

349.22:331.108.6-057.34

ODGOVORNOST DRŽAVNIH SLUŽBENIKA

Dr Ljubiša Pavlović*

Apstrakt:

Domaće pravo razlikuje dve kategorije državnih službenika: državne službenike na položaju i državne službenike na izvršilačkim radnim mestima. Zakonom o državnim službenicima oblast disciplinske odgovornosti je uređena na dosta celovit način. Zakonom je predviđena lista lakših i težih povreda dužnosti iz radnog odnosa. U odnosu na opšti pravni režim radnih odnosa, koji, prema Zakonu o radu ne poznaje više novčanu kaznu, Zakon o državnim službenicima zadržava ovu kaznu koje je inače sporna. Kao disciplinski organi javljaju se rukovodilac ili disciplinska komisija. Disciplinski postupak se pokreće zaključkom, a disciplinska kazna se odmerava prema težini posledice povrede dužnosti, krivici, subjektivnim i objektivnim okolnostima. Drugostepeni disciplinski postupak se vodi pred žalbenom komisijom Vlade. Žalba nije dopuštena protiv rešenja državnih službenika na položaju. Takvo rešenje je konačno u prvom stepenu i protiv njega se može samo voditi upravni spor.

Ključne reči: državni službenik, rukovodilac, povreda dužnosti, disciplinska kazna, žalba.

UVOD

Državni službenik je lice čije se radno mesto sastoji od poslova iz delokruga organa državne uprave, sudova, javnih tužilaštava, Republičkog javnog pravobranilaštva, službi Narodne skupštine, predsedništva Republike, Vlade, Ustavnog suda i službi organa čije članove bira Narodna skupština. Poslovi koje obavljaju državni službenici imaju izuzetno veliki značaj. Obavljanjem tih poslova omogućava se da država vrši svoju vlast. Zbog toga je i njihova odgovornost posebno izražena. Državni službenik je disciplinski odgovoran za povrede dužnosti iz radnog odnosa. Odgovornost za krivično delo ili prekršaj ne isključuje disciplinsku odgovornost.¹

* Deparman za pravne nauke Univerziteta u Novom Pazaru.

¹ Čl. 107.stav 2. Zakona o državnim službenicima („Sl.glasnik RS“ br. 79/05, 81/05, 83/05)

Odgovornost državnog službenika se može pojaviti po dva osnova: disciplinska i odgovornost državnog službenika u slučajevima kada povreda dužnosti iz radnog odnosa koju učini državni službenik predstavlja krivično delo ili prekršaj.

Krivična i prekršajna odgovornost vezuju se za disciplinsku odgovornost samo onda kada radnja povrede dužnosti iz radnog odnosa pod određenim uslovima istovremeno predstavlja i povredu propisa o krivičnoj, odnosno prekršajnoj odgovornosti. Disciplinski organ, kada odlučuje o disciplinskoj odgovornosti državnog službenika nije vezan odlukom suda o odgovornosti za krivično delo ili prekršaj.

Sudovi takodje nisu vezani odlukom disciplinskog organa o odgovornosti državnog službenika za povredu dužnosti iz radnog odnosa. Državni službenik može odgovarati disciplinski samo za povredu dužnosti iz radnog odnosa koja je bila propisana pre nego što je učinjena.

Same povrede dužnosti mogu biti izvršene na dva načina: činjenjem ili nečinjenjem. Činjenje predstavlja preduzimanje nedozvoljene radnje od strane državnog službenika, a nečinjenje je neizvršavanje radnje koju je državni službenik bio dužan izvršiti. Jednom radnjom državni službenik može izvršiti više povreda dužnosti iz radnog odnosa. Takodje, može se sa više radnji učiniti više povreda dužnosti iz radnog odnosa. U takvoj situaciji disciplinska odgovornost se utvrđuje za svaku učinjenu povredu, ali se uvek izriče samo jedna disciplinska kazna. Između radnje i učinjene povrede dužnosti iz radnog odnosa mora postojati uzročna veza. Ta uzročna veza postoji kada je radnja ili ponašanje državnog službenika kojim je učinjena povreda dužnosti iz radnog odnosa neposredni uzrok posledice koja je usled toga nastupila. Povrede dužnosti iz radnog odnosa su protivpravne radnje učinjene na radu ili u vezi sa radom u državnom organu. Odsustvo protivpravnosti ili veze sa radom isključuje nastajanje i postojanje povrede dužnosti iz radnog odnosa. Zbog toga nema protivpravnosti ukoliko je radnja koju je državni službenik učinio dopuštena. Na drugoj strani učinjena radnja neće biti u vezi sa radom ako se ne može dovesti u kauzalni odnos sa radnom disciplinom. Povrede dužnosti iz radnog odnosa mogu biti lakše i teže.² Lakše povrede dužnosti iz radnog odnosa odnose se na blaže poremećaje radne discipline, dok teže povrede dužnosti se odnose na teže poremećaje radne discipline. Povrede radne discipline su taksativnom utvrđene u samom Zakonu.

Podela povreda dužnosti iz radnog odnosa značajna je i zbog toga što ukazuje na različita zabranjena ponašanja državnih službenika. Time se vrši stepenovanje težine povreda. To omogućava disciplinskom organu da objektivno odredi disciplinsku kaznu koju će izreći. Određenost lakših i težih povreda dužnosti obezbeđuje i primenu legaliteta u disciplinskom postupku i stvara pravnu sigurnost kod državnog službenika protiv koga se vodi disciplinski postupak.

² Član 108. Zakona o državnim službenicima,

Disciplinska kazna je sankcija koja se izriče državnom službeniku za učinjenu povredu dužnosti iz radnog odnosa. Disciplinska kazna se može izreći samo ako je zakonom propisana. Postoje tri vrste disciplinskih kazni (4). To su:

- Novčana kazna,
- Zabrana napredovanja od dve do četiri godine,
- Prestanak radnog odnosa.

Državnom službeniku može biti izrečena samo jedna kazna. Zakon ne dozvoljava kumulaciju kazni. Zakon predviđa fakultativno izricanje disciplinskih kazni jer se zaprećene kazne i ne moraju izreći. Pored toga, izricanje disciplinskih kazni vrši se bezuslovno. Zbog toga nije moguće njihovo uslovljavanje. Takođe nije moguće ni odlaganje njihovog izvršenja. Novčana kazna je najblaža disciplinska mera. Ona se može izreći i za lakšu i za težu povredu dužnosti iz radnog odnosa. Ona se može izreći i u različitim procentima. Za lakšu povredu dužnosti iz radnog odnosa novčana kazna se može izreći u visini do 20% plate državnog službenika. Visina se određuje u visini plate državnog službenika za mesec u kome je kazna izrečena i to za puno radno vreme. Za teže povrede dužnosti novčana kazna se može izreći u visini od 20% do 30% plate za puno radno vreme u trajanju do šest meseci. Upoređujući novčanu kaznu kao sankciju i za lakše i za teže povrede dužnosti uočava se razlika u tome što je ovom sankcijom za lakše povrede dužnosti određena samo gornja granica, dok je kod teže povrede dužnosti propisana ne samo donja već i gornja granica. U svakom pojedinačnom slučaju visinu novčane kazne određuje disciplinski organ.

Novčana kazna s obzirom da li se može naplatiti odjednom ili u više rata, može biti jednokratna i višekratna. Ona je uvek jednokratna kada se izriče za lakše povrede dužnosti. Ukoliko je višekratna ona se izriče u trajanju do šest mesečnih obroka, a naplaćuje se u istom novčanom iznosu za svaki mesec.

Svaka novčana kazna se uvek izvršava administrativnim putem. Znatno teža disciplinska kazna je zabrana napredovanja državnih službenika. Ta zabrana može trajati od dve do četiri godine. To ograničenje se ne ogleda ne samo u zabrani napredovanja za određeni vremenski period, već se to odnosi na nemogućnost da državni službenik u tom periodu dobije povećanje plate.

Prestanak radnog odnosa je najteža disciplinska kazna jer na osnovu nje državnom službeniku prestaje radni odnos u državnom organu. Državnom službeniku radni odnos prestaje danom konačnosti rešenja na osnovu koga mu je izrečena ova najteža kazna. I ova kazna, bez obzira što je najteža izriče se fakultativno. Državni organ može ali i ne mora državnom službeniku izreći ovu disciplinsku kaznu. (5)

Zabrana napredovanja i prestanak radnog odnosa su disciplinske kazne koje se mogu izreći državnom službeniku ali samo ako je učinio težu povredu dužnosti iz radnog odnosa. Disciplinski organ u državnom organu je rukovodilac koji je ovlašćen da vodi disciplinski postupak. On ima ovlašćenje da vodi disciplinski postupak i izriče disciplinske kazne. On je inokosni disciplinski organ jer svoju funkciju vrši kao pojedinac. Radi efikasnijeg i stručnijeg vođenja disciplinskog

postupka disciplinski rukovodilac može koristiti stručnu pomoć određenih lica. Tu pomoć može koristiti u toku celog postupka ili u pojedinim fazama. Rukovodilac može da imenuje disciplinsku komisiju koja će, umesto njega, pokrenuti i voditi disciplinski postupak i odlučivati o disciplinskoj odgovornosti državnog službenika.

Disciplinska komisija se sastoji od tri člana. Članovi disciplinske komisije moraju ispunjavati određene uslove u pogledu stepena, vrste stručne spreme i radnog iskustva. Tako, članovi disciplinske komisije moraju imati završen fakultet i najmanje pet godina radnog iskustva u struci, dok jedan član mora biti diplomirani pravnik.

Disciplinski postupak u državnom organu čine pravila o sprovođenju tog postupka. On se sastoji iz više faza. Započinje sa pokretanjem disciplinskog postupka protiv državnog službenika koji je učinio povredu dužnosti iz radnog odnosa. Dalje se nastavlja zakazivanjem i održavanjem usmene rasprave u kojoj se utvrđuju sve okolnosti koje su od značaja za utvrđivanje odgovornosti državnog službenika. Disciplinski postupak se završava izricanjem disciplinske kazne ili oslobađanjem od odgovornosti odnosno obustavljanjem disciplinskog postupka protiv državnog službenika.

Disciplinski postupak u državnom organu pokreće rukovodilac po sopstvenoj inicijativi ili na predlog lica koje je pretpostavljeno državnom službeniku.(7).

Inicijativu za pokretanje disciplinskog postupka rukovodiocu može podneti svaki državni službenik koji sazna za učinjenu povredu dužnosti iz radnog odnosa. Pokretanje disciplinskog postupka vrši se pismenim zaključkom. Protiv zaključka o pokretanju disciplinskog postupka nije dopušteno izjavljivanje žalbe.

Svakako, najvažnija faza disciplinskog postupka je održavanje usmene rasprave. Na usmenoj raspravi se utvrđuju činjenice i raspravljaju sve okolnosti koje su od uticaja za utvrđivanje odgovornosti državnog službenika. Na taj način se utvrđuje da li je državni službenik učinio povredu dužnosti iz radnog odnosa. To se postiže usmenom raspravom koja se vodi pred organom koji vodi disciplinski postupak i koji odlučuje o disciplinskoj odgovornosti. Raspravu zakazuje, otvara i njome rukovodi disciplinski organ. Sam zakon utvrđuje da je rasprava usmena. Iz toga se zaključuje da se činjenice o odgovornosti državnog službenika utvrđuju na osnovu usmenog raspravljanja i izvođenja dokaza. Na toj raspravi državni službenik protiv koga se vodi disciplinski postupak iznosi svoju odbranu. Državnom službeniku se mora omogućiti odbrana. On se na raspravi može braniti sam ili preko svog zastupnika. Takođe, on može za raspravu dostaviti svoju pismenu odbranu. Kad državni službenik iznese svoju odbranu, mogu se postavljati pitanja o okolnostima u vezi sa povredom dužnosti iz radnog odnosa povodom koje se vodi disciplinski postupak.

Rasprava može da se održi i bez prisustva državnog službenika ako za to postoje važni razlozi. Bitan uslov jeste za održavanje rasprave bez prisustva državnog službenika ak je za tu raspravu uredno pozvan a tom pozivu se nije odazvao.

Posle saslušanja državnog službenika pristupa se izvođenju dokaza i raspravljanju na sve okolnosti koje su od značaja za utvrđivanje disciplinske odgovornosti koja je preduslov za izricanje disciplinske kazne.

Pri izvođenju dokaza mogu se koristiti različita dokazna sredstva. To mogu biti isprave, saslušanje svedoka, veštačenje, uviđaj i dr. Koje će sve dokaze izvesti disciplinski organ, on o tome odlučuje. Na osnovu svih izvedenih dokaza i na osnovu celog dokaznog postupka koji je sproveden, utvrđuje je ukupno činjenično stanje. Na osnovu tako utvrđenog činjeničnog stanja donosi se odgovarajuća odluka od strane disciplinskog organa.

O saslušanju državnog službenika, sprovođenju i izvođenju drugih dokaza, zatim o raspravi pred disciplinskim organom vodi se poseban zapisnik. On mora sadržati sve ono što je od značaja za odlučivanje u disciplinskom postupku. U njega moraju biti unete sve činjenice koje su utvrđene na samoj usmenoj raspravi. U njega moraju biti uneti si dokazi koji su izvedeni u toku disciplinskog postupka.

U disciplinskom postupku na sva pitanja kje nisu uređena Zakonom o državnim službenicima imaju se primeniti odredbe zakona kojim se uređuje opši upravni postupak. Na ovaj način je izbegnuto suviše opterećivanje zakona odredbama o navedenim pitanjima, a istovremeno je obezbeđeno da se na ta pitanja primenjuju pravila opšteg upravnog postupka.³

Nakon sprovedenog postupka i zaključene rasprave i potpuno utvrđenog činjeničnog stana disciplinski organ izriče državnom službeniku disciplinsku kaznu. On to čini ako je u toku disciplinskog postupka utvrdio da e državni službenik učinio povredu dužnosti iz radnog odnosa i ako je odgovoran za njeno izvršenje.

Pri izboru i odmeravanju disciplinske kazne disciplinski organ mora voditi računa o stepenu odgovornosti državnog službenika, težini posledica učinjene povrede dužnosti, subjektivnim i objektivnim okolnostima pod kojima je povreda dužnosti izvršena. Pri odlučivanju, disciplinski organ mora voditi računa i o činjenici da li je državnom službeniku ranije izricana disciplinska kazna, odnosno da li je ona izbrisana iz kadrovske evidencije. O ovome disciplinski organ mora voditi računa jer se na taj način omogućava individualizacija disciplinske sankcije.

Ukoliko disciplinski organ nađe da državni službenik nije učinio povredu dužnosti koja mu je stavljena na teret, odnosno da nije odgovoran za njeno izvršenje, doneće rešenje o njegovom oslobađanju od odgovornosti. Ako je, pak, došlo do zastarelosti pokretanja ili vođenja disciplinskog postupka, disciplinski organ će doneti rešenje o obustavi ovog postupka. Rešenje disciplinskog organa bez obzira na to da li je njime državni službenik oglašen odgovornim, oslobođen od odgovornosti ili je protiv njega obustavljen postupak mora da sadrži određene delove. To su uvod, dispozitiv, obrazloženje i pouku o pravnom leku. Uvod rešenja sadrži pravni osnov njegovog donošenja, označenje državnog organa u kome je vođen disciplinski postupak, i dan donošenja rešenja.

³ Član 113. Zakona o državnim službenicima

U dispozitivu se navode lični podaci državnog službenika protiv koga je vođen disciplinski postupak, disciplinska kazna koja je izrečena za učinjenu povredu dužnosti. U dispozitivu se konstatuje da je disciplinski postupak obustavljen ako državni službenik nije izvršio povredu dužnosti ili ako je došlo do zastarelosti.

Obrazloženje rešenja treba da sadrži sažetu odbranu državnog službenika, ocenu svih izvedenih dokaza, razloge postojanja ili nepostojanja odgovornosti, okolnosti koje su uzete u obzir prilikom donošenja rešenja i druge podatke koji su bili od uticaja na njegovo donošenje. Pouka o pravnom leku ukazuje na pravno sredstvo koje državnom službeniku stoji na raspolaganju. U pouci se mora označiti i u kom roku se može izjaviti pravni lek. Rešenje se mora dostaviti državnom službeniku protiv koga je vođen disciplinski postupak. Takvo rešenje se mora dostaviti i licu koje je podnosilac predloga za pokretanje disciplinskog postupka. Ova dostava će izostati ukoliko je postupak pokrenut na osnovu inicijative samog disciplinskog organa

Disciplinski postupak protiv državnog službenika može i zastariti. Zastarelost nastupa posle proteka određenog vremena. Po proteku tog vremena ne može se pokretati disciplinski postupak. Ukoliko je pokrenut on se ne može dalje voditi. Zastarelost pokretanja i vođenja disciplinskog postupka zavisi od karaktera povrede dužnosti odnosno od toga da li se radi o lakšoj ili težoj povredi.

Pokretanje disciplinskog postupka za lakše povrede dužnosti zastareva protekom šest meseci a za teže povrede protekom jedne godine od izvršene povrede.⁴

Vođenje disciplinskog postupka za lakše povrede dužnosti zastareva protekom jedne godine od pokretanja disciplinskog postupka, a za teže povrede dužnosti protekom dve godine od pokretanja disciplinskog postupka. Radi se o objektivnim rokovima jer se ne vezuju za saznanje za povredu dužnosti i učinioća već za izvršenje povrede, odnosno momenat pokretanja disciplinskog postupka.

Dakle, disciplinski postupak protiv državnog službenika se može pokrenuti u svako doba u okviru vremenskog perioda od šest meseci kada je u pitanju lakša povreda dužnosti, odnosno u periodu od jedne godine kada se radi o težoj povredi dužnosti, računajući od dana izvršene povrede, bez obzira na to kada je lice nadležno za pokretanje disciplinskog postupka saznalo da je povreda izvršena.

Vođenje disciplinskog postupka za lakše povrede dužnosti se mora okončati u roku od jedne godine, a za teže povrede u roku od dve godine od pokretanja disciplinskog postupka. U suprotnom, disciplinski postupak se mora obustaviti. Istekom navedenih rokova prestaje svaka mogućnost pokretanja i vođenja disciplinskog postupka.

Zakonom o državnim službencima regulisano je i pitanje prekida toka zastarelosti roka za pokretanje i vođenje disciplinskog postupka. Ovom zakonskom normom predviđeno je da zastarelost ne teče dok disciplinski postupak nije

⁴ Član 113. Zakona o državnim službencima

moguće pokrenuti ili voditi zbog odsustva državnog službenika ili iz drugih pravdanih razloga. Ukoliko postoje ovi razlozi, protiv državnog službenika koji je učinio povredu dužnosti disciplinski postupak se može pokrenuti i voditi i po proteku navedenih rokova i to u dodatnom vremenu koliko je trajao razlog nemogućnosti pokretanja ili vođenja disciplinskog postupka.

Svaka disciplinska kazna koja je izrečena državnom službeniku proizvodi određeno pravno dejstvo. Novčana kazna lišava državnog službenika određenog dela plate u trajanju od jednog do šest meseci. Kazna zabrane napredovanja uskraćuje mogućnost napredovanja u period od dve do četiri godine. Kazna prestanak radnog odnosa isključuje ga sa rada u državnom organu. Pri odlučivanju o odgovornosti državnog službenika za novu povredu dužnosti iz radnog odnosa, svaka od ovih kazni, ukoliko nije brisana iz kadrovske evidencije predstavlja otežavajuću okolnost. Iz tih razloga je neophodno da se uredi pitanje evidencije disciplinskih kazni i njihovog brisanja iz evidencije. Disciplinska kazna izrečena konačnim rešenjem se upisuje u kadrovsku evidenciju.

Ova norma je imperativne prirode jer postoji obaveza vođenja te evidencije. Zakonom je određeno da se disciplinska kazna briše iz kadrovske evidencije ako državnom službeniku ne bude izrečena nova disciplinska kazna u naredne dve godine od izrečene disciplinske kazne za lakšu povredu dužnosti ili u naredne četiri godine od izrečene disciplinske kazne za težu povredu dužnosti. Brisanje se odnosi na sve disciplinske kazne. Razlika je samo u proteku vremena posle koga se to čini. Jedini uslov za brisanje je da se državni službenik u predviđenom vremenskom periodu uzdrži od novog narušavanja radne discipline u državnom organu izvršenjem bilo koje povrede dužnosti iz radnog odnosa. Sa disciplinskom odgovornošću je tesno povezano i udaljenje državnog službenika sa rada u državnom organu. Međutim, udaljenje sa rada nije isto što i disciplinska odgovornost. Udaljenje nije disciplinska kazna koja se izriče za učinjenu povredu dužnosti iz radnog odnosa. Udaljenje se primenjuje pre nego što se utvrdi disciplinska odgovornost državnog službenika. Udaljenje nije od uticaja na ishod disciplinskog postupka.

Državni službenik protiv koga je pokrenut disciplinski postupak zbog teže povrede dužnosti iz radnog odnosa može biti udaljen sa rada do okončanja disciplinskog postupka ako bi njegovo prisustvo na radu štetilo interesu državnog organa ili ometalo vođenje disciplinskog postupka. Udaljenje sa rada predstavlja preventivnu meru kojom se on udaljava sa rada. Time državnim službeniku radni odnos ne prestaje. Samo udaljenje sa rada ima preventivni karakter zbog toga što traje do okončanja disciplinskog postupka čije pokretanje predstavlja jedan od uslova za donošenje rešenja o udaljenju. Drugi uslov je, da bi ostajanje ovakvog lica na radu štetilo interesu državnog organa ili ometalo vođenje disciplinskog postupka. Po svojoj pravnoj prirodi udaljenje sa rada je sporedna mera jer ona nije sama sebi svha već se određuje zbog vođenja drugog postupka a to je disciplinski. Udaljenje sa rada ne predstavlja sankciju bez obzira što se ono određuje povodom pokrenutog disciplinskog postupka zbog teže povrede dužnosti iz radnog odnosa.

Udaljenjem se ne prejudicira odgovornost državnog službenika u disciplinskom postupku koji se vodi protiv njega. Samo udaljenje ni na koji način ne utiče na utvrđivanje njegove odgovornosti. Udaljenje ne utiče ni na sam ishod disciplinskog postupka. Rešenje o udaljenju sa rada može biti zakonito i kad državni službenik nije odgovoran za učinjenu težu povredu dužnosti iz radog odnosa zbog kojeg je određena ova mera.

Rešenje o udaljenju sa rada državnog službenika donosi rukovodilac ili disciplinska komisija u zavisnosti od toga ko vodi disciplinski postupak. Udaljenje sa rada je fakultativne prirode, jer pokretanje disciplinskog postupka zbog teže povrede dužnosti može ali i ne mora biti povod za određivanje ove mere. Da li će doći do udaljenja zavisi od diskreciona ocene disciplinskog organa. Međutim, samo rešenje o udaljenju sa rada ima konstitutivni karakter jer bez njegovog donošenja nema udaljenja državnog službenika sa rada.

Za vreme udaljenja sa rada državni službenik ne obavlja svoje poslove u državnom organu. On za to vreme ne prima platu. Kako se protiv njega utvrđuje odgovornost za učinjenu težu povredu dužnosti on za svo vreme udaljenja sa rada ima pravo na odgovarajuću naknadu plate. Visina ove naknade koja se isplaćuje prema opštim propisima o radu zavisi od toga da li državni službenik izdržava ili ne izdržava porodicu. Ako izdržava porodicu državnom službeniku pripada naknada plate u visini od 1/3 mesečne plate koju je primio za mesec pre udaljenja sa rada, a ako to nij slučaj onda naknada iznosi $\frac{1}{4}$ plate.⁵

Ukoliko u disciplinskom postupku se utvrdi da državni službenik nije izvršio težu povredu dužnosti zbog koje je protiv njega vođen disciplinski postupak, privremeno umanjeње primanja mora biti nadoknađeno. Zbog toga on ima pravo na razliku između iznosa naknade plate koju je primio i punog iznosa plate.

Postoji i poseban slučaj udaljenja državnog službenika sa rada. On nastaje kada se državnom službeniku odredi pritvor. Takvo udaljenje nije u vezi sa težom povredom dužnosti iz radnog odnosa. Ono nie predviđeno Zakonom o državnim službenicima, već Zakonom o radu.

U ovom delu ovaj zakon se primenjuje i na državne službenike. U tom slučaju udaljenje državnog službenika sa rada je uvek obavezno. Tada rešenje o udaljenju ima deklaratorni karakter. Udaljenje sa rada počinje teći od prvog dana pritvora i traje do njegovog prestanka. Kada prestane pritvor prestaje i udaljenje sa rada pa državni službenik ima prvo da se vrati u državni organ i nastavi sa obavljanjem poslova svog radnog mesta. I u ovim slučaju udaljenja sa rada državni službenik ima pravo na naknadu plate na isti način kao i kad je udaljen sa rada zbog izvršene teže povrede dužnosti iz radnog odnosa. Udaljenje državnog službenika sa rada predstavlja privremenu meru koja traje ograničeno. Tako, prema članu 116. Zakona o državnim službenicima, rešenjem o udaljenju sa rada opoziva se po službenoj dužnosti ili na predlog državnog službenika ako prestanu razlozi zbog kojih je i doneto.

⁵ Zakon o radu, „Službeni glasnik RS“, br. 24/05, član 168

Protiv rešenja o udaljenju sa rada u državnom organu državni službenik ima pravo na određenu zaštitu. Ona se ogleda u tome što protiv tog rešenja državni službenik može izjaviti žalbu u roku od 5 dana od dana prijema rešenja. Žalba nema suspenzivno dejstvo. Njom se ne odlaže izvršenje rešenja. O žalbi odlučuje žalbena komisija. Njena obaveza je da odluči u roku od 5 dana od dana prijema žalbe. Ukoliko žalbena komisija u navedenom roku ne odluči o podnetoj žalbi smatra se da je žalba odbijena.

U državnom organu postoje određena radna mesta na kojima državni službenici imaju ovlašćenja i odgovornosti vezane za vođenje i usklađivanje rada u državnom organu. Na ta radna mesta dolaze državni službenici postavljanjem za razliku od izvršilačkih radnih mesta koja se popunjavaju premeštajem ili putem konkursa. To su radna mesta službenika po položaju. Zbog posebnog značaja položaja, postavljenje na ova mesta vrši Vlada ili drugi državni organ ili telo. To je i razlog da disciplinski postupak protiv državnog službenika koga je na položaj postavila Vlada vodi Visoki službenički savet a protiv državnog službenika koga je na položaj postavio drugi državni organ ili telo – telo određeno aktima tog organa.

Postoji razlika i u pokretanju disciplinskog postupka protiv državnog službenika koji je na položaju u odnosu na disciplinski postupak protiv državnog službenika koji radi na izvršilačkom radnom mestu u državnom organu. Tako je, propisano članom 12o. stav 2. Zakona o državnim službenicima da se protiv državnog službenika koga je na položaj postavila Vlada disciplinski postupak pokreće na predlog rukovodioca a kad državni službenik rukovodi državnim organom na predlog Vlade.

Specifičnost disciplinskog postupka protiv državnog službenika na položaju ogleda se i u tome što protiv rešenja kojim je ovom licu izrečena disciplinska mera nije dopuštena žalba. Dopušteno je samo pokretanje upravnog spora.

U svemu ostalom sve odredbe koje se odnose na disciplinski postupak protiv državnih službenika na izvršilačkim radnim mestima primenjuju se i odredbe koje se odnose na disciplinski postupak protiv državnih službenika na položaju.

Poseban kolektivni ugovor za državne organe ne sadrži ni jednu normu o odgovornosti državnih službenika.⁶ Jedino u članu 29. ovog kolektivnog ugovora je utvrđena odgovornost nameštenika tako što su utvrđene povrede radnih obaveza zbog kojih se namešteiku može otkazati ugovor o radu od strane poslodavca. Istom odredbom su utvrđeni i razlozi za udaljenje sa rada nameštenika. Ovaj kolektivni ugovor su zaključili Vlada i reprezentativni sindikati zaposlenih u upravi, pravosuđu i društvenim organizacijama Srbije.

Na prava i dužnosti nameštenika primenjuju se opšti propisi o radu, a delom i Posebni kolektivni ugovor za državne organe. Na prava i dužnosti državnih službenika primenjuje se samo Zakon o državnim službenicima, jer Posebni kolektivni ugovor za državne organe ne sadrži ni jednu normu o odgovornosti državnih službenika. Pravilo je da se pojedina pitanja koja su vezana za zakonski propis detaljnije utvrđuju pravnim propisima niže pravne snage kakvi su i Posebni

⁶ Član 117. Sta 3. Zakona o državnim službenicima

kolektivni ugovor. Bez obzira na nastojanje zakonodavca, da pitanje odgovornosti državnih službenika uredi zakonom, on to nije učinio na potpun način. Sam zakon o državnim službenicima je opteretio pravnim normama čije je mesto trebalo a bude, bar kada je u pitanju odgovornost državnih službenika, u podzakonskim aktima kakav je i Poseban kolektivni ugovor.

U državnom organu su pored državnih službenika zaposleni i nameštenici. Na njih se primenjuje samo delimično Zakon o državnim službenicima, zatim Zakona o radu a na kraju i Kolektivni ugovori među kojima je i Poseban kolektivni ugovor za državne organe. Sve ovo u izvesnoj meri stvara određenu nepotrebnu konfuziju.

LITERATURA

1. Dimitrijević Predrag: Reformisanje upravno-sudske zaštite, časopis Pravni život, broj 10/2007.
2. Ivošević Zoran: Radno-pravni položaj izaranih liva, časopis Pravni život, broj 11/1996.
3. Jugović Sreten: Pojam i obeležja državnog (javnog) službenika, časopis Pravni život, broj 9/2003.
4. Lubarda Branko: Pravni položaj državnih službenika, časopis Pravni život, broj 11/2006.
5. Zakon o radnim odnosima u državnim organima „Službeni glasnik RS“, br. 48/1991, 66/1991, 49/1999, 34/2001, 39/2002, 49/2005, 79/2005.
6. Poseban kolektivni ugovor za državne organe „Službeni glasnik RS“, broj 79/2005.
7. Zakon o radu „Službeni glasnik RS“, broj 54/2005.
8. Zakon o državnim službenicima „Službeni glasnik RS“, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005.
9. Zakon o državnoj upravi „Službeni glasnik RS“, br. 79/2005.

ACCOUNTABILITY OF CIVIL SERVANTS

PhD Ljubisa Pavlovic

Abstract:

Domestic law distinguishes two categories of civil servants: the civil servants in the position and state officials in the executive posts. The Law on Civil Servants judicial discipline is maintained in a rather comprehensive manner. The law provided a list of minor injuries and severe duties of employment. Compared to the general legal regime beseech thee relationships, which, according to the Labour Law does not recognize more fine, the Civil Servants Act retains this sentence which is otherwise moot. As a disciplinary bodies occur manager or disciplinary committee. Disiplinary process starts conclusion, a disciplinary penalty is calculated according to the severity of the consequences of breach of duty, guilt, subjective and objective circumstances. The second instance disciplinary proceedings pending before the Appeals Commission of the Government. The appeal is allowed against the decisions of civil servants in office. Such a solution is finally in the first instance and it could be just an administrative dispute .

Keywords: civil servant, head, misconduct, disciplinary penalties, appeal.