, правилником о раду или уговором о раду. Међутим, њиховим прописивањем не стварају се предуслови за утврђивање дисциплинске одговорности запослених него за давање отказа уговора о раду од стране послодавца. Другим речима, повреде радне дужности, утврђене колективним уговором, правилником о раду или уговором о раду, не могу се третирати као разлози за утврђивање дисциплинске одговорности запослених него као разлози за престанак радног односа по основу отказа уговора о раду од стране послодавца.<sup>170</sup> У том смислу су и дисциплинске мере уређене као мере које се могу изрећи запосленом уместо отказа уговора о раду. Ово стога што је њихова примена везана за постојање одређених олакшавајућих околности, као и за ситуације у којима је природа учињене повреде таква да запосленом не треба да престане радни

---

<sup>167</sup> Мандић, И., *op. cit.*, стр. 149.

<sup>168</sup> Симоновић, Д., (2006). Дисциплинска и материјална одговорност државних службеника, у: Брковић, Р. (ур). *Радни однос државних службеника*, 2006, стр.165.

<sup>169</sup> Чл. 179, ст. тач. 5. Закона о раду.

<sup>170</sup> Кулић, Ж.(2009). *op. cit.*, стр. 180.

однос. На тај начин је законодавац непосредно уредио питање дисциплинских мера у општем режиму радних односа.<sup>171</sup>

Дисциплинска одговорност утврђена Законом о државним службеницима, не примењује се на намештенике. На права и дужности намештеника, по правилу, примењују се општи прописи о раду и посебан колективни уговор, који закључују Влада и репрезентативни синдикати основани за територију Републике Србије. Другим речима, на права и дужности намештеника у вези са њиховом одговорношћу за извршене повреде радне дужности, односно за непоштовање радне дисциплине, примењују се одредбе Закона о раду.

Са друге стране, дисциплинска одговорност државних службеника уређена је као посебан правни институт, што је изведено прикупљањем одредаба које се односе на дисциплинску одговорност, дисциплински поступак и дисциплинске казне под окриљем посебне главе Закона о државним службеницима.<sup>172</sup> Она извире из самог службеничког односа и настаје повредом службене дужности.<sup>173</sup> Поред Закона о државним службеницима, дисциплинска одговорност регулисана је и посебним законима (нпр. Закон о полицији, Закон о Безбедносно-информативној агенцији), подзаконским актима и посебним колективним уговором. „Супсидијарна примена Закона о раду на радне односе државних службеника у области дисциплинске и материјалне одговорности практично нема значаја. Ово из разлога што је та регулатива „закржљала“ у Закону о раду, а знатно је развијенија у закону који регулише радне односе у државним органима.“<sup>174</sup>

Државни службеник је, стога, дужан да избегава све оно што би могло слабити поверење у државну службу или штетити части и угледу службе или службеника. Ова обавеза се, притом, простире не само у односу на рад (службу), већ и у односу на понашање службеника ван радног времена и места рада, као што, нпр. предвиђа Кодекс понашања државних службеника, захтевајући од службеника на положају „да води рачуна да понашањем на јавном месту не умањи углед положаја и органа и поверење грађана у државну службу.“<sup>175</sup> Другачије понашање државног службеника на положају представља повреду радне дужности.<sup>176</sup>

---

<sup>171</sup> Шундерић, Б., Ковачевић, Љ. *op. cit.*, стр. 317.

<sup>172</sup> Кулић, Ж. (2009). *op. cit.*, стр. 177.

<sup>173</sup> Крбек, И., (1948). *op. cit.*, стр. 87.

<sup>174</sup> Симоновић, Д. (2006). *op. cit.*, стр. 166.

<sup>175</sup> Чл. 15. Кодекса понашања државних службеника. ("Сл. гласник РС", бр. 29/2008, 30/2015, 20/2018, 42/2018, 80/2019 и 32/2020).

<sup>176</sup> Чл. 2. Кодекса понашања државних службеника.

У општем правном режиму радних односа дисциплинска власт припада послодавцу, односно директору као законском заступнику послодавца. Директор може овластити друга лица односно на запосленог са посебним овлашћењима и одговорностима у целини или делимично да води дисциплински поступак и изриче дисциплинске санкције. По правилу, то су лица која су у хијерархијски подређеном положају директору, осим у случају више организационих пословних делова послодавца, где се овлашћења из дисциплинске власти могу пренети на директоре тих организационих делова. У службеничком систему радних односа, као дисциплински органи јављају се руководиоци органа или дисциплинска комисија (од три члана), а кад је у питању дисциплинска одговорност државних службеника на положају - Високи службенички савет. У том смислу, поступак утврђивања дисциплинске одговорности у државним органима је систематичнији, чиме је извршен „својеврстан *favor labore*“ запослених у државним органима.<sup>177</sup>

Може се закључити да се у службеничком систему, тј. у посебном режиму радних односа, дисциплинска одговорност установљава са посебним циљем, јер се рад државних службеника поред обезбеђивања средстава за њихову личну егзистенцију, односи и на опште интересе, функционисање државе и остваривање оправданих захтева грађана. Служење општем интересу представља и својеврстан основ дисциплинских овлашћења у посебном режиму радних односа, док се законске норме о дисциплинској одговорности државних службеника, како истиче Ковачевићева, могу разумети и као својеврсне гаранције делотворног остваривања права и слобода грађана. Дисциплинска овлашћења која се врше ради спречавања и/или кажњавања повреда дужности службеника, самим тим доприносе добром функционисању како државних органа, тако и јавних служби, односно задовољењу потреба општег интереса на најпотпунијем могућем нивоу. У том смислу, могуће је закључити да „вршење дисциплинске власти у посебном режиму радних односа има за предмет – ред у одређеној радној заједници, док је њен циљ – заштита општег интереса.“<sup>178</sup>

### **1.3. Појам и врсте повреда радних обавеза**

Повредом радне обавезе сматра се повреда обавеза на раду или у вези са радом, које су прописане у оквиру закона, колективног уговора, правилника о раду, кодекса понашања, уговора о раду, професионалног обичаја, итд., учињена од запосленог, ако

---

<sup>177</sup> Обрадовић, Г., Ковачевић-Перић, С. *op. cit.*, стр. 97

<sup>178</sup> Ковачевић, Љ., *op. cit.*, стр. 182.

не постоје разлози за искључење исте.<sup>179</sup> Из наведене дефиниције може се закључити да повреда радне обавезе зависи од радње (начина) извршења, места извршења, времена извршења, као и од разлога који искључују њено постојање.<sup>180</sup>

Запослени одговара само за повреду радних обавеза која су законом, општим актом или другим актом утврђене у време извршења. Државни службеници су, сходно Закону о државним службеницима, дисциплински одговорни за повреде дужности које проистичу из радног односа.<sup>181</sup> Уколико конкретне радне дужности нису биле прописане у време извршења, запослени не може да одговара дисциплински, нити се запосленом може изрећи дисциплинска санкција. То значи да се одговорност подређује утврђеним правилима и законом прописаном поступку.<sup>182</sup> Полицијски службеници одговарају за повреду службене дужности<sup>183</sup> у случају да поверене послове и задатке не обављају савесно, стручно и у предвиђеним роковима. Осим тога, одговарају и ако се у свом раду не придржавају Устава, закона, других прописа и правила о понашању за време службе.<sup>184</sup> Одговорност је прописана и за повреде којима се изван службе нарушавају интереси и углед Министарства, тј. за дела у вези са радом.<sup>185</sup> Војни службеници дисциплински су одговорни за повреде дужности из службе.<sup>186</sup> За повреду дужности из службе припадник Војске Србије одговоран је док је у служби, док је одговорност по престанку службе могућа уколико је дисциплински поступак против њега покренут док је био у служби. Ова норма одступа од општих правила о дисциплинској одговорности, која за циљ имају поштовање дисциплине рада (понашања) током трајања радног односа и потпуности су томе подређена. Одговорност за повреде радне дужности после престанка радног односа (чиме се губи једна од основних сврха дисциплинске одговорности), заправо, има шири значај. Вођење дисциплиског поступка у случају престанка војне службе може бити обустављено у случају да лице или тело надлежно за вођење нађе да је вођење немогуће или нецелисходно.

Законом о државним службеницима извршена је класификација повреда дужности из радног односа према њиховој озбиљности – на лакше и теже повреде дужности.

---

<sup>179</sup> Лубарда, Б. (2012) *op. cit.*, стр. 619.

<sup>180</sup> Обрадовић, Г., Ковачевић-Перић, С. *op. cit.*, стр. 97.

<sup>181</sup> Чл. 107, ст. 1. Закона о државним службеницима.

<sup>182</sup> Обрадовић, Г., Ковачевић-Перић, С. *op. cit.*, стр. 33.

<sup>183</sup> Чл. 203, ст. 2. Закона о полицији.

<sup>184</sup> Чл. 203, ст. 1. Закона о полицији.

<sup>185</sup> Чл. 203, ст. 1. Закона о полицији.

<sup>186</sup> Чл. 145, ст. 1. Закона о војсци

### 1.3.1. Лакше повреде дужности

По својој природи лакше повреде службених дужности представљају блажи „облик одступања од законских прописа и од начела на којима се заснива обављање службене дужности“.<sup>187</sup> Реч је о повредама којима се у мањој мери повређују утврђене дужности, односно правила радне дисциплине. Самим тим, њима се мање угрожавају интереси послодавца него тежим повредама дужности из радног односа.<sup>188</sup>

ЗДС прописује пет лакших и 18 тежих повреда дужности из службеничког односа. У категорију лакших повреда радних обавеза и дужности сврставају се следећих пет облика понашања државних службеника: 1) неблаговремен долазак на посао (учестало кашњење) и одлазак с посла пре истека радног времена или неоправдано одсуствовање с посла за време кад је обавезно присуствовање на послу, 2) несавесно чување службених списа и података, 3) неоправдано изостајање са посла један радни дан, 4) неоправдано необавештавање претпостављеног у вези са разлозима због којих је био спречен да дође на посао у току од 24 часа од настанка тих разлога,<sup>189</sup> као и 5) повреда кодекса понашања.<sup>190</sup> Учестало кашњење на посао чини онај државни службеник који не долази на посао у прописано време. Он тиме крши начело поштовања радног времена нормираног у члану 24. Закона о државним службеницима. Пракса српске јавне управе у овом домену сведочанство је да је ово једна од најчешћих повреда службене дужности. Државни службеник је такође у обавези да са дужном пажњом чува списе односно податке који се налазе у његовом поседу када обавља официјелне дужности. Уколико поступа супротно, он је несавестан у овој обавези па чини лакшу повреду службене дужности. Државни службеник такође је некад из објективних разлога спречен да се појави на свом радном месту, међутим то га не оправдава што није обавестио непосредно претпостављеног. У случају неоправданог изостанка са рада државни службеник нема право на плату. Поменуто неоправдано необавештавање непосредно претпостављеног о разлозима спречености за долазак на рад у року од 24 часа од настанка разлога је у вези са претходном повредом и исто подразумева повреду принципа поштовања радног времена. Пета лакша повреда службене дужности је поступање супротно кодексу понашања државних службеника.

---

<sup>187</sup> Влатковић, М. Брковић, Р., Урдаревић, Б. (2013) *Службеничко право*, Досије студио, Београд, стр 182.

<sup>188</sup> Кулић, Ж., Перић, С. (2016) *Радно право*, Завод за уџбенике, Београд., стр. 275.

<sup>189</sup> Чл. 108, ст. 4. Закона о државним службеницима.

<sup>190</sup> Чл. 108. Закона о државним службеницима.

### 1.3.2. Теже повреде дужности

Теже повреде дужности из радног односа су „тешки облици кршења начела законитости, односно правила и начела струке, који могу бити утврђени искључиво законом“.<sup>191</sup> Теже повреде дужности из радног односа представљају већи изазов за послодавца, јер се њима у већој мери повређују успостављена правила радне дисциплине и интереси послодавца. Штавише, у појединим случајевима њима се могу повредити или угрозити и шири интереси друштва, што је разлог више за санкционисање њихових извршилаца.<sup>192</sup> У том смислу, Закон о државним службеницима прописује исцрпан списак тежих повреда дужности који чини 21 повреда радних обавеза и дужности прописаних чланом 109: 1) неизвршавање или несавесно, неблаговремено или немарно извршавање послова или налога претпостављеног; 2) незаконит рад или пропуштање радњи за које је државни службеник овлашћен ради спречавања незаконитости или штете; 3) злоупотреба права из радног односа<sup>193</sup>; 4) повреда начела непристрасности или политичке неутралности или изражавање и заступање политичких уверења на раду; 5) одавање службене или друге тајне; 5а) злоупотреба обавештавања о сумњи у постојање корупције; 6) примање поклона у вези с вршењем послова мимо одредаба овог закона, примање услуге или користи за себе или друго лице или коришћење рада у државном органу ради утицања на остваривање сопствених права или права лица повезаних с државним службеником; 7) додатни рад мимо услова одређених овим законом; 8) преузимање дужности директора, заменика или помоћника директора у правном лицу или повреда ограничења чланства у органима правног лица; 9) оснивање привредног друштва, јавне службе и бављење предузетништвом; 10) 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; 11) непријављивање интереса који државни службеник или с њиме повезано лице може имати у вези са одлуком државног органа у чијем доношењу учествује; 12) незаконито располагање средствима; 12а) непохађање стручног усавршавања на које је упућен због потребе унапређења његове радне успешности; 13) повреда права других државних службеника и намештеника; 14) недолично, насилничко или увредљиво понашање према странкама или сарадницима; 14а) долазак на рад у алкохолисаном

<sup>191</sup> Влатковић, М. Брковић, Р., Урдаревић, Б., *op. cit.*, стр. 183.

<sup>192</sup> Кулић, Ж., Перић, С *op. cit.*, стр. 275.

<sup>193</sup> Односно за војне службенике злоупотреба права из службе, чл. 149, ст. 1, тач. 10. Закона о војсци.

стању или под утицајем других опојних средстава, односно уживање алкохола или других опојних средстава у току радног времена; 15) ометање странака у остваривању права и интереса пред државним органом; 16) неоправдани изостанак с рада најмање два узастопна радна дана; 17) понављање лакших повреда дужности утврђених коначним решењем којим је изречена дисциплинска казна; 18) ако је запослени приликом заснивања радног односа дао нетачне податке о испуњењу услова за пријем у радни однос.<sup>194</sup>

#### **1.4. Опште претпоставке дисциплинске одговорности**

Да би запослени, као и државни службеник, дисциплински одговарао за учињену повреду радне обавезе или за непоштовање радне дисциплине, потребна је кумулација субјективних и објективних елемената. За постојање дисциплински кажњивог дела потребно је: а) да постоји утврђена радна дисциплина, односно радна обавеза; б) да постоји напад на утврђену радну дисциплину, радну обавезу; в) да је напад извршио запослени; г) узрочност између чињења или нечињења запосленог и последице.<sup>195</sup> За постојање дисциплинске одговорности државног службеника није довољно да се испуни објективни услов дисциплинске одговорности, односно да је државни службеник учинио повреду дужности из радног односа. Постојање субјективног услова на страни државног службеника је неопходна претпоставка која се утврђује, у сваком конкретном случају, а која за последицу има и одговорност државног службеника за учињену повреду и његову казну од стране надлежног органа. Да би постојала дисциплинска одговорност државног службеника неопходно је да буду испуњене претпоставке које правни поредак захтева, а реч је о: кривици, урачунљивости, одређености повреде службене дужности у закону и противправности.

Основ дисциплинске одговорности је кривица,<sup>196</sup> под којом се подразумева да запослени, односно државни службеник није био неурачунљив у време извршења повреде радне обавезе.<sup>197</sup> Тек након што се утврди постојање кривице државног службеника изриче се дисциплинска казна. Кривица постоји ако је учинилац у време када је извршио повреду дужности одговарао и поступао са умишљајем, те је био свестан или био дужан и могао бити свестан да је његово дело забрањено. Запослени

---

<sup>194</sup> Чл. 109. Закона о државним службеницима.

<sup>195</sup> Обрадовић, Г., Ковачевић-Перић, С. *op. cit.*, стр. 42.

<sup>196</sup> По члану 179, ст. 2. Закона о раду запослени одговара за повреду радне обавезе коју учини својом кривицом.

<sup>197</sup> Обрадовић, Г., Ковачевић-Перић, С. *op. cit.*, стр. 44.

одговара дисциплински само ако је крив, а његова се кривица доказује. Отуда, дисциплинска одговорност је лична одговорност. Кривица, односно виност, састоји се у свесној и вољној активности (*culpa in committendo* или *culpa in omittendo*) радника у погледу непоштовања (неизвршавања) обавеза (дужности) које за њега настају из радног односа (из рада и у вези са радом).<sup>198</sup> Појам кривице није додатно разрађен Законом о државним службеницима. Наиме, у члану 115. став 1. наведеног законског акта указује се да приликом избора и одмеравања дисциплинске казне мора водити рачуна о степену одговорности државног службеника, тежини последице повреде дужности и субјективним и објективним околностима под којима је повреда дужности извршена. Појам кривице приликом одређивања дисциплинске одговорности тумачи се супсидијарном применом Кривичног законика Србије (КЗ).<sup>199</sup> То даље имплицира могућност позивања државног службеника на одговорност због повреде службене дужности, ако је исту извршио са умишљајем или евентуално из нехата.

Друга општа претпоставка дисциплинске одговорности је урачунљивост. Запослени, односно државни службеник, који се терети за повреду радне обавезе је урачунљив ако је у време извршења повреде радне обавезе био у стању (способан) да схвати значај својих радњи, односно да расуђује (елемент свести), као и да управља својим поступцима, односно да одлучује о својим поступцима (вољни елемент).<sup>200</sup> Реч је о душевном стању починиоца да је он у позицији да свесно и нормално расуђује о својим поступцима понашајући се у складу са друштвеним нормама. Дакле, државни службеник ће се сматрати неурачунљивим, ако нема власт над самим собом, не може да разуме значај својих поступака и не управља својим поступцима због трајне или привремене душевне болести, привремене душевне сметње или заосталог умног развоја. Потребно је нагласити да се питање урачунљивости поставља само онда када се појави сумња у душевно стање запосленог, у способност за расуђивање и у способност одлучивања запосленог. Као и у Кривичном законнику урачунљивост се одређује негативно, односно прописано је да није реч о дисциплинском прекршају ако је он учињен у стању неурачунљивости.<sup>201</sup>

Следећа општа претпоставка за постојање дисциплинске одговорности државних службеника је одређеност повреде службене дужности (прописане одредбама чл. 18-24

---

<sup>198</sup> Tintiћ, N. (1955). *Osnovi radnog prava I*, Školska knjiga, Zagreb, p. 590.

<sup>199</sup> Кривични законик (Службени гласник РС“, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 -испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 и 94/2024).

<sup>200</sup> Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 304/93.

<sup>201</sup> Чл. 23, ст. 1. Кривичног законика.

ЗДС, а које се односе на извршење налога, премештај, привремени рад на пословима који нису у опису радног места или су на нижем радном месту, рад у радној групи, чување службене и друге тајне, обавештавање о сумњи постојања корупције, као и поштовање радног времена) и казне које се државном службенику по тим основима изричу. Треба нагласити да у овом случају постоји могућност супсидијерне примене Закона о раду, који прописује дужност државног службеника да свој посао обавља савесно и одговорно, поштује организацију рада, услове и правила пословања у вези са испуњавањем обавеза и радног односа, као и да правовремено обавести руководиоца о променама које утичу, или сматра да би у будућем периоду могле да утичу на обављање послова на радном месту на које је државни службеник распоређен, као и да руководиоца обавести уколико постоји потенцијална могућност за опасност по живот и здравље и евентуалне опасности која за последицу има настанак материјалне штете.<sup>202</sup> У смислу примене ове опште претпоставке дисциплинске одговорности државних службеника важи начело законитости, што значи да „нико не може бити кажњен за неко понашање ако пре него што га је предузео оно није било законом предвиђено као повреда дужности и ако за исту није била законом прописана казна.“<sup>203</sup>

#### *1.4.1. Разлози који искључују дисциплинску одговорност*

Постоје извесни случајеви који искључују дисциплинску одговорност државног службеника као учиниоца повреде радне обавезе иако су испуњени сви услови за постојање дисциплинског дела. То значи да могу постојати сва обележја повреде радне обавезе, а да државни службеник ипак не одговара за учињену повреду. Случајеви када понашање само привидно одговара садржини утврђене повреде радне обавезе су: принуда, стварна обмана, извршење незаконитог налога (наредбе), неопходна одбрана, крајња нужда, виша сила, неповезаност са радом, одсуство незаконитости. Ако државни службеник прекрши своју дужност под утицајем физичке силе или озбиљне претње, неће бити дисциплински одговоран.<sup>204</sup> Принуда искључује постојање повреде радне обавезе, јер је повреда вољна радња, а такве радње нема кад се на вољу утиче принудом. Дакле, у случају принуде тог услова нема, јер је воља извршиоца дисциплинског дела изнуђена.

---

<sup>202</sup> Чл. 15. Закона о раду.

<sup>203</sup> Сходно одредби чл. 1. Кривичног законика.

<sup>204</sup> Сходно члану 21. Кривичног законика.

Стварна заблуда постоји онда када је државни службеник учинио повреду радне обавезе погрешно сматрајући да постоје околности које, ако би заиста постојале, поступање запосленог чиниле допуштеним. Стварна заблуда искључује дисциплинску одговорност државног службеника за учињену повреду радне обавезе, јер су свест и воља учиниоца ограничени заблудом. Према ставу Врховног суда Србије: „Лице које учини повреду радне обавезе погрешно сматрајући да обавља своју редовну дужност, поступа у стварној заблуди, па му због одсуства кривице, не може бити изречена дисциплинска мера.“<sup>205</sup>

Уколико државни службеник извршењем незаконите наредбе послодавца или другог овлашћеног лица учини повреду радне обавезе, неће дисциплински одговарати, јер извршава своје радне обавезе и дужности, а одговорност за учињену повреду радне обавезе прелази са службеника који је савесно извршавао радне дужности на овлашћено лице које је издало незакониту наредбу. Тако у начелу, државни службеник не чини повреду радне обавезе извршењем незаконитог наређења. Међутим, са правног аспекта, да би службеник био ослобођен дисциплинске одговорности за учињену повреду радне обавезе, дужан је да претходно упозори пословодни орган или овлашћено лице (лица са посебним овлашћењима и одговорностима) на незаконитост одлуке, као разлог за њено неизвршавање. Уколико послодавац понови наредбу у писаном облику, службеник је дужан да је изврши, поступи по њој, без обзира на њену незаконитост. Међутим, сасвим су другачије последице у случају постојања кривичног дела. У случају када извршење незаконите наредбе представља кривично дело, државни службеник ће дисциплински одговарати иако је претходно упозорио руководиоца на њену незаконитост. Наравно, у овом случају одговара и овлашћено лице које је издало незакониту наредбу.<sup>206</sup>

Нужна одбрана је основ искључења постојања повреде радне обавезе. Нужна одбрана представља, ону одбрану која је неопходна да би државни службеник од себе или другог одбио истовремени противправни напад. Њено постојање је основ искључења одговорности за повреде радне обавезе, као и за накнаду штете уколико је до штете дошло радњама нужне одбране.<sup>207</sup>

Повреда радне обавезе је учињена у крајњој нужди када државни службеник проузрокује штету својом радњом да би од себе или другог отклонио истовремену

---

<sup>205</sup> Пресуда Врховног суда Србије, Рев.2746/92 од 24.09.1992. године.

<sup>206</sup> Влатковић, М. Брковић, Р., Урдаревић, Б., *op. cit.*, стр. 183.

<sup>207</sup> Обрадовић, Г., Ковачевић-Перић, С. *op. cit.*, стр. 62.

нескривљену опасност, која се у датој ситуацији није могла отклонити ни избећи на други начин, а да притом учињена штета, односно повреда није већа од оне која је претила.<sup>208</sup>

Следећи разлог који искључује постојање дисциплинске одговорности је одсуство везе са радом. Постојање овог разлога се везује за постојање везе између повреде радне обавезе, односно поступка државног службеника и рада, а сваког пута се постојање таквог разлога процењује од случаја до случаја.<sup>209</sup>

Одсуство противправности као што и сама реч каже, чини радњу повреде легалном, па у том случају државни службеник не може да сноси никакве последице.<sup>210</sup>

Наведени разлози који искључују повреду радне обавезе предвиђени су и код других облика одговорности (кривичне, прекршајне, итд.) и, уколико не искључују одговорност, њихово постојање може да олакша терет одговорности. Домаће позитивно радно законодавство, за разлику од неких претходних прописа, није уврстило ове посебне околности и разлоге. Теоријски и практични разлози изискују да се они размотре.

---

<sup>208</sup> Чл. 20. и 21. Кривичног законика.

<sup>209</sup> Влатковић, М. Брковић, Р., Урдаревић, Б., *op. cit.*, стр. 185.

<sup>210</sup> Влатковић, М. Брковић, Р., Урдаревић, Б., *op. cit.*, стр. 187.

## IV ГЛАВА

### 1. ЗАШТИТА ПРАВА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

Заштита права запослених је уобичајен сегмент радноправне материје, која је кроз службенички систем прилагођена његовим специфичностима. Управо заштита права службеника представља важан елемент службеничког система, који обезбеђује сигурност службеника, као и инструменте, средства и процедуру заштите његових права које им закон и други прописи гарантују, од свих незаконитих и других појава које могу угрозити његов правни статус или интегритет.<sup>211</sup> Инспекцијски органи имају значајну улогу при остваривању и заштити права запослених лица без обзира да ли се ради о лицима која су радно ангажована у општем радном режиму или у неком од посебних, попут државних службеника. Циљ пружања њихових услуга огледа се у заштити слабије стране у радном односу, тј. запослених.<sup>212</sup>

Заштита права подразумева средства, мере и поступке који су правно уређени и као такви се остварују ради заштите права радника, односно службеника онда када радник, односно службеник сматра да су његова права повређена.<sup>213</sup>

Службеничком легислативом предвиђени су механизми заштите права државних службеника. С друге стране, ако службеник у државном органу не извршава савесно и одговорно своје обавезе, надлежни државни орган стиче право да покрене поступак за утврђивање дисциплинске и материјалне одговорности таквог службеника. Надзор над спровођењем службеничке легислативе врши министарство надлежно за послове управе, преко управних инспектора, односно управна инспекција.<sup>214</sup>

Организована друштвена заједница успоставља одговарајуће институције и механизме који треба да обезбеде примену принципа „доброг управљања“ у пракси. Дакле, управа је подвргнута различитим облицима контроле, правне и ванправне, односно унутрашње и екстерне. Да ли администрација неке земље примењује принципе „доброг управљања“ у пракси, требало би да одговоре субјекти њене контроле. Дакле, контролу законитости врше управа, судови и омбудсман. Контрола сврсисходности је у рукама управе и омбудсмана, а коначан суд о правичности, праведности и моралности

---

<sup>211</sup> Блажић, Ђ. (2007). „Службенички систем у Црној Гори“, *Правни живот*, бр.10/2007, 763-797.

<sup>212</sup> Брковић, Р. (2017). „Услуге инспекције рада, управне инспекције и жалбених комисија у циљу заштите права запослених“, у: Мићовић, М. Услуге и одговорност, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, стр. 739.

<sup>213</sup> Брајић, В. (2001). *Радно право*, Савремена администрација, Београд.

<sup>214</sup> Чл. 173. Закона о државним службеницима.

рада управе треба да пружи омбудсман и јавно мњење.<sup>215</sup> Након што се исцрпе сва средства заштите у систему државних органа, државни службеник се може обратити управном суду, ради заштите својих права или интереса заснованих на закону. Ово је правило које важи за све државне службенике без изузетка.<sup>216</sup>

Државни службеници у односу на запослене у општем режиму уживају потпунију заштиту својих индивидуалних права у радној средини. Наиме, кључна разлика се односи на то да Закон о раду не предвиђа право на жалбу на одлуку руководиоца односно директора, а која се тиче права, обавезе или неког правног интереса радника, већ само оставља могућност да се општим актом и уговором о раду предвиди поступак споразумног решавања спорних питања између послодавца и запосленог. Супротно наведеном, Закон о државним службеницима изричито предвиђа право државног службеника на жалбу на решење којим се одлучује о његовим правима и дужностима.

### **1.1. Заштита права државних службеника у поступку инспекцијског надзора**

Специфичност службеничког система у односу на општи режим радних односа огледа се у постојању посебне институције која врши заштиту, односно надзор. Наиме, према Закону о раду надзор врши инспекција рада,<sup>217</sup> а према Закону о државним службеницима- управна инспекција.<sup>218</sup> Постоје и посебни закони, па је за запослене у општем режиму у примени Закон о инспекцијском надзору<sup>219</sup> (у даљем тексту: ЗИН), а за државне службенике Закон о управној инспекцији<sup>220</sup> (у даљем тексту: ЗУИ).

Путем управне инспекције, министарство надлежно за послове управе врши надзор над спровођењем Закона о државним службеницима.<sup>221</sup> За разлику од управне инспекције, инспекција рада надзире примену Закона о раду, колективних уговора, правилника о раду, уговора о раду и других прописа којима се уређују права, обавезе и одговорности из рада и по основу рада (прописе који се односе на запошљавање, колективно преговарање, мирно решавање радних спорова, штрајк, безбедност и

---

<sup>215</sup> Влашки, Б. (2015). „Садржина и прав(н)а природа концепта добре управе“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 71/2015, 277-292.

<sup>216</sup> Ковачић-Костић, Ј. (2011). „Заштита права државних службеника“, *Социјална мисао*, 3/2011, 191-206.

<sup>217</sup> Чл. 268. Закона о раду.

<sup>218</sup> Чл. 173. Закона о државним службеницима.

<sup>219</sup> Закон о инспекцијском надзору „Службени гласник РС“, бр. 36/2015, 44/2018 - др. закон и 95/2018.

<sup>220</sup> Закон о управној инспекцији „Службени гласник РС“, бр. 87/2011.

<sup>221</sup> Чл. 173. Закона о државним службеницима.

здравље на раду, пензијско и инвалидско осигурање, здравствено осигурање и слично, као и на акте министра надлежног за рад којима се ближе уређују поједина питања из области радних односа).

Сходно Закону о управној инспекцији, управни инспекторат је орган управе који обавља послове управне инспекције, чијим радом управља директор, односно главни управни инспектор, кога именује поставља Влада на период од пет година, по основу предлога министра надлежног за послове државне управе.<sup>222</sup> Управни инспектор се бави питањима: 1) усклађености Правилника са законом и осталим прописима; 2) усклађености система попуњавања радних места са Правилником и кадровским планом; 3) законитости спровођења конкурса, како интерног, тако и јавног; 4) законитости приликом спровођења премештаја, распоређивања, и напредовања државних службеника; 5) благовремености и правилности достављања података који се уписују у Централну кадровску евиденцију; 6) других питања која су везана за радне односе у државним органима.<sup>223</sup>

Управни инспектор по службеној дужности покреће поступак инспекцијског надзора, а по налогу надлежних органа, на иницијативу органа или правних и физичких лица.<sup>224</sup> Постоје три врсте инспекцијског надзора: редован, који се спроводи према годишњем програму рада Управног инспектората; ванредни, који се спроводи када постоји потреба, односно када је дошло до промењених околности које указују на одступање од годишњег програма рада, и контролни надзор, који се спроводи у циљу утврђивања нивоа извршених мера које су приликом редовног или ванредног инспекцијског надзора утврђене. Поред ових врста инспекцијског надзора које прописује Закон о управној инспекцији, Закон о инспекцијском надзору познаје још две врсте надзора. То су мешовити и допунски. Мешовити инспекцијски надзор се спроводи истовремено и као редован и као ванредан надзор код истог надзираног субјекта, у случају када се предмет редовног и ванредног инспекцијског надзора у целисти, или делимично поклапају или су повезани.<sup>225</sup> Када је у питању допунски инспекцијски надзор постоје две могућности за његову примену. Први је по службеној дужности, а други по основу захтева надзираног субјекта. Циљ спровођења ове врсте надзора јесте утврђивање чињеница које нису нађене приликом спровођења редовног, ванредног, мешовитог или контролног инспекцијског надзора, а које су од значаја.

---

<sup>222</sup> Чл. 9. Закон о управној инспекцији.

<sup>223</sup> Чл. 174. Закона о државним службеницима.

<sup>224</sup> Чл. 22. Закон о управној инспекцији.

<sup>225</sup> Чл. 6, ст. 6. Закона о инспекцијском надзору.

Прописано је да се у року од месец дана након окончања претходног инспекцијског надзора (редовног, ванредног или контролног) може извршити један допунски инспекцијски надзор.<sup>226</sup>

Поред типологије према времену спровођења надзора, у складу са Законом о управној инспекцији, разликујемо још следеће облике управног надзора: инспекцијски надзор који се обавља непосредним путем и инспекцијски надзор који се обавља посредним путем. Непосредни надзор се врши увидом у опште и појединачне акте, услове и начин рада надзираних органа. Посредан надзор се врши увидом у достављене акте, податке и документацију надзираних органа.<sup>227</sup> За разлику од наведеног, Закон о инспекцијском надзору разликује теренски и канцеларијски облик инспекцијског надзора.<sup>228</sup>

Након спроведеног управног надзора, управни инспектор у року од три дана од дана када је поступак завршен, саставља записник. Он у записник уноси чињенице које указују на незаконитост, неправилност и недостатке у раду. Поред сазнања и извештавања о чињеницама које је сазнао управни инспектор у записник исписује и мере које предлаже како би се исте отклониле.<sup>229</sup> Ако се утврди да у договореном року нису отклоњене записником утврђене незаконитости, неправилности и недостаци, управни инспектор је дужан да у року од осам дана донесе решење којим налаже мере и одређује рок за њихово отклањање.<sup>230</sup> Исто се односи и на решење које доноси инспектор за запослене у општем режиму радних односа. Међутим, Закон о инспекцијском надзору прописује и могућност да инспектор изрекне решење усменим путем.<sup>231</sup>

Уколико управни инспектор код државног службеника утврди незаконитост или неправилност у спровођењу закона, других прописа и општих аката, на располагању му стоје четири мере које може да предузме. Прва мера је наредбеног карактера и односи се на доношење, укидање или одлагање извршења одговарајућег акта и предузимање одговарајућих мера и радњи неопходних за отклањање уочених неправилности, незаконитости и недостатака у раду.<sup>232</sup> Дакле, управни инспектор има овлашћење по основу права службеног надзора да може жалбеним комисијама да предложи

---

<sup>226</sup> Чл. 6, ст. 8. Закона о инспекцијском надзору.

<sup>227</sup> Чл. 24. Закона о управној инспекцији.

<sup>228</sup> Чл. 7. Закона о инспекцијском надзору.

<sup>229</sup> Сходно одредби чл. 29. Закона о управној инспекцији.

<sup>230</sup> Чл. 31 став 1. Закона о управној инспекцији.

<sup>231</sup> Чл. 37, ст. 3. Закона о инспекцијском надзору.

<sup>232</sup> Чл. 31, ст. 3. тач. 1. Закона о инспекцијском надзору.

поништење или укидање незаконитих коначних решења којима је одлучено о неком праву или дужности државног службеника. Друга мера је мера забране која се изриче за предузимање радњи које су у супротности са законом или другим прописом.<sup>233</sup> Трећа мера такође има карактер забране и односи се на забрану предузимања радње оном државном службенику који није испунио услове за вођење управног поступка и доношење решења у управном поступку.<sup>234</sup> Поред наведеног управни инспектор може за државног службеника који је извршио повреду радне дужности може да да предлог за покретање поступка одговорности, његово привремено удаљење са рада, као и поступак престанка радног односа.

## **1.2. Заштита права државних службеника пред надлежним судом**

Судска контрола управе има изузетну важност за обезбеђење правне сигурности грађана и других учесника управноправног односа. Законска заснованост и аргументованост судских одлука, као и стручно знање и искуство управних судија, делују едукативно на рад државних службеника и доприносе унапређењу и побољшању управне праксе. Иако судска пракса у нашем правном систему није директни извор управног права, ставови Управног суда у области заштите права из радног односа службеника утичу на њихову правну сигурност, односно на остваривање једнакоправног положаја службеника у свим областима рада управе, са једне, и развој „добре“ управне праксе, са друге стране. Управни суд је почео са радом 1. јануара 2010. године у оквиру нове судске организације. Установљен је као општи Управни суд за целу територију Србије, а Врховни касациони суд одлучује не по редовним, већ само по ванредним правним лековима, што се односи и на питања везана за управне спорове.<sup>235</sup>

Судска заштита је најважнији облик или механизам заштите права државних службеника који је предвиђен Законом о државним службеницима. Правна заштита према Закону о државним службеницима се остварује у управном поступку, што донетим актима даје карактер управних аката, изузев када је у питању накнада штете.<sup>236</sup> Спорови везани за накнаду штете се решавају у поступку код редовног суда. Законитост донетих управних аката се испитује најпре, код самог органа уколико је жалба предвиђена, а потом у управном спору.

---

<sup>233</sup> Чл. 31, ст. 3, тач. 2. Закона о управној инспекцији.

<sup>234</sup> Чл. 31, ст. 3, тач. 3. Закона о управној инспекцији.

<sup>235</sup> Закон о уређењу судова „Службени гласник РС“, бр. 116/08,101/10.1383.

<sup>236</sup> Сходно чл. 140, ст. 4. Закона о државним службеницима.

Закон о управним споровима<sup>237</sup> је од посебног значаја за заштиту права државних службеника који сматрају да им је повређено право коначном одлуком послодавца-државе. Управне спорове у домаћем праву сходно Закону о управним споровима и Закону о уређењу судова решава специјализовани суд - Управни суд<sup>238</sup>, док запослени у општем режиму радних односа заштиту својих права остварују пред судом опште надлежности у првом степену, односно основним судом<sup>239</sup>. Може се закључити да постоји разлика између службеног и општег режима радних односа у погледу врсте судова који су надлежни за заштиту њихових права. Наиме, заштита права државних службеника остварује се пред Управним судом, а запослени у општем режиму радних односа заштиту права остварују пред Основним судом.

Управни спор се, сходно одредбама Закона о државним службеницима, може покренути у случају:

- побијања решења о постављењу (ЗДС, чл. 73),
- престанка рада на положају (ЗДС, чл. 79. ст. 3),
- дисциплинског поступка против државног службеника на положају (ЗДС, чл. 120. ст. 3),
- на решење руководиоца о престанку радног односа по сили закона (ЗДС, чл. 132. ст. 2),
- против решења којим се одлучује о правима о дужностима државног службеника који руководи државним органом (ЗДС, чл. 141. ст. 2).

Дакле, управни суд је овлашћен за решавање управног спора који је настао између државног службеника и државе као послодавца, где спадају и спорови везани за дисциплинску одговорност, односно настали поводом вођеног и окончаног дисциплинског поступка против државног службеника. Овај суд је такође надлежан и за одлучивање у управним споровима који су покренути поводом одлука жалбених комисија и решења којим је државном службенику на положају изречена дисциплинска казна, обзиром да у том случају није допуштена жалба, већ само могућност покретања управног спора.

Законом о управним споровима су прописани случајеви када се управни акт може побијати и то: „ако у акту није уопште примењен или није адекватно примењен закон, други пропис или општи акт, ако је акт донет од стране ненадлежног органа, или

---

<sup>237</sup>Закон о управним споровима („Службени гласник РС“, бр. 111/2009).

<sup>238</sup> Чл. 8, ст. 1. Закона о управним споровима чл. 29. ст. 1. Закона о уређењу судова.

<sup>239</sup> Чл. 22, ст. 2. Закона о уређењу судова.

ако приликом доношења акта није поступљено по правилима поступка; ако није правилно утврђено чињенично стање, или ако је изведен неадекватан закључак из утврђених чињеница, ако је донетим актом по слободној оцени, орган прекорачио границе законског овлашћења или у случају да донет акт није у складу са циљем у којем је овлашћење дато.<sup>240</sup>

Управни спор се покреће тужбом која се подноси у року од 30 дана од дана достављања управног акта који се тужбом оспорава.<sup>241</sup> Уз тужбу се доставља оспорени акт, али се сматра уредном и тужба уз коју није достављен оспорени акт, ако је у тужби означен доносилац и број и датум доношења акта. У управном спору суд решава спор пресудом (којом се тужба уважава или одбија као неоснована),<sup>242</sup> по правилу, на основу чињеница утврђених на усменој јавној расправи.<sup>243</sup> Међутим, суд може пресудом решити управну ствар у тзв. спору пуне јурисдикције, али само кад нађе да оспорени управни акт треба поништити, под условом да природа ствари то дозвољава и ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то. Таква пресуда у свему замењује поништени акт.<sup>244</sup> Осим тога, суд ће спорну управну ствар решити пресудом (под условом да је тужилац поднео нову тужбу) и у случају ако надлежни орган после поништења управног акта донесе управни акт противно правном схватању суда или противно примедбама суда у погледу поступка,<sup>245</sup> као и у случају ако надлежни орган после поништења управног акта не донесе одмах, а најкасније у року од 30 дана, нови управни акт или акт у извршењу пресуде донесене због тзв. ћутања администрације, под условом да странка посебним поднеском тражи доношење таквог акта.<sup>246</sup>

Својим одлукама и ставовима у вези са питањима заштите права службеника Управни суд утиче на поштовање правила поступка и развој добре праксе рада управних органа, нарочито оних који у другом степену одлучују о правима и обавезама службеника. Од посебне важности су перманентно преиспитивање и унапређење праксе, успостављање заједничких ставова у истим или истоветним ситуацијама, као и едукација и залагање управних судија.

---

<sup>240</sup> Чл. 24. Закона о управним споровима .

<sup>241</sup> Чл. 18. став 1. Закона о управним споровима.

<sup>242</sup> Чл. 40. Закона о управним споровима.

<sup>243</sup> Чл. 33. став 1. Закона о управним споровима.

<sup>244</sup> Чл. 41. став 3. Закона о управним споровима.

<sup>245</sup> Чл. 62. став 1. Закона о управним споровима.

<sup>246</sup> Чл. 71. став 1. Закона о управним споровима.

### 1.3. Заштита права државних службеника од стране омбудсмана

Заштитник грађана (обудсман) је посебна врста вансудске контроле управе, јер није судски, законодавни, нити орган управе, нема овлашћења да доноси мериторне одлуке о обавезама и правима грађана. То је независан и самосталан орган кога бира Народна скупштина Републике Србије. Доношење Закона о заштитнику грађана,<sup>247</sup> (у даљем тексту: ЗЗГ) омогућило је развијање заштите права државних службеника, нарочито у вези са повредом права из радног односа. Сходно ЗЗГ-у, заштитник грађана покреће поступак по притужби грађана или по сопственој иницијативи.<sup>248</sup>

Према Закону о Заштитнику грађана, Заштитник грађана контролише: законитост и правилност рада органа управе.<sup>249</sup> Заштитник грађана контролише законитост управних аката, али не и законитост коначних управних аката јер је то надлежност судова. Када Заштитник грађана утврди да постоји повреда законитости, он нема надлежност да промени, укине или да преиначи управни акт. Заштитник грађана, пре свега, контролише да ли је управним актом повређено право, а затим и да ли је управни акт незаконит. Тежиште ове врсте контроле је утврђивање повезаних чињеница – незаконитости управних радњи и кршења људских права. Иако контрола законитости управних аката нема примарни карактер у односу на општу надлежност - заштиту људских права, она је важна област деловања омбудсмана, па се квалификује као средство правне контроле администрација. Значај институције заштитник грађана у заштити права државних службеника се огледа у томе што заштитник грађана има право предлагања закона из своје надлежности, овлашћен је да уколико сматра да до повреде права службеника долази због недостатка у прописима, Влади поднесе иницијативу за измену или допуну закона и других прописа и општих аката, када сматра да је то од значаја за остваривање и заштиту права службеника.<sup>250</sup>

Уколико Заштитник грађана утврди да постоје недостаци у прописима и да су због тога повређена права грађана, мора да покрене иницијативу за доношење нових закона, других прописа и општих аката и поднесе иницијативу за измену закона и других прописа и општи акти. Своје мишљење на предлоге закона и других прописа Заштитник грађана може доставити и Влади и Народној скупштини. Такође, Заштитник грађана, сходно одредби члана 19. Закона о Заштитнику грађана, има овлашћење да

---

<sup>247</sup> Закон о заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 105/2021).

<sup>248</sup> Чл. 24. Закона о заштитнику грађана.

<sup>249</sup> Чл. 17. став 2. Закона о заштитнику грађана.

<sup>250</sup> Чл. 18. став 1. и 2. Закона о заштитнику грађана.

Уставном суду поднесе предлог за оцену уставности и законитости закона, другог прописа и општег акта. Поред тога што му припада право на покретање и вођење поступка, заштитник грађана има право на превентивно деловање путем пружања добрих услуга, посредовањем и давањем савета и мишљења о питањима из своје надлежности, а све у циљу унапређења рада органа управе и унапређења заштите људских слобода и права.<sup>251</sup>

Поред наведених функција, који су усмерени на заштиту права службеника, Заштитник грађана има и функцију да поступа као „квизитужилац“, односно може да покрене одговарајуће поступке за кажњавање државних службеника. Заштитник грађана може констатовати да је функционер или запослени у органима државне управе прекршио закон и да по том основу поднесе пријаву за покретање кривичног или прекршајног поступка.<sup>252</sup>

---

<sup>251</sup> Чл. 24. став 2. Закона о заштитнику грађана.

<sup>252</sup> Чл. 20. став 2. Закона о заштитнику грађана.

## ЗАКЉУЧАК

Историјски развој појма државног службеника у Србији јасно показује да је положај ове категорије запослених увек био одраз општег стања државе, њених институција и политичког система. Од времена снажне политизације државне управе у XIX и XX веку, када је припадност партијама била кључни критеријум за пријем у службу, до данашњег стремљења ка европским стандардима професионализације, непристрасности и транспарентности, државна служба пролазила је кроз значајне трансформације. Савремени државни службеник више није тек „чиновник“ који извршава наређења, већ професионалац који носи јавна овлашћења и који је истовремено и носилац одговорности према држави и грађанима.

Посебна пажња би требало бити посвећена правима и дужностима државних службеника, јер управо тај баланс представља основу квалитетног и стабилног службеничког система. Државни службеници уживају право на једнаке услове запослења, на напредовање засновано на компетенцијама и резултатима, на професионални развој и на заштиту од незаконитих утицаја, мобинга и политичких притисака. Истовремено, они имају дужност да поступају непристрасно, професионално и у складу са законом, да штите јавни интерес и да својим радом доприносе ефикасности и угледу државне управе.

Заштита државних службеника представља један од најважнијих елемената њиховог статуса у правном систему Републике Србије. Она обухвата механизме заштите од незаконитог отказа, дискриминације и политичког утицаја, али и процесне гаранције у дисциплинским поступцима. На тај начин обезбеђује се да државни службеници могу да раде независно и професионално, а да при том буду одговорни за евентуалне пропусте у свом раду.

Савремена тенденција јесте да се кроз правни и институционални оквир успостави правична равнотежа између права и дужности, како би се са једне стране заштитила професионална и лична интегритет државних службеника, а са друге стране осигурало да они буду ефикасни, одговорни и у потпуности посвећени јавном интересу. У том смислу, будућност државне службе у Србији зависиће од степена у коме ће се ови принципи доследно примењивати, како би се државна управа развила у прави сервис грађана и стуб правне сигурности.

## ЛИТЕРАТУРА

- 1) Андрејевић, С. (2009). Извори, остваривање и заштита права државних службеника, намештеника и јавних функционера, у: Ивошевић, З. (ур). *Зборник радова Социјална права и економска криза 2009*, 30-50.
- 2) Балтић, А. (1939). Општа теорија појма јавног службеника, с нарочитим обзиром на југословенско законодавство и кривични законик, докторска расправа брањена 5. марта 1938. године, Београдски Универзитет, Правни факултет.
- 3) Безбрадица, Р. (2007). Дисциплинска одговорност државних службеника, *Радно законодавство у пракси*, 2007, 151-196.
- 4) Блажић, Ђ. (2007). Службенички систем у Црној Гори, *Правни живот*, бр.10/2007, 763-797.
- 5) Брајић, В. (2001). *Радно право*, Савремена администрација, Београд.
- 6) Брковић, Р.(2009). Радни однос државних службеника Србије и компаративни радноправни стандарди, у: Бејатовић, С. (ур). *Правни систем Србије и стандарди Европске уније и Савета Европе*, стр., 329-342.
- 7) Брковић, Р. (2017). Услуге инспекције рада, управне инспекције и жалбених комисија у циљу заштите права запослених, у: Мићовић, М. *Услуге и одговорност*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, стр. 727-742.
- 8) Влатковић, М. Брковић, Р., Урдаревић, Б. (2013). *Службеничко право*, Досије студио, Београд.
- 9) Влашки, Б. (2015). Садржина и прав(н)а природа концепта добре управе, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 71/2015, 277-292.
- 10) Вукашиновић Радојичић, З., (2010). *Европски стандарди правног положаја државних службеника*, Докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд.
- 11) Вукашиновић-Радојичић, З. (2015) *Правна питања службеничких односа*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
- 12) Димитријевић, П. (2005). *Одговорност управе за нечињење*. Докторска дисертација. Правни факултет Универзитета у Београду, Београд.
- 13) Ивошевић, З. (2004). Одмори и одсуства, у: Бобар, К. (ур.) *Радни односи*, 2004, Глосаријум, Београд, 50-65.

- 14) Ивошевић, З. (2011). Правни положај јавних функционера, *Правни записи*, 1/2011, стр. 90-107.
- 15) Илић, А. (2011). Појам, правна природа и субјекти службеничког односа, *Теме*, Ниш, 3/2011, 939-958.
- 16) Јовановић, З., Јанковић, Д. (2010). Права и дужности државних службеника у Републици Србији, *Зборник радова*, Правни факултет, Ниш, 2010, стр. 217-229.
- 17) Јовановић, П. (2018). *Радно право*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад.
- 18) Јовић, Р. Заштита права државних службеника у Републици Српској, *Српска правна мисао*, 47/2014, стр. 99-120.
- 19) Kaul, M. (2000). *Management Reforms in Government, A Review of International Practices and Strategies*, Brussels, 2000, 155-186.
- 20) Ковачић-Костић, (2011). Ј. Заштита права државних службеника, *Социјална мисао*, 3/2011, 191-206.
- 21) Krbek, I. (1932). *Upravno pravo, Organizacija javne uprave, Knjiga II*. Jugoslovenska štampa. Zagreb.
- 22) Krbek, I. (1948). *Lica u državnoj službi*, Izdavački zavod jugoslovenske akademije znanosti i umetnosti, Zagreb.
- 23) Крбек, И. (1948). *Лица у државној служби*, Издавачки центар ЈАЗУ, Загреб.
- 24) Кулић, Ж., (2009). *Службеничко право*, Мегатренд универзитет, Београд.
- 25) Кулић, Ж., Перић, С. (2016). *Радно право*, Завод за уџбенике, Београд.
- 26) Лилић, С. (1998). *Управно право (друго измењено и допуњено издање)*. Савремена администрација Београд.
- 27) Лилић, С. (2024). *Управно право Србије: теорија и законодавство*, Правни факултет универзитета у Београду, Београд
- 28) Лубарда, Б. (2001). Дисциплинска одговорност и хармонизација права, *Право и привреда*, 5-8/2001, 241-253.
- 29) Лубарда, Б. (2006). Правни положај државних службеника, *Правни живот*, 11/2006, 575-589.
- 30) Лубарда, Б. (2012). *Радно право, Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд.
- 31) Мандић, И. (2017). *Службеничко право*, Београдска пословна школа, Висока школа струковних студија, Београд.
- 32) Милков, Д. (2011). *Управно право I*, Правни факултет, Нови Сад, стр. 200-201.

- 33) Обрадовић, Г., Ковачевић-Перић С., (2016). *Дисциплинска одговорност запослених*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш.
- 34) Peters, G. B., Pierre, J. Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences. In: G. B. Peters, J. J. Pierre (eds). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, Routledge, London, 2004, 1–13.
- 35) Rabrenović, A. (2019) *Evropski sistemi plata i nagrađivanja državnih službenika*, Institut za uporedno pravo, Beograd.
- 36) Selwyn, N. Law of Employment, *Oxford University Press*, New York.
- 37) Симоновић, Д., (2006). Дисциплинска и материјална одговорност државних службеника, у: Брковић, Р. (ур). Радни однос државних службеника.
- 38) Schiavo-Campo, S. Reforming the Civil Service, *Finance and Development*, 3/1996.
- 39) Tintić, N. (1972) Radno i socijalno pravo, *Radni odnosi II*, Narodne novine, Zagreb.
- 40) Шундерић, Б., Ковачевић, Љ., (2019). *Радно право*, ЈП Службени гласник.
- 41) Шундерић, Б. (2006). „Држава као послодавац“, у: Брковић, Р. (ур). Радни однос државних службеника, 2006., 7-20.

## ПРАВНИ ИЗВОРИ

- 1) Закон о безбедности и здрављу на раду („Службени гласник РС“, бр. 35/2023)
- 2) Закон о војсци Србије(“Сл. гласник РС”, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010 - др. закон, 10/2015, 88/2015 - одлука УС, 36/2018, 94/2019 и 74/2021 - одлука УС)
- 3) Закон о државним службеницима (“Сл. гласник РС”, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020, 142/2022, 13/2025 - одлука УС и 19/2025)
- 4) Закон о државној управи (“Сл. гласник РС”, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. закон)
- 5) Закон о заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 105/2021)
- 6) Закон о инспекцијском надзору „Службени гласник РС“, бр. 36/2015, 44/2018 - др. закон и 95/2018.
- 7) Закон о платама државних службеника и намештеника („Службени гласник РС“, бр. 62/2006, 63/2006, 115/2006, 101/2007, 99/2010, 108/2013, 99/2014, 95/2018 14/2022 и 19/2025)

- 8) Закон о платама у државним органима и јавним службама „Службени гласник РС“, бр. 34/01, 62/06, 63/06, 116/08, 92/11, 99/11, 10/13, 55/13, 99/14, 21/16, 113/2017 - др. закони, 95/18 - др. закони, 86/19 - др. закони, 157/20 - др. закони, 123/21 - др. закони и 19/25)
- 9) Закон о полицији ("Сл. гласник РС", бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018)
- 10) Закон о раду ("Сл. гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017 и 95/2018 - аутентично тумачење)
- 11) Закон о систему плата у јавном сектору „Службени гласник РС“, бр. 8/16, 108/16, 113/17 и 95/18
- 12) Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС“, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 и 105/2021).
- 13) Закон о спољним пословима („Службени гласник РС“ 116/2007, 126/2007 -испр. и 41/2009).
- 14) Закон о тајности података, ("Службени гласник РС", бр. 104/2009).
- 15) Закон о управној инспекцији „Службени гласник РС“, бр. 87/2011.
- 16) Закон о управним споровима („Службени гласник РС“, бр. 111/2009).
- 17) Закон о уређењу судова „Службени гласник РС“, бр. 116/08,101/10.1383
- 18) Кодекс понашања државних службеника. ("Сл. гласник РС", бр. 29/2008, 30/2015, 20/2018, 42/2018, 80/2019 и 32/2020)
- 19) Кодекс полицијске етике („Службени гласник РС“, бр. 85/2023)
- 20) Конвенција Међународне организације рада (МОП) бр. 100. о једнакости награђивања „Службени весник Президијума Народне скупштине ФНРЈ“, бр. 12/1952.
- 21) Кривични законик (Службени гласник РС“, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 и 94/2024)
- 22) Посебан колективни уговор за државне органе („Службени гласник РС“, бр. 38/2019, 55/2020 и 44/2023)
- 23) Устав Р. Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/2006 и 115/2021)

### **СУДСКЕ ПРЕСУДЕ**

- 1) Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 304/93. од 24.12.1993. године
- 2) Пресуда Врховног суда Србије, Рев.2746/92 од 24.09.1992. године

## САЖЕТАК

Положај државних службеника у правном систему Републике Србије представља један од кључних сегмената изградње ефикасне, одговорне и професионалне јавне управе. Државни службеници имају значајну улогу у спровођењу јавних политика и обезбеђивању континуитета рада државних институција, па је стога њихов правни статус предмет посебне пажње законодавца. У раду се анализирају права и дужности државних службеника, као и механизми њихове заштите, са акцентом на нормативни оквир који обухвата Устав Републике Србије, Закон о државним службеницима и друге релевантне прописе. Посебно се разматрају права која гарантују достојанство, једнак третман, стабилност радног односа и могућност професионалног усавршавања, као и дужности које се односе на законито, стручно и савесно обављање послова у јавном интересу. Заштита државних службеника анализира се кроз институционалне механизме као што су правна заштита пред судовима, улога Агенције за борбу против корупције и независних тела, као и интерни механизми унутар органа државне управе. Рад указује и на изазове у пракси, као што су политички утицаји, ограничене могућности напредовања и недовољна примена постојећих механизма заштите, те предлаже могуће правце унапређења система. Циљ рада је да се истакне значај јасног правног оквира и делотворне заштите у очувању интегритета и професионализма државних службеника, што у крајњем исходу доприноси изградњи ефикасне и транспарентне јавне управе у Републици Србији.

Кључне речи: *јавна управа, професионализација, радни однос, интегритет, транспарентност.*

## Изјава о Ауторству

Име и презиме аутора: Никола Ковачевић

Број индекса: 370/2023

### Изјављујем

Да је мастер рад под насловом: „Права и дужности државних службеника и њихова заштита у правном систему Републике Србије“

- Резултат сопственог истраживачког рада;
- Да мастер рад у целини, а ни у деловима није био предложен за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских устаноба;
- Да су резултати кореткно наведени;
- Да нисам кршио ауторска права и користио интелектуалну својину других лица

У Косовској Митровици

10.06.2026

Потпис аутора

Н.К.

