

буџављен на отпашу шашу  
21. 08. 2024. Т.

РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
ОПШТИНА УБ  
ОПШТИНСКА УПРАВА

Начелница управе

Број: 110-06/2024-01

Датум: 21. август 2024. године

Адреса: Улица војводе Мишића 206

14210 Уб

Тел: 014/411-622

М.Н.

На основу члана 16. став 1. Закона о заштити узбуњивача („Службени гласник РС“, број 128/14) и Правилника о начину унутрашњег узбуњивања, начину одређивања овлашћеног лица код послодавца, као и другим питањима од значаја за унутрашње узбуњивање код послодавца који има више од десет запослених („Службени гласник РС“, број 49/15 и 44/2018-др.закон) и члана 22. Одлуке о организацији Општинске управе општине Уб („Службени гласник општине Уб“, број 20/2017, 202009, 1/2014 и 20/2017), а у циљу реализације трећег циклуса спровођења и извештавања о спровођењу Плана интегритета општине Уб за период 2021-2024. године, начелница Општинске управе општине Уб, дана 21. августа 2024. године, доноси

## ПРАВИЛНИК О ПОСТУПКУ УНУТРАШЊЕГ УЗБУЊИВАЊА У ОПШТИНСКОЈ УПРАВИ ОПШТИНЕ УБ

### Уводна одредба

#### Члан 1.

Правилником о поступку унутрашњег узбуњивања у Општинској управи општине Уб (у даљем тексту: „Правилник“) уређује се поступак унутрашњег узбуњивања у Општинској управи општине Уб (у даљем тексту: „Управа“) у складу са одредбама важећих: Закона о заштити узбуњивача (у даљем тексту: „Закон“) и Правилника о начину унутрашњег узбуњивања, начину одређивања овлашћеног лица код послодавца, као и другим питањима од значаја за унутрашње узбуњивање код послодавца који има више од десет запослених.

### Употреба термина који имају родно значење

#### Члан 2.

Сви термини који су употребљени у овом Правилнику који имају родно значење, изражени у граматичком мушком роду, подразумевају природни женски и мушки пол лица на које се односе.

### Значење израза

#### Члан 3.

У смислу овог Правилника, поједини изрази, коришћени у Закону и овом Правилнику имају следеће значење:

1) „**узбуњивање**“ је откривање информације која садржи податке о кршењу прописа, кршењу људских права, вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и ради спречавања штете великих размера;

2) „**узбуњивач**“ је физичко лице које изврши узбуњивање у вези са својим радним ангажовањем, поступком запошљавања, коришћењем услуга државних и других органа, носилаца јавних овлашћења или јавних служби, пословном сарадњом и правом власништва на привредном друштву;

3) „**послодавац**“ је орган Републике Србије, територијалне аутономије или јединице локалне самоуправе, носилац јавних овлашћења или јавна служба, правно лице или предузетник који радно ангажује једно или више лица;

4) „**унутрашње узбуњивање**“ је откривање информације Управи;

5) „**радно ангажовање**“ је радни однос, рад ван радног односа, волонтирање, вршење функције, као и сваки други фактички рад за Управу;

6) „**овлашћени орган**“ је орган Републике Србије, територијалне аутономије или јединице локалне самоуправе, или носилац јавних овлашћења, надлежан да поступа по информацији којом се врши узбуњивање, у складу са Законом;

7) „**овлашћено лице**“ је лице које је начелник Управе именовао за пријем информације и вођење поступка у вези са узбуњивањем;

8) „**штетна радња**“ је свако чињење или нечињење у вези са узбуњивањем којим се узбуњивачу или лицу које има право на заштиту као узбуњивач угрожава или повређује право, односно којим се та лица стављају у неповољнији положај.

## ПОСТУПАК УНУТРАШЊЕГ УЗБУЊИВАЊА

### Покретање поступка

#### Члан 4.

Поступак унутрашњег узбуњивања започиње достављањем информације лицу овлашћеном за пријем информације и вођење поступка у вези са узбуњивањем (у даљем тексту: „овлашћено лице“).

Начелник Управе, посебним актом, именоване два овлашћена лица за пријем информације и вођење поступка у вези са узбуњивањем, која не поступају у истом предмету и имају једнака овлашћења. Наведеним лицима мора, од стране послодавца, бити омогућена квалитетна обука за вршење својих надлежности.

Наведени акт, биће објављен на сајту општине Уб и огласној табли Управе, одмах по доношењу.

Достављање информације у вези са унутрашњим узбуњивањем врши се писмено или усмено на записник, овлашћеном лицу.

### Писмено достављање информације

#### Члан 5.

Писано достављање информације у вези са унутрашњим узбуњивањем може се учинити:



- непосредном предајом писмена путем писарнице Управе, о чему се саставља-потврда о пријему информације приликом пријема писмена.

Достављање информације може се учинити и:

- обичном или препорученом поштом или другом поштом,
- електронском поштом, на имејл овлашћеног лица.

О достављеној информацији у вези са унутрашњим узбуњивањем из претходног става овог члана, издаје се потврда о пријему информације. Датум пријема препоручене поштом наводи се датум пријема пошти, код обичне поштом датум пријема поштом у писарници Управе, а код упућене информације електронском поштом, сматра се време које је назначено у потврди о пријему електронске поште, у складу са Законом.

Обичне и препоручене поштом на којима је назначено да се упућују овлашћеном лицу или на којима је видљиво на омоту да се ради о информацији у вези са унутрашњим узбуњивањем може да отвори само овлашћено лице.

Изричито је забрањено чак и радницима писарнице Управе да отварају наведено писмено.

## Усмено достављање информације

### Члан 6.

Усмено достављање информације у вези са унутрашњим узбуњивањем врши се усмено на записник, који садржи:

- 1) податке о Управи и лицу које саставља записник;
- 2) време и место састављања;
- 3) податке о присутним лицима;
- 4) опис чињеничног стања о информацији у вези са унутрашњим узбуњивањем, податке о времену, месту и начину кршења прописа, кршењу људских права, вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, указивање на могућност настанка у циљу спречавања штете великих размера и друго;
- 5) евентуалне примедбе узбуњивача на садржај записника;
- 6) потпис овлашћеног лица;
- 7) печат Управе.

О пријему информације у вези са унутрашњим узбуњивањем, када се врши усмено, саставља се потврда о пријему информације у вези са унутрашњим узбуњивањем, приликом узимања усмене изјаве од узбуњивача.

## Потврда о пријему информације

### Члан 7.

Потврда о пријему информације у вези са унутрашњим узбуњивањем треба да садржи следеће податке:

- 1) кратак опис чињеничног стања о информацији у вези са унутрашњим узбуњивањем;
- 2) време, место и начин достављања информације у вези са унутрашњим узбуњивањем;
- 3) број и опис прилога поднетих уз информацију о унутрашњем узбуњивању;
- 4) податке о томе да ли узбуњивач жели да подаци о његовом идентитету не буду откривени;
- 5) податке о Управи;
- 6) печат Управе;
- 7) потпис овлашћеног лица;

Потврда о пријему информације у вези са унутрашњим узбуњивањем може садржати потпис узбуњивача и податке о узбуњивачу, уколико он то жели.

### **Анонимна обавештења**

#### **Члан 8.**

У случају анонимних обавештења, поступа се у складу са Законом.

Управа не сме предузимати никакве мере у циљу откривања идентитета анонимног узбуњивача.

### **Провера информације у вези са унутрашњим узбуњивањем**

#### **Члан 9.**

Након пријема информације, овлашћено лице је дужно да по њој поступи без одлагања, а најкасније у року од 15 (петнаест) дана од дана пријема информације.

У циљу провере информације у вези са унутрашњим узбуњивањем, предузимају се одговарајуће радње, о чему се обавештава начелник Управе и узбуњивач, уколико је то могуће на основу расположивих података.

Управа се обавезује да предузме све расположиве радње и мере у циљу утврђивања и отклањања неправилности указаних информацијом, као и да обустави све утврђене штетне радње и отклони њене последице.

#### **Члан 10.**

Приликом вођења поступка унутрашњег узбуњивања, овлашћено лице које води поступак, ако оцени да је потребно за вођење поступка, може узимати изјаве од других лица, у циљу провере информације у вези са унутрашњим узбуњивањем, о чему се саставља записник који садржи:

- 1) податке о Управи и лицу које саставља записник;
- 2) време и место састављања;
- 3) податке о присутним лицима;
- 4) опис утврђеног чињеничног стања поводом информације у вези са унутрашњим узбуњивањем;
- 5) примедбе присутног лица на садржај записника или његову изјаву да нема никаквих примедби на записник и да се у потпуности слаже са његовом садржином;
- 6) потпис присутних лица и овлашћеног лица;
- 7) печат Управе.

### **Поступање по информацији**

#### **Члан 11.**

Овлашћено лице је дужно да пре давања изјаве о информацијама у вези са унутрашњим узбуњивањем:

- 1) обавести узбуњивача о својим правима прописаним Законом, а нарочито да не мора откривати свој идентитет, односно да не мора потписати записник и потврду о пријему информације у вези са унутрашњим узбуњивањем,
- 2) поучи узбуњивача да своје информације у вези са унутрашњим узбуњивањем даје под пуном материјалном и кривичном одговорношћу, те да давање лажног изказа



представља кривично дело предвиђено одредбама Кривичног законика Републике Србије.

### **Информисање узбуњивача**

#### **Члан 12.**

На захтев узбуњивача, Управа је дужна да пружи обавештења узбуњивачу о току и управним радњама предузетим у поступку, као и да омогући узбуњивачу да изврши увид у списе предмета и да присуствује радњама у поступку.

Управа је дужна да обавести узбуњивача о исходу, у року од 15 (петнаест) дана од дана окончања поступка.

### **Извештај о предузетим радњама**

#### **Члан 13.**

По окончању поступка овлашћено лице:

- 1) саставља извештај о предузетим радњама у поступку о информацији у вези са унутрашњим узбуњивањем и доставља начелнику Управе и узбуњивачу, о коме се узбуњивач може изјаснити;
- 2) уколико су уочене неправилности, предлаже мере ради отклањања неправилности и последица штетне радње насталих у вези са унутрашњим узбуњивањем.

#### **Члан 14.**

Извештај о предузетим радњама у поступку о информацији у вези са унутрашњим узбуњивањем, саставља се обавезно у писаној форми треба да садржи:

- 1) време, место, начин пријема информације и подаци о издатој потврди о пријему информације у вези са унутрашњим узбуњивањем;
- 2) радње које су након тога предузете у циљу провере информације у вези са унутрашњим узбуњивањем;
- 3) која су лица обавештена о радњама предузетим у циљу провере информације у вези са унутрашњим узбуњивањем уз навођење датума и начина њиховог обавештавања;
- 4) шта је утврђено у поступку по информацији, уз навођење конкретног чињеничног стања, да ли су утврђене неправилности и штетне радње као и њихов опис, као и да ли су такве радње изазвале штетне последице;
- 5) потпис овлашћеног лица;
- 6) печат Управе.

Узбуњивач се може изјаснити о извештају о предузетим радњама у поступку по информацији у року од 3 (три) дана од дана достављања извештаја.

### **Предлагање мера**

#### **Члан 15.**

На основу поднетог извештаја, овлашћено лице, предлаже мере ради отклањања уочених неправилности и последица штетне радње настале у вези са унутрашњим узбуњивањем, о чему доноси Предлог мера у року од 15 (петнаест) дана од дана достављања извештаја.

Предлог мера ради отклањања неправилности и последица штетне радње насталих у вези са унутрашњим узбуњивањем обавезно садржи:

- 1) податке о Управи и лицу које саставља Предлог мера;
- 2) време и место састављања;
- 3) навођење и детаљан опис неправилности, штетних радњи и последица ових радњи у вези са унутрашњим узбуњивањем утврђених извештајем;
- 4) конкретне мере које се предлажу ради отклањања наведених неправилности и последица штетних радњи насталих у вези са унутрашњим узбуњивањем утврђених извештајем као и рокови за њихово извршење;
- 5) образложење због чега се тим предложеним мерама отклањају утврђене неправилности и последице штетне радње настале у вези са унутрашњим узбуњивањем;
- 6) име овлашћеног лица;
- 7) печат Управе.

## Заштита узбуњивача

### Члан 16.

Узбуњивач има право на заштиту, у складу са законом, ако:

- 1) изврши узбуњивање код послодавца, овлашћеног органа или јавности на начин прописан законом;
- 2) открије информацију која садржи податке о кршењу прописа, кршењу људских права, вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и ради спречавања штете великих размера у року од једне године од дана сазнања за извршену радњу због које врши узбуњивање, а најкасније у року од десет година од дана извршења те радње;
- 3) у тренутку узбуњивања, на основу расположивих података, у истинитост информације би поверовало лице са просечним знањем и искуством као и узбуњивач.

### Члан 17.

Право на заштиту од узбуњивања имају и повезана лица.

Повезано лице има право на заштиту као узбуњивач ако учини вероватним да је према њему предузета штетна радња због повезаности са узбуњивачем.

### Члан 18.

Право на заштиту као узбуњивач, има лице које учини вероватним да је према њему предузета штетна радња, ако је лице које је предузело штетну радњу, погрешно сматрало да је то лице узбуњивач, односно повезано лице.

### Члан 19.

Лице које тражи податке у вези са информацијом, има право на заштиту као узбуњивач, ако учини вероватним да је према њему предузета штетна радња због тражења тих података.

### Члан 20.



Овлашћено лице дужно је да штити податке о личности узбуњивача, односно податке на основу којих се може открити идентитет узбуњивача, осим ако се узбуњивач не сагласи са откривањем тих података, а у складу са законом који уређује заштиту података о личности.

Свако лице које сазна податке из става 1. овог члана, дужно је да штити те податке.

Овлашћено лице дужно је да приликом пријема информације, обавести узбуњивача да његов идентитет може бити откривен надлежном органу, ако без откривања идентитета узбуњивача не би било могуће поступање тог органа, као и да га обавести о мерама заштите учесника у кривичном поступку.

Ако је у току поступка неопходно да се открије идентитет узбуњивача, овлашћено лице дужно је да о томе, пре откривања идентитета, обавести узбуњивача.

Подаци из става 1. овог члана не смеју се саопштити лицу на које се указује у информацији, ако посебним законом није другачије прописано.

#### Члан 21.

Забрањена је злоупотреба узбуњивања.

Злоупотребу узбуњивања врши лице које:

- 1) достави информацију за коју је знало да није истинита;
- 2) поред захтева за поступање у вези са информацијом којом се врши узбуњивање тражи противправну корист.

#### Члан 22.

Управа је дужна да, у оквиру својих овлашћења, заштити узбуњивача од штетне радње, као и да предузме неопходне мере ради обустављања штетне радње и отклањања последица штетне радње.

Управа не сме чињењем или нечињењем, да стави узбуњивача у неповољнији положај у вези са узбуњивањем, а нарочито ако се неповољнији положај односи на:

- 1) запошљавање;
- 2) стицање својства приправника или војног;
- 3) рад ван радног односа;
- 4) образовање, осноснањавање или стручно усавршавање;
- 5) напредовање на послу, оцењивање, стицање или губитак звања;
- 6) дисциплинске мере и казне;
- 7) услове рада;
- 8) престанак радног односа;
- 9) зараду и друге накнаде из радног односа;
- 10) учешће у добити послодавца;
- 11) исплату награде и отпремнице;
- 12) распоређивање или премештај на друго радно место;
- 13) непредузимање мера ради заштите због узнемиравања од стране других лица;
- 14) упућивање на обавезне здравствене прегледе или упућивање на прегледе ради оцене радне способности.

#### Члан 23.

Забрањено је предузимати штетне радње.

У случајевима напомена штете због узбуњивања, узбуњивач има право на накнаду штете, у складу са законом који уређује облигационе односе.

#### Члан 24.

Узбуњивач према коме је предузета штетна радња у вези са узбуњивањем има право на судску заштиту.

Судска заштита остварује се подношењем тужбе за заштиту у вези са узбуњивањем стварно и месно надлежном суду, у року од 6 (шест) месеци од дана сазнања за предузету штетну радњу, односно 3 (три) године од дана када је штетна радња предузета.

#### Примена других прописа

#### Члан 25.

За сва питања, која нису регулисана овим Правилником, примењиваће се одредбе важећег Закона који регулише узбуњивање, и по потреби, други позитивни законски и подзаконски акти.

#### Завршне одредбе

#### Члан 26.

Овај Правилник ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у Службеном гласнику општине Уб, а објављује се и на огласној табли Управе и на веб сајту општине Уб, чиме се сматра да је сваки запослени упознат са његовом садржином и правима и обавезама, које из акта проистичу. Наведени акт, мења се по истој процедури по којој је донесен.



Начелница Општинске управе

  
Марија Новаковић, дипл.правник



## АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРОПИСА

### 1.1. Правни основ доношења Правилника

Правни основ доношења овог акта, садржан је у одредби члана 16. Закона о заштити узбуњивача („Службени гласник РС“, број 128/2014), којим је прописано да послодавац који има више од десет запослених дужан је да општим актом уреди поступак унутрашњег узбуњивања. Послодавац је дужан да на видном месту, доступном сваком радно ангажованом лицу, као и на интернет страници послодавца ако постоје техничке могућности, истакне општи акт из става из овог члана.

Одредбе општег акта о поступку унутрашњег узбуњивања морају бити у складу са овим законом и подзаконским актом из члана 17. Закона. Одредбама општег акта овог члана, не може се умањити обим права или ускратити неко право узбуњивачу из овог закона. Одредбе општег акта послодавца, које нису у складу са овим законом и прописима донетим на основу овог закона, ништаве су.

Поред тога, одредбе од значаја за узбуњивање код послодавца, садржане су и у Правилнику о начину унутрашњег узбуњивања, начину одређивања овлашћеног лица код послодавца, као и другим питањима од значаја за унутрашње узбуњивање код послодавца који има више од десет запослених („Службени гласник РС“, бр. 49/2015 и 44/2018 - др. закон).

Одлуком о организацији Општинске управе општине Уб („Службени гласник општине Уб“, број 20/2017), у члану 22. одређено је да Општинском управом, руководи начелник, као службеник на положају.

Такође, обавеза доношења овог Правилника, проистиче из реализације трећег циклуса спровођења и извештавања о спровођењу Плана интегритета општине Уб, за период 2021-2024. године.

### 1.2. Друштвене околности у којима је Правилник донесен и појам узбуњивања

**“Cum recte vivas, ne cures verba malorum” –Кад поштено живиш, не бринеш се о речима злих (Marcus Porcius Cato also known as Cato the Censor Latin: Censorius).**

Закон из ове материје, почео је да се примењује дана 05. јуна 2016. године. Његов циљ је био да пружи свеобухватну заштиту узбуњивача, чиме је законодавац испунио мере и активности предвиђене у Националној стратегији за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године и пратећим Акционим планом. Приоритет по усвајању Закона, било је обучавање судија, које ће да поступају у овој материји.

За примену Закона, уведени су и посебни судски уписници:

1. за надлежност Виших судова по тужбама „П-уз“;
2. за привремене мере пре покретања спора „Ппр-уз“;

3. за надлежност Основних судова за предмете „П-1“, додата је ознака на предметима „П1-уз“;
4. за надлежност у Управном суду „У-уз“;
5. за Апелационе судове за жалбе изјављене против одлука Виших судова „Гж-уз“, за жалбе на одлуке Основних судова за предмете радних спорова у којима је истакнут навод да је у питању одмазда због узбуњивања „Гж 1-уз“;
6. за Врховни касациони суд за ванредне правне лекове у којима је првостепени суд био Виши суд „Рев-уз“ а за радне спорове „Рев 2-уз“.

Развој и еволуција заштите узбуњивача (енгл.whistleblowers), добила је на значају после међународно познатих случајева, везаних за радно право, да би после наставила свој развој кроз кривично право.

Узбуњивање је повији правни институт, који које је постало предмет научног истраживања почетком 80-их година прошлог (20.) века. Оно превазилази правне аспекте већ се зракасто шири на политику, логику, културологију, економију, психологију етику и многе друге друштвене науке и феномен је само по себи.

Према резултатима Еуробарометра о корупцији из 2017. године, најчешћи разлози који спречавају пријављивање корупције су уверење да не постоји заштита, недостатак доказа, а у случају када постоје докази – чињеница да одговорни нису кажњени (неповерење у институције), непознавање процедуре пријављивања, као и негативна социјална перцепција узбуњивача.

Дакле, срж материјалног аспекта радње узбуњивања јесте радња откривања података о угрожавању или кршењу јавног интереса, што значи да се њоме износе чињенице, па стога изношење вредносних и других судова и коментара не представља откривање у смислу узбуњивања. Ово је значајна дистинкција с обзиром да узбуњивање спада у право на слободу изражавања, које обухвата и слободу изношења мисли, ставова и томе слично.

Обично су предмет узбуњивања акти које чине или пропуштају да чине, носиоци функција, посебно они у којима је сконцентрисана моћ одлучивања и управљања. Ово стога што је већи степен критицизма дозвољен према јавним функционерима и центрима одлучивања, него према приватним лицима, који тешко могу да угрозе јавни интерес. Самим тим, јавне личности су неизбежно изложене испитивању сваке своје речи и дела, како од новинара, тако и од јавности опште.

Други услов откривања, јесте да се оно што се износи, претходно није било познато, тако да се неће радити о институту узбуњивања, ако је изнесена поторна (општепозната чињеница). Такође, не може се говорити о избуњивању, ако је информација већ била позната лицу коме се саопштава али онда може бити речи само о обавештавању тог лица.

Најзад, узбуњивач мора да има намеру да врши узбуњивање, тј. квалификованија намера од оне да само открије оно што зна. Оно што је пракса узбуњивања показала, јесте да је узбуњивач сазнао информацију у вези са својим радом и овлашћењима које има. Међутим, правна теорија и пракса, још нису сагласне да ли је узбуњивање право или обавеза лица која сазна неку информацију, мада је пресовлађујући закључак теоретичара, да се ради о праву не и обавези.

По правној теорији, узбуњивање спада у право на слободу изражавања, које је подвргнуто законском режиму и формалностима, али уз инак очувано право да лице открије информацију или не, уз напомену да испитивање закона може са собом донети



одговарајућу санкцију. Санкција јесте фактор који утиче на доношење одлуке, али не спречава избор, односно вољу одлуку.

Ако се прихвати став да је узбуњивање, по својој правној природи сегмент слободe изражавања, то јасно имплицира на то да је и оно уставна категорија, с обзиром на то да је одредбом члана 46. Устава Републике Србије (Одлука о проглашењу Устава Републике Србије ("Службени гласник РС", број 98 од 10. новембра 2006. године) и Одлука о проглашењу Акта о промени Устава Републике Србије ("Службени гласник РС", број 16 од 9. фебруара 2022. године), зајемчена слобода изражавања, што се опет доводи у контекст заштите права на узбуњивање, јер ако се исцрпе сва правна средства која дозвољава правни поредак Републике Србије, узбуњивач има право да се обрати за заштиту свог права Европском суду за људска права (ЕСЛП), због кршења члана 10. ЕСЛП, којим се гарантује слобода изражавања.

Предмет узбуњивања јесте садржина информације која се углавном односи на нелегално чињење или нечињење, односно акте, без обзира да ли се њима крши закон или други пропис. Поред наведеног, у литератури се често истиче да информација садржи податке о нелегитимној, нестичкој и неморалној пракси, а најчешће се користи општи израз „погрешно поступање“ (енг. wrongdoing). Поред садржине информације, релевантан је и њен значај, па се углавном наводи да је предмет узбуњивања информација од јавног значаја. Термин који теорија и пракса најчешће користе да означе обе карактеристике информације (садржај и значај) јесте информација о угрожавању или повреди јавног интереса.

У Закону о заштити узбуњивача није прописана дефиниција јавног интереса, али су таксативно наведене релевантне односно „заштитене“ информације. Оне се односе на кршење прописа, кршење људских права, вршење јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасност по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и на спречавање штете великих размера. Из наведеног се може приметити да Закон уређује само садржину информације, те да нигде не спомиње њен значај. Претпостављамо да је намера законодавца била да све ове информације треба да буду у јавном интересу, јер би се у супротном овим законом штитиле и информације које имају наведену садржину, али се односе искључиво на појединца, односно на његове/њене интересе.

Информација треба да буде прецизна, при чему је довољно да обухвати опис догађаја на основу којих се може утврдити садржина и значај повреде јавног интереса. Тај квалитет свакако немају гласине, али са друге стране не би требало превише рестриктивно тумачити овај елемент.

Следсћа карактеристика информације јесте њена прикривеност, односно непознатост за друга лица која су ван одређеног уског круга лица који јој имају приступ.

Узбуњивач може да укаже и на непотизам (фаворизовање ближих или даљих рођака) или кронизам (пракса пристрасности кроз доделу послова и осталих евентуалних погодности пријатељима и/или провереним колегама).

Правна пракса је показала релативно мали број представки примљених од узбуњивача, делом због страха од одмазде, делом због у нас изражене „културе ћутања“ на микро, мезо и макро плану.

Према врсти, узбуњивање може да буде:

1) **Унутрашње узбуњивање** је откривање информација послодавцу, која садржи податке о кршењу прописа, кршењу људских права, вршењу јавног овлашћења противно сврси које је

поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину као и податке ради спречавање штете великих размера;

2) **Спољашње узбуњивање** је откривање информација овлашћеном органу ван послодавца и

3) **Узбуњивање јавности** је откривање информације средствим јавног информисања, путем интернета, на јавним скуповима или на други начин, којим се обавештење може учинити доступно јавности.

### 1.3 Међународни контекст-узбуњивач-звиздач (енгл. whistleblower)

Конвенција Међународне организације рада („МОП“) о престанку запослења на иницијативу послодавца бр. 158 из 1982. године у одредби члана 5. тачке ц. прописује да се неће сматрати ваљаним разлогом за престанак радног односа подношење жалбе или учешће у поступку против послодавца због наводног кршења закона или прописа или обраћање надлежним административним органима власти.

Сличну одредбу садржи и Апендикс Европске социјалне повеље из 1996. године. Ова одредба има значај за заштиту узбуњивача из разлога што се заштита пружа запосленом у случају да пријави незаконитости послодавца. Запослени као пријавилац (узбуњивач) има право на заштиту од отказа без обзира да ли ће се његови наводи заиста и потврдити.

Конвенцију Уједињених нација против корупције („УИКАК“) Република Србија потписала је 2003. године а ратификовала 20. децембра 2005. године. Заштиту узбуњивача уређује одредба члана 33. УИКАК-а, која налаже државама потписницама да размотре имплементацију адекватних мера у национални правни систем тако да обезбеде заштиту против сваког неоправданог поступања према особи која у доброј вери и на разумној основи пријави надлежним органима било коју чињеницу која се тиче кривичних дела из Конвенције. Ова одредба је факултативног карактера јер су државе потписнице дужне само да размотре увођење мера, што значи да оне то не морају уколико сматрају да то није неопходно у њиховом правном систему. Резултат тога су значајне разлике међу државама у имплементацији ове одредбе. Узбуњивач може бити било које лице, а не само запослено лице као што је то уређено Конвенцијом 158 МОП-а. Персонални обухват ове одредбе шири је и од наше операционалне дефиниције јер узбуњивач не мора да има привилеговани положај, већ то може бити било које лице.

Парламентарна скупштина Савета Европе усвојила је Резолуцију 1729 (2010) са циљем да државе чланице размотре своја национална законодавства у светлу смерница за заштиту узбуњивача. Парламентарна скупштина је на овај начин препознала све већи значај узбуњивача који су у најширем смислу означени у параграфу 1. ове резолуције као „забринуте појединце који подигну узбуну како би спречили погрешно поступање које ставља људска бића у ризик“. Из наведеног произлази да ова резолуција садржи веома широко одређење појма узбуњивач, с обзиром да смернице дате у параграфу 6 не прецизирају његову радноправну или било коју другу везу са послодавцем, као извором информације о погрешном поступању. У тачки 6.1.2. додаје се да национално законодавство треба да обухвата узбуњиваче из јавног и приватног сектора, укључујући припаднике наоружаних снага и специјалних служби.

Са друге стране, у Препоруци 7 (2014) Комитет министара Савета Европе, препоручује државама чланицама да „успоставе нормативни, институционални и судски оквир, за заштиту појединаца, који у контексту своје радноправне везе (енгл. *work-based relationship*), пријаве или обелодане информацију о угрожавању или повреди јавног

интереса“. У Апендиксу Препоруке 7 садржана је идентична дефиниција узбуњивача, са додатком да се подједнако ради о појединцима из приватног и јавног сектора.

#### 1.4 Циљеви које треба постићи доношењем Правилника

Правилником уређује се начин унутрашњег узбуњивања, одређивање овлашћеног лица код послодавца, дефинишу се изрази коришћени у њему, нормирају се правила поступања овлашћених лица, њихова овлашћења и одговорности, те се на тај начин даје основ за унапређење рада органа, служби и организација и њихових запослених када врше послове из надлежности локалне самоуправе и послове од значаја за остваривање права, на закону заснованих интереса.

Са друге стране, додатно се конкретизује читав корпус права који има лице са статусом узбуњивача, посебно кроз право да у сваком тренутку буде обавештено о току поступка, мерама које су предузете у његовом случају, уз посебно значајно право а то је да остаје анониман, осим уколико не пристане да његов идентитет буде саопштем и откривен јавности.

Са друге стране, сам Правилник, употребљава се тако што сами запослени (потенцијални узбуњивачи) имају јасну представу како изгледа правилан начин поступања са примљеним представкама, самим тим представља користан инструмент за оцену законитости и правилности поступања Управе и запослених који у њој раде.

Поред осталих, Управа као послодавац, не може да предузима никакве осветничке мере према узбуњивачу, које могу да обухвате: запошљавање, стицање својства приправника или волонтера, рад ван радног односа, образовање, оспособљавање или стручно усавршавање, напредовање на послу, оцењивање, стицање или губитак звања, дисциплинске мере и казне, услове рада, престанак радног односа, зараду и друге накнаде из радног односа, учешће у добити послодавца, исплату награде и отпремнице, распоређивање или премештај на друго радно место, непредузимање мера ради заштите због узнемиравања од стране других лица, упућивање на обавезне здравствене прегледе или упућивање на прегледе ради оцене радне способности, што је уједно и важан домаћај Правилника у односу на положај узбуњивача и његову цуну заштиту.

#### 1.3. Значење израза у Правилнику

У Правилнику, коришћени су изрази који имају следећа значења:

- 1) „узбуњивање“ је откривање информације која садржи податке о кршењу прописа, кршењу људских права, вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и ради спречавања штете великих размера;
- 2) „узбуњивач“ је физичко лице које изврши узбуњивање у вези са својим радним ангажовањем, поступком запошљавања, коришћењем услуга државних и других органа, носилаца јавних овлашћења или јавних служби, пословном сарадњом и правом власништва на привредном друштву;
- 3) „послодавац“ је орган Републике Србије, територијалне аутономије или јединице локалне самоуправе, носилац јавних овлашћења или јавна служба, правно лице или предузетник који радно ангажује једно или више лица;
- 4) „унутрашње узбуњивање“ је откривање информације Управи;



- 5) „**радно ангажовање**“ је радни однос, рад ван радног односа, волонтирање, вршење функције, као и сваки други фактички рад за Управу;
- 6) „**овлашћени орган**“ је орган Републике Србије, територијалне аутономије или јединице локалне самоуправе, или носиоца јавних овлашћења, надлежан да поступа по информацији којом се врши узбуњивање, у складу са Законом;
- 7) „**овлашћено лице**“ је лице које је начелник Управе имсповао за пријем информације и вођење поступка у вези са узбуњивањем;
- 8) „**штетна радња**“ је свако чињење или нечињење у вези са узбуњивањем којим се узбуњивачу или лицу које има право на заштиту као узбуњивач угрожава или повређује право, односно којим се та лица стављају у неповољнији положај.

#### **1.4. Финансијска средства потребна за спровођење Правилника**

Спровођење Правилника, не изискује велика финансијска средства, јер су у питању само средства која би Управа морала да обезбеди у процесу континуираног обучавања овлашћеног лица, која су именована посебним актом начелника Управе.

#### **1.5. Примена родно сензитивних израза**

Закључком о употреби термина који имају родно значење, који је објављен у „Службеном гласнику општине Уб“ број 15 од дана 13. јула 2021. године, предвиђено је да у актима које доноси Општинска управа општине Уб и предлозима и нацртима аката које Општинска управа припрема за друге органе општине Уб, термини који се користе у наведеним актима а који имају родно значење, изражени у граматичком мушком роду, подразумевају природни женски и мушки пол лица на које се односе. Из тога произилази обавеза да овај Правилник буде донет уз ипну примену наведеног.

#### **1.7 Транспарентност**

Правилником је прописано да, ради обезбеђивања транспарентности, се исти објављује у Службеном гласнику општине Уб, на огласној табли Управе и на веб сајту Управе, чиме се сматра да је сваки запослени упознат са његовом садржином и правима и обавезама, које из акта проистичу. Наведени акт, мења се по истој процедури по којој је донесен. Предвиђено је такође, да се појединачни акт, којим начелник Управе, именује овлашћена лица, објави на огласној табли и на веб сајту Управе.