

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**Специфичности дисциплинске одговорности
државних службеника**

(мастер рад)

Ментор:
Проф. др Горан Обрадовић

Студент:
Јована Анђелковић
M023/16-O

Ниш, 2017.

САДРЖАЈ

УВОД	1
I ПОЈАМ ДИСЦИПЛИНСКЕ ОДГОВОРНОСТИ	4
1. Основна обележја дисциплинске одговорности	8
2. Однос дисциплинске са другим врстама одговорности	9
II ПОЈАМ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА.....	10
1. Правни положај државних службеника	18
2. Врсте радних места државних службеника	21
III ДИСЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА	22
1. Појам дисциплинског дела.....	24
1.1. Врсте дисциплинских дела.....	26
2. Кодекс понашања државних службеника	32
3. Опште претпоставке дисциплинске одговорности	38
3.1. Разлози који искључују дисциплинску одговорност	40
4. Дисциплински органи и дисциплински поступак.....	43
4.1. Дисциплински органи.....	43
4.2. Дисциплински поступак	45
5. Дисциплинске казне.....	52
6. Удаљење са рада	54
7. Рокови застарелости	56
8. Упис и брисање казни из кадровске евиденције	57
IV ОСТВАРИВАЊЕ И ЗАШТИТА ПОЈЕДИЧНИХ ПРАВА ПОВРЕЂЕНИХ У ПОСТУПКУ УТВРЂИВАЊА ДИСЦИПЛИНСКЕ ОДГОВОРНОСТИ	58
1. Заштита права пред надлежним судом	58

2. Заштита права пред инспекцијом рада	64
3. Заштита права пред арбитром и арбитражом за радне спорове	66
4. Заштита права од стране самосталних и независних органа	67
V ДИСЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У УПОРЕДНОМ ПРАВУ	68
VI СПЕЦИФИЧНОСТИ ДИСЦИПЛИНСКЕ ОДГОВОРНОСТИ У НЕКИМ ПОСЕБНИМ СЛУЖБЕНИЧКИМ ПРАГМАТИКАМА.....	73
ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	80
САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ	86
БИОГРАФИЈА АУТОРА	90

УВОД

Ефикасно функционисање државне управе требало би да подразумева константну тежњу да њен персонални састав чине што стручнији и способнији кадрови са наглашеним моралним квалитетима, јер је то један од кључних фактора делотворности рада исте.

Закон о држаним службеницима и Закон о државној управи су системски закони чије је доношење означило неопходан процес реформе система државне управе и успостављање ефикасног службеничког система, заснованог на принципима професионализације и деполитизације.

Општи пропис који нормира положај државних службеника у Републици Србији је Закон о државним службеницима и он се у односу на Закон о раду јавља као *lex specialis*. Законом о државним службеницима је предвиђено да се поједина права и дужности државних службеника могу другачије уредити посебним законом, ако то произилази из природе њихових послова (нпр. у судовима, тужилаштвима, у установама за извршење кривичних санкција).

У појединим службеничким прагаматикама донети су закони који регулишу службеничке односе у посебним управним областима (полиција, војска, спољни послови).

Ступањем на рад државни службеници, поред права утврђених законом, преузимају и одређене обавезе, дужности из радног односа. Повреда дужности из радног односа повлачи дисциплинску одговорност, која представља вид правне одговорности, поред кривичне, материјалне, прекршајне и одговорности за привредне преступе.

Један од предуслова за изградњу ефикасне, етичне и професионалне државне управе јесте јачање радне дисциплине државних службеника. Притом, акценат би требало да буде на превенцији, тако што ће се јасно утврдити начела деловања државних службеника, њихова права и обавезе, те предвидети санкције за понашања супротна од прописаних. На тај начин се подстиче свест запослених о моралном поступању и професионалној одговорности. Уколико дође до повреде радне дисциплине од стране државног службеника, мора се деловати репресивно, са циљем да се коригује његово понашање, а или да се посредно утиче на друге државне службенике да поштују утврђену радну дисциплину и настоје да смање грешку у раду.

Анализа и доградња постојећих правних решења у читавој материји општег службеничког система, а посебно у области дисциплинске одговорности представља један континуиран процес. Једино се на тај начин може постићи висок ниво квалитета рада службеника, очувати интегритет институција и јачати поверење грађана у њихов рад.

Предмет рада је анализа целокупне материје дисциплинске одговорности државних службеника, кроз призму законских решења, ставове правне теорије и судске праксе.

Циљ рада је тежња да се добије један свеобухватни преглед дисциплинске одговорности државних службеника у праву Републике Србије и да се укаже на извесне правне празнине, које су уочене током израде рада и које би *de lege ferenda* могле бити регулисане. Такође сагледавање упоредно-правних решења може да допринесе нормативној доградњи позитивно-правних решења.

Приликом анализе правних аката, као основни метод у раду, коришћен је нормативни, односно правни метод. У делу рада који се односи на регулисање материје дисциплинске одговорности у упоредном праву, доминантан је упоредни метод. У фрагментима рада у којима се указује на решења која се некада важила у нашем праву, као и на некада важеће законске прописе, а која су временом модификована или потпуно изостављена користи се историјски метод. Детаљна анализа различитих извора домаће и доступне стране литературе, правних прописа и ставова судске праксе извршена је методом анализе садржаја.

У првом делу рада дефинише се појам дисциплинске одговорности, њена основна обележја, као и однос са другим врстама одговорности

У другом делу најпресе дефинише појам државног службеника и указује на разлике овог појма у теорији у односу на позитивно-правни појам. Потом се образлаже правни положај државних службеника, односно њихова права и обавезе, а затим излаже о врстама радних места државних службеника.

У трећем делу рада говори се о дисциплинској одговорности државних службеника. Дефинише се дисциплинско дело, а потом детаљно излажу врсте дисциплинских дела државних службеника предвиђене Законом о државним службеницима, поткрепљене примерима из судске праксе.

Наставља се са дисциплинским органима и дисциплинским поступком, при чему се посебно обраћа пажња на примену Закона о општем управном поступку, на чију је сходну примену упућено Законом о државним службеницима. Даље се излажу општи услови, односно претпоставке дисциплинске одговорности и разлози који искључује исту.

Следи анализа широког дијапазона дисциплинских казни који је предвиђен Законом о државним службеницима, а у циљу постизања индивидуализације у кажњавању. Том приликом се у одређеној мери наводе и решења Закона о платама државних службеника и намештеника, као још једног важног закона за реформу државне управе.

Након тога се излаже о удаљању са рада, институту застарелости и упису и брисању казни из кадровске евиденције.

У овом делу рада говори се и о улози етичких кодекса понашања, тачније Кодекса понашања државних службеника у јачању радне дисциплине. Овај документ донео је Високи службенички савет 2008. године. Међутим 2014. године, су усвојене измене и допуне Закона о државним службеницима и њима установљена обавеза органа државне управе и служби Владе да Високом службеничком савету достављају извештаје о праћењу примене Кодекса понашања државних службеника, те се у овом делу рада анализирају подаци из извештаја Високог службеничког савета за 2015. и 2016. годину.

У четвртом делу рада разматра се остваривање и заштита појединачних права, која се повређена у поступку утврђивања дисциплинске одговорности и то пред надлежним судом, инспекцијом рада, арбитром и арбитражом за радне спорове и пред одређеним самосталним и независним органима.

Пети део рада за предмет има дисциплинску одговорност државних службеника у упоредном праву.

У шестом делу рада указује се на извесне специфичности дисциплинске одговорности службеника у посебним органима управе.

Последњи део рада садржи закључке до којих се дошло током израде рада.

I ПОЈАМ ДИСЦИПЛИНСКЕ ОДГОВОРНОСТИ

Државна сила је сила која је организована позитивним правом, то је сила права, тј. то је делотворност позитивног права. Х. Келсен

Радноправни однос је друштвени радни однос који је регулисан правним нормама и који представља облик остваривања права на рад, као једног од фундаменталних права човека. Схваћен као основна друштвена и животна потреба радни однос изискује прописивање одређених правила понашања на раду и у вези са радом.

Ступањем на рад запослени, поред права утврђених законом, преузимају и одређене обавезе, односно дужности из радног односа. Радна дисциплина представља испуњавање обавеза које проистичу из радног односа, односно дисциплина која се односи на рад и понашање радника на раду и у вези са радом.¹ Повреда дужности из радног односа повлачи дисциплинску одговорност запослених. О дисциплинској одговорности се говори онда када запослени не обављају савесно и професионално поверене послове или се приликом обављања истих не придржавају закона, других прописа и правила понашања за време рада или у вези са радом.

Циљ радне дисциплине је да запослени своје радне задатке обављају савесно и да се побољшају резултати рада. На тај начин се штити и углед професије.

Свака друштвена група са минимумом организације има свој дисциплински режим тако да руководиоци групе имају право да према својим члановима који повреде дужности везане за својство члана примене санкције које их погађају у односу на ситуацију у којој су се нашли у оквиру групе.²

„Радна дисциплина је део укупне друштвене дисциплине и представља императив сваког организованог процеса рада без обзира на друштвено економски систем. Она је нужна у сваком колективном раду, код сваког послодавца”³.

Дисциплинска одговорност се може дефинисати и као „одговорност за утврђене повреде радних дужности за које се од овлашћених органа у одређеном поступку изричу

¹ Б. Чолић, Приручник о дисциплинској и материјалној одговорности радника, Београд, 1985, Институт за унапређење организације рада и усавршавање кадрова, стр. 8.

² J. Rivero, Droit administratif, Paris, 1960., Dalloz, str. 373.

³ Г. Обрадовић, С. Ковачевић Перић, Дисциплинска одговорност запослених, Ниш, 2016, Правни факултет Ниш, стр. 2.

прописане дисциплинске мере, или као посебна одговорност запосленог за повреду прописане радне дисциплине (радних обавеза) за коју се према запосленом могу да предузму одређене мере од стране послодавца“⁴

Један од основних фактора успешног функционисања процеса рада у јавном или приватном сектору јесте одговоран однос запослених према својим радним дужностима.

„Одговорност је једно од најзначајнијих питања конституисања и организације цивилизованог друштва. На принципу одговорности почивају култура једне заједнице и развој модерне државе. У њој се огледа однос друштва према човеку, однос власти према човеку и однос човека према човеку“.⁵

Идеална ситуација би била када би се запослени добровољно придржавали својих радних дужности и утврђених правила понашања прописаних у закону, колективном уговору или општем акту. Како се људске индивидуе међусобно карактерно разликују, не може се од свих подједнако очекивати одговоран и професионалан приступ радним дужностима. Стога је потребно предвидети одређене дисциплинске санкције, које ће имати улогу коректива понашања радника и тако јачати свест о професионалном поступању свих запослених у одређеној организацији.

Одговорност је један од предуслова функционисања правне државе и владавине права, те институт дисциплинске одговорности заузима значајно место у правним системима различитих земаља.

У нашој средњовековној држави не може се говорити о јавним службеницима у данашњем смислу, али и поред тога, с правом је запажено да је било јавних звања која су се приближавала у извесном смислу појму јавног службеника. У том смислу одредбе о одговорности кефалија указују да је наше средњовековно право знало за одговорност службеника, тако што су кефалије, као представници владаочеве власти у градовима и жупама, били одговорни за безбедност на путевима.⁶

Функција дисциплинске одговорности схваћена као коректив понашања има за циљ да утиче на остале запослене да не чине она дисциплинска дела због којих могу бити санкционисани, али и на исте раднике који су повредили радну дисциплину да то убудуће

⁴ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, Службеничко право, Досије студио, Београд, 2013, стр. 54.

⁵ П. Димитријевић, Управно право (општи део), књига друга, Ниш, 2008. Правни факултет Ниш, Центар за публикације, стр. 279.

⁶ Д. Денковић, Одговорност јавних службеника у средњовековном српском праву, Анали Правног факултета у Београду, Београд, бр. 1-3/1972, стр. 167.

не чине. На тај начин се превентивно смањује број непожељних понашања и деловања запослених на раду и у вези са радом.

Социолошки аспект утицаја санкција на радне односе читава се кроз бројне последице социјалне нарави и друштвеног миљеа којим је окружен појединац који је претрпео санкцију, те импликацијама у којима се огледава његова борба да кроз друштвене механизме обезбеди своју егзистенцију путем реинтеграције радног односа.⁷

Аспекти правно политичког виђења овог питања тичу се ширине граница и обима дејства санкција на радне односе и услова за њихову примену и њихових правних последица, што је и питање етичке природе.⁸

Нису занемарљиве ни последице психолошке природе које санкције могу проузроковати на радника, а које се огледају у њиховом ставу да друштво путем санкционисања врши „освету“, што може имати импликација на стање психолошке равнотеже запосленог. Ипак, сва ова питања без обзира на своја становишта у којима се нарочито подцртава хуманистичка димензија личности и природно право на рад, не могу се одвући од свог превасходног циља, а то је заштита радне дисциплине и интереса организације.⁹

Радној дисциплини подлежу сви запослени, без обзира на послове и овлашћења које имају, дакле у нашој законодавној регулативи не постоји институт „дисциплинског имунитета“, мада је било случајева осамдесетих година прошлог века, када се јављао институт дисциплинског имунитета делегата радничког савета и чланова одбора самоуправне радничке контроле.¹⁰

Комплексну дефиницију одговорности даје професор Н. Тинтић, наводећи да је „одговорност у свом етимолошком значењу појам који обухвата: ред, утврђена правила понашања у садејству са активностима и мерилима која треба да обезбеде њихово поштовање, али и цели комплекс услова везаних за превентивно деловање, како би се успоставила одговорност у свом позитивном аспекту. Активна (позитивна) одговорност

⁷ Ч. Божићевић, Неки општи аспекти утицаја санкција на радне односе и статус радника, Гласник Правног факултета у Крагујевцу, 1991., стр. 197.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Г. Обрадовић, С. Ковачевић Перић, оп.цит., стр. 5.

укључује нужност да се води рачуна о већ извршеном делу и о његовим последицама, али је она усмерена не само на прошлост, већ и на будућност“.¹¹

Сваки послодавац који жели да оствари задовољавајуће резултате пословања, мора да инсистира на дисциплини запослених.

„Упућивање нормe од адресанта према адресатима има за циљ да мотивише њихову свест и вољу, остварујући понашање које је у складу са нормом. Ако се то догоди онда је такво упућивање ефикасно. Крајњи циљ правне нормe налази се не у успостављању правила, већ у постизању и обезбеђењу поретка“.¹²

Како истиче професор Г. Обрадовић „ циљ радне дисциплине јесте да запослени своје послове и радне задатке савесно обавља, да своје понашање на раду усклађује у правцу веће продуктивности и бољих резултата рада, а да је изузев санкција потребно поспешити мере и средства мотивације запослених, те да је одговорност на савременом менаџменту да ствара здраву пословну и радну атмосферу и да поспешити међуљудске односе на раду (human relation)“.¹³

Има аутора који разликују радну дисциплину у објективном смислу, као скуп правила унутрашњег реда, којима се утврђују радне обавезе, уређује одговорност за неизвршавање радних обавеза и прописују дисциплинске санкције од радне дисциплине у субјективном смислу, која се схвата као подређивање запослених налозима послодавца у радном односу.¹⁴

Постоје и аутори који разликују дисциплину рада од дисциплине понашања, подразумевајући притом под дисциплином рада утврђене радне дужности за време рада или у вези са радом, односно вршењем службе, а под дисциплином понашања дужности радника ван рада, односно ван службе, тј. дужности које се односе на држање радника ван рада и службе, на његово понашање у приватном животу.¹⁵

¹¹ Н. Тинтић, Радно и социјално право, књига прва, радни односи (II), Загреб, 1972., Народне новине, стр. 570.

¹² Ж. Мирјанић, Надлежност за покретање и вођење дисциплинског поступка, Гласник Правног факултета у Крагујевцу, 1991., стр. 213.

¹³ Г. Обрадовић, С. Ковачевић Перић, оп. цит. стр. 5.

¹⁴ Б. Лубарда, Радно право-Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу, Београд, 2012, Правни факултет у Београду, стр. 607.

¹⁵ А. Балтић, М. Деспотовић, Основи радног права Југославије и основни проблеми социологије рада, Београд, 1976, Савремена администрација, стр. 241.

Позитивни прописи у материји радног права не дефинишу термин „радна дисциплина”. У Закону о раду¹⁶ се наводи да је запослени дужан да: 1) да савесно и одговорно обавља послове на којима ради; 2) да поштује организацију рада и пословања код послодавца, као и услове и правила послодавца у вези са испуњавањем уговорних и других обавеза из радног односа; 3) да обавести послодавца о битним околностима које утичу или би могле да утичу на обављање послова утврђених уговором о раду; 4) да обавести послодавца о свакој врсти потенцијалне опасности за живот и здравље и настанак материјалне штете.¹⁷

1. Основна обележја дисциплинске одговорности

Радник је дужан да се на раду придржава обавеза прописаних законом, колективним уговором, правилником о раду и уговором о раду. Садржину једног радног односа чини свеукупност права и обавеза радника.

Запослени може да одговара за повреду радне обавезе, само уколико је она као таква била прописана законом, колективним уговором или општим актом, а у складу са начелом легалитета (*nullum crimen nulla poena sine lege*).

Принцип легалитета је био заступљен и у нашем ранијем законодавству и правној пракси. На то указују следеће одлуке: „У самоуправном општем акту морају бити наведене обавезе и одговорности радника у удруженом раду као и који поступци се сматрају као повреда радне обавезе... Недвосмислено је, дакле да за кршење радних обавеза важи начело легалитета-радник не може бити одговоран за поступак који у самоуправном општем акту није наведен као кршење радне обавезе.”¹⁸

„Током поступка пред судом удруженог рада утврђено је да организација удруженог рада, дело које је учинио радник није утврдила као повреду радне обавезе. Полазећи од те констатације, а имајући у виду законски принцип да нико не може да буде позван на одговорност за радњу која није утврђена као повреда радне обавезе, суд је оценио да је искључење радника противзаконито“.¹⁹

Има мишљења да се у материји дисциплинске одговорности не може применити начело легалитета, пошто није могуће унапред предвидети све повреде радних дужности и обавезе понашања радника општим актима, као и због постојања имплицитних обавеза

¹⁶ Закон о раду Србије, „Службени гласник РС”, бр. 24/05; 61/05; 54/09; 32/13; 75/14; 13/17.

¹⁷ Чл. 15. Закона о раду

¹⁸ Одлука Суда удруженог рада Словеније Сп-415/76. од 13. 01. 1977. године

¹⁹ Одлука Суда удруженог рада Македоније Рож-875/77. од 22. 09. 1977. године.

запослених (нпр. под обавезом лојалности послодавцу- часног и верног извршавања рада, службе, могуће је подвести низ понашања која су у супротности са овом обавезом).²⁰

Дисциплинска одговорност је лична одговорност, јер запослени одговора за своје понашање, чињење или нечињење, те дисциплинске санкције искључиво погађају њега.

Једна од важних карактеристика самог радног односа и дисциплинске одговорност је субординација, односно подређеност запосленог послодавцу.

У теорији радног права општеприхваћено је становиште по коме дисциплинска власт послодавца произилази из чињенице да је запослени правно подређен послодавцу. То значи да послодавац прописује унутрашњи ред и радну дисциплину као правила понашања на раду и у вези са радом.²¹

Субординација као једна од суштинских карактеристика радног односа утиче на то да радник ступајући у радни однос, на основу закљученог уговора о раду, бива потчињен правилима радног реда, која су му наметнута и која су неприкосновена, а која захтевају да се према радној дисциплини, тј. према послодавцу јавља као подређени и послушни извршилац. „Очигледно је да се ради о изнуђеној радној дисциплини пошто је супротно понашање санкционисано одговарајућом дисциплинском казном. Тај већ одавно укореењени негативни приступ одговорности има за последицу дисциплиновано понашање радника, али не као резултат њихове воље и потребе за таквим понашањем, него првенствено као исход економске принуде.“²²

2. Однос дисциплинске са другим врстама одговорности

Дисциплинска одговорност је врста правне одговорности и као таква може се јавити упоредо са неким другим врстама правне одговорности, те се поставља питање њиховог међусобног односа.

Оно што посебно издваја дисциплинску одговорност од других врста одговорности јесте да се она може применити само према лицима која су у радном односу, односно према запосленим лицима

²⁰ Б. Лубарда. оп. цит. стр. 608.

²¹ Г. Обрадовић, С. Ковачевић Перић, оп. цит. стр. 26.

²² Ј. Градашћевић, Дисциплинска одговорност радника у светлу измена и допуна Закона о удруженом раду, Годишњак Правног факултета у Сарајеву, бр. XXXV/87, стр. 89.

Дисциплинска одговорност, иако специфична одговорност, различита је, независна и самостална, а истовремено је у тесној повезаности са осталим облицима одговорности.²³

Према Закону о државним службеницима, одговорност за кривично дело или прекршај не искључује дисциплинску одговорност. Овом одредбом остављена је могућност упоредне одговорности државног службеника у случајевима када повреда дужности из радног односа истовремено представља, односно има елементе кривичног дела или прекршаја.

Кривична и прекршајна одговорност везују се за дисциплинску одговорност само онда када радња повреде дужности из радног односа, под одређеним условима, истовремено представља и повреду прописа о кривичној, односно прекршајној одговорности. У таквим случајевима, дисциплински орган при одлучивању о дисциплинској одговорности државног службеника није везан одлуком суда о одговорности за кривично дело или органа за прекршаје у погледу његове прекршајне одговорности, као што ни ови органи нису везани одлуком дисциплинског органа и одговорности државног службеника за повреду дужности из радног односа.²⁴

Такође, потребно је направити разлику између дисциплинске и грађанске одговорности, односно одговорности за проузроковану штету. Наиме уколико је повредом радне обавезе проузрокована и одређена штета, запослени ће у том случају одговарати и дисциплински и материјално. Међутим, разлика између ова два облика правне одговорности је у степену виности приликом утврђивања одговорности. За дисциплинску одговорност се захтева урачунљивост и кривица као облик виности, док је за материјалну одговорност довољна намера или крајња непажња као облик виности. Дакле запослени не одговара за обичну непажњу, за разлику од послодавца.²⁵

II ПОЈАМ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

Државни службеници су значајна категорија запослених који обављају послове важне за функционисање државе.

„Свако модерно друштво, као скупина људи која организује и врши одређени круг послова на јединствен начин, организовано је као држава. Да би обезбедила вршење заједничких послова на нивоу друштва држави је потребна власт, а за вршење те власти,

²³ Г. Обрадовић, С. Ковачевић Перић, оп. цит. стр. 16.

²⁴ С. Новаковић, Правни положај државних службеника и намештеника, 10 специјалних прилога „Савремене праксе, Београд, 2006. Савремена администрација, стр. 20.

²⁵ Г. Обрадовић, С. Ковачевић Перић, оп. цит. стр. 18.

односно државне функције, потребан јој је инструмент- државни орган који врши државне функције у име државе. Ради извршавања функција које су им поверене, државни органи ангажују одговарајућа лица за обављање државних послова“. Државне послове у државном органу сагласно томе обављају две групе људи: првој припадају лица која су носиоци државне функције, тзв. политичка лица (функционери), а другој лица која врше стручне и помоћне послове у органу (државни службеници).²⁶

Појам државног службеника се у теорији дефинише на различите начине.

Према професору Р. Лукићу, државни службеник је „лице које је по својој професији, занимању, службено лице, тј. обавља државне послове као своје стално занимање, по правилу на основу своје посебне стручне спреме или на основу стечене способности за њихово вршење и та лица, по правилу, живе од своје службе.²⁷

Кавалијери наводи да је према општем схватању и науци „ чиновник државе сваки који преузима обавезу да ће своје знање и вештину ставити у службу државе уз наплату из државног прорачуна и то тако да ту службу обавља као занимање, коме се стално посветио, улажући своју физичку и душевну снагу.²⁸

Има и мишљења да државни службеник не врши службу као своје право, већ као своју дужност и надлежност и не врши је у своје име, већ искључиво као орган државе, а да је статус службеника, као једну легалну ситуацију уредио закон, тако да појединац ступањем у службу ступа у једну општу ситуацију, а не ствара за себе неку посебну правну ситуацију, јер његов положај, права и дужности уређује држава.²⁹

Постоје аутори који према елементу воље, врше поделу јавних службеника на принудне, прагматичке и контрактуелне.

Код принудних службеника од њихове воље не зависи ни ступање у статус службеника нити одређивање садржине службеничког односа (нпр. војна служба). Ова категорија не спада у савременом смислу у јавне службенике и то због одсуства редовности, они не

²⁶ Р. Безбрадица, Дисциплинска одговорност државних службеника, Радно и социјално право, бр. 1/2007, стр. 151.

²⁷ Р. Лукић, Теорија државе и права, I Теорија државе, Београд, 1995. Завод за уџбенике и наставна средства и Београдски издавачко-графички завод, стр. 292.

²⁸ Н. Цавалиери, О правном одношају између чиновника и државе, Загреб, 1911. Дионичарска тискара, стр. 7. Наведено према: М Влатковић, Р Брковић, Б. Урдаревић, Службеничко право, Досије студио, Београд, 2013, стр. 54.

²⁹ Р. Марковић, Управно право, Београд, 2002, Службени гласник, стр. 170.

примају плату, већ један облик накнаде, те је јасно да не може бити принудних службеника од каријере.³⁰

За разлику од принудних, прагматични службеници су они који својом вољом одлучују да ли ће ступити у јавну службу, али је садржина службеничког односа уређена објективним правом и то независно од њихове воље, те се може једнострано мењати од стране државе, у ком случају се службеници не могу жалити, нити сматрати да им је повређено неко њихово субјективно право, односно не могу захтевати да оно буде онакво какво је било када су ступали у службу. То је последица принципа професионализације.

Трећу категорију службеника, према овом становишту чине контрактуални (уговорни) службеници, који не само да одлучују да ли ће уопште ући у службу, у орган или у организацију јавне службе, већ и под којим условима ће постојати и трајати њихов службенички однос. Сама садржина њиховог службеничког односа уређује се уговором, а не објективним правом.³¹

Матични закон Републике Србије у области радних односа је Закон о раду. Одредбе овог закона примењују се на све запослене који раде на територији Републике Србије, код домаћег или страног правног, односно физичког лица, као и на запослене који су упућени на рад у иностранство од стране послодавца, на запослене у државним органима, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе и јавним службама, ако законом није другачије одређено и на запослене стране држављане и лица без држављанства који раде код послодавца на територији Републике Србије, као и на запослене код послодавца у области саобраћаја, ако законом није другачије одређено.³²

Поред Закона о раду, који садржи опште прописе о радним односима, постоје посебни прописи. Најзначајнији пропис који нормира систем радних односа државних службеника је Закон о државним службеницима, који заједно са Законом о државној управи представља системске, реформске законе, којима се допринеси обезбеђењу законитог и ефикасног рада државне управе, јачању принципа професионализације, деполитизације, непристрасности, забране дискриминације, превенцији корупције, а тиме и јачању поверења грађана у рад државних службеника и угледа читаве државне управе. До ступања на снагу Закона о државним службеницима 2006. године, у Републици Србији се

³⁰ М Влатковић, Р Брковић, Б. Урдаревић, оп. цит. стр. 55.

³¹ Ibid.

³² Чл. 2. Закона о раду.

на запослене у државним органима примењивао Закон о радним односима у државним органима донет 1991. године. Овај Закон имао је одређене слабости, није укључивао правила селекције која би омогућила избор најбољих кандидата за пријем у радни однос; постављање помоћника министара, секретара министарстава, руководиоца посебних организација, директора органа у саставу министарстава, директора владиних служби итд. вршило се актом Владе, без спроведеног конкурса, што је у пракси доводило до волунтаризма и преваге политичких интереса над стручним мерилима; систем звања није био доведен у везу са јединственом класификацијом послова, чиме је створена могућност да се звања, а тиме и напредовање, добрим делом стичу на основу радног стажа независно од сложености и одговорности послова које запослени врши или њиховог знања и способности.³³

Полазећи од Закона о државним службеницима,³⁴ све кадрове у државној управи можемо поделити на државне службенике, намештенике и функционере.

Закон о државним службеницима примењује се на државне службенике чија се радна места састоје од послова из делокруга органа државне управе, судова, јавних тужилаштва, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина или с њима повезаних општинских, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова.

У Закону је употребљена и негативна енумерација, којом се наводи да државни службеници нису народни посланици, председник Републике, судије Уставног суда, чланови Владе, судије, јавни тужиоци, заменици јавних тужилаца и друга лица која на функцију бира народна скупштина или поставља Влада и лица која према посебним прописима имају положај функционера.³⁵

Законом је регулисана и категорија намештеника, тако што је одређено да се ради о лицима чије се радно место састоји од пратећих помоћно-техничких послова у државном органу. Намештеник заснива радни однос према општим прописима о раду, дакле уговором о раду, који обавезно садржи одредбу према којој послодавац може решењем да

³³ А. Илић Појам и врсте државних службеника, стр. 264. Доступно на: <http://www.prafak.ni.ac.rs/files/zbornik/sadrzaj/zbornici/z57/17z57.pdf>, Приступ: 10. 08. 2017.

³⁴ Закона о државним службеницима, Службени гласник РС, бр. 79/2005; 81/2005; 83/2005; 64/2007; 67/2007; 116/2008; 104/2009; 99/2014.

³⁵ Чл. 2. Закона о државним службеницима.

промени оне састојке уговора чију једнострану промену закон допушта. Према образложењу Предлога Закона о државним службеницима основна разлика између државних службеника и намештеника произилази из чињенице да су послови државних службеника везани непосредно са вршењем власти, због чега се њихов однос са државом успоставља на јавноправни начин, док су намештеници лица која раде на пратећим пословима и чији се положај, због тога, приближава, у знатној мери, положају запослених у приватном сектору.³⁶

С обзиром на то да Закон о државним службеницима изричито одређује да јавни функционери нису државни службеници у циљу свеобухватнијег приступа потребно је одредити појам „јавне функције“.

У лексичком смислу јавна функција означава деловање, делатност, дужност, службу, радњу, посао. У контексту политике, под функцијом се подразумева вршење одређене изборне јавне активности у политичкој организацији, представничком органу, радној организацији или управи. У правној науци, јавна функција се схвата као делатност, односно активност вршењем одређеног позива или службе, задатак или група задатака, улога или утицај који неко врши у државној власти, друштвеним односима или јавном животу и правосуђу.³⁷

Јавна функција се поверава избором или именовањем. Право избора у зависности од функције, имају грађани, Народна скупштина, скупштина аутономне покрајине или скупштина јединице локалне самоуправе. У првом случају јавну функцију поверавају на општим изборима пунолетни пословно способни држављани Републике Србије. У другом случају, функцију поверавају народни посланици, посланици или одборници гласањем. Право именовања има Влада, односно извршни органи аутономне покрајине или локалне самоуправе.³⁸

Примећује се да позитивноправни појам службеника није у складу са теоријским појмом државног службеника. Док су функције народних посланика, председника Републике и чланова Владе резултат изборног процеса, на којима се кандидују и бивају изабрани на непосредним изборима, са друге стране нпр. судије и тужиоци обављају послове као своју

³⁶ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, оп. цит. стр. 129.

³⁷ З. Ивошевић, Правни положај јавних функционера у: Извори, остваривање и заштита права из радног односа, Београд, 2009., Глосаријум, стр. 11.

³⁸ Ibid.

професију, трајно и на основу сталне поделе дужности и овлашћења, на дужност долазе по стручним, а не по политичким критеријумима, а функције судије и тужиоца нису резултат изборног процеса, већ избором на дужност од одговарајућег тела- Високог савета судства, односно Државног већа тужилаца. Према томе, судије и тужиоци су несумњиво у теоријском смислу службеници, јер врше јавну службу, обављају је добровољно, као своју професију, а не привремено и за то примају одговарајућу плату.³⁹

Државна управа је, у смислу Закона о државној управи,⁴⁰ део извршне власти Републике Србије који врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије, а чине је:

- министарства,
- органи управе у саставу министарстава,
- посебне организације,
- управни окрузи,

Органи управе у саставу министарстава су:

- управе,
- инспекторати,
- дирекције,

Посебне организације су:

- секретаријати,
- заводи,
- посебне организације с другачијим називом.

Министарства се образују за послове државне управе у једној или више међусобно повезаних области. Њима руководе министри, који су за свој рад одговорни Влади и Народној скупштини. Министарство може да има једног или више државних секретара који су за свој рад одговорни министру и Влади.

Државни секретар помаже министру у оквиру оних овлашћења која му он одреди, уз ограничење да га министар не може овластити за доношење прописа, нити за гласање на седницама Владе. Државни секретар је заправо функционер кога поставља и разрешава Влада на предлог министра и његова дужност престаје са престанком дужности министра.

³⁹ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, оп. цит. стр. 130.

⁴⁰ Закон о државној управи, Службени гласник РС, бр. 79/2005; 101/2007; 95/2010; 99/2014.

У случају да министарство има више државних секретара, тада министар писмено овлашћује једног од њих да га замењује док је одсутан или спречен.

Министарство има помоћнике министра, који руководе заокруженом облашћу рада министарства за коју се образује сектор, а који за свој рад одговарају министру. Помоћнике министра поставља Влада на пет година, на предлог министра, у складу са правилима Закона о државним службеницима о попуњавању положаја.

Министарство може да има секретара министарства, који за свој рад одговара министру и помаже му у управљању кадровским, финансијским, информатичким и другим питањима, у усклађивању рада унутрашњих јединица министарства и сарађује са осталим органима. Секретара министарства поставља Влада на пет година, на предлог министра, а у складу са правилима о попуњавању положаја која су прописана Законом о државним службеницима.

Министар може да именује и посебне саветнике, с тим да је Законом о државној управи њихов број ограничен на три. Посебни саветници по налогу министра припремају предлоге, сачињавају мишљења и врше друге послове за министра. Њихова права и обавезе уређују се уговором, према општим правилима грађанског права, док се накнада са њихов рад одређује према мерилима које одреди Влада. Број посебних саветника (највише три), одређује се актом Владе, за свако министарство.⁴¹

Министарство може да има један или више органа управе у свом саставу, који се образује за извршне, односно инспекцијске и са њима повезане стручне послове, ако њихова природа или обим захтевају већу самосталност од оне коју има сектор у министарству. Орган управе у саставу министарства може да стекне својство правног лица кад је то законом одређено.

У саставу министарства постоје три врсте органа управе: управе, инспекторати и дирекције. Управе се образују за извршне и са њима повезане инспекцијске и стручне послове. Инспекторати се образују за инспекцијске и са њима повезане стручне послове, а дирекције за стручне и са њима повезане извршне послове који се, по правилу, односе на привреду.

Органом у саставу руководи директор, који за свој рад одговара министру. Његова овлашћења су да решава у управним стварима из делокруга органа у саставу, као и да

⁴¹Чл. 27. Закона о државној управи.

одлучује о правима и дужностима запослених у органу у саставу. Њега поставља Влада, на предлог министра, на период од пет година, по поступку који је нормиран Законом о државним службеницима. Орган управе у саставу министарства може имати једног или више помоћника директора, који руководе пословима у једној или више међусобно повезаних области рада органа у саставу и за свој рад одговара директору и министру. Њега поставља Влада, на период од пет година, на предлог министра.

У Републици Србији, у систему државне управе постоје и посебне организације, које се образују за стручне и са њима повезане извршне послове чија природа захтева већу самосталност од оне коју има орган у саставу. Могу се основати као секретаријати и заводи, с тим што постоји могућност да се законом образују и посебне организације са другачијим називом. Секретаријат се образује за стручне послове значајне за све органе државне управе и са њима повезане извршне послове, док се завод образује за стручне послове који изискују примену посебних метода и сазнања и са њима повезане извршне послове.⁴²

Посебном организацијом руководи директор кога поставља Влада на пет година, на предлог председника Владе, а он је за свој рад одговоран Влади. Влада може поставити директора посебне организације из реда наставника високошколске установе у Републици Србији, тако да у том случају то лице може да настави да обавља послове наставника високошколске установе.

Посебна организација може да има и заменика директора, који помаже директору у оквиру оних овлашћења која му он одреди и замењује га док је одсутан или спречен, али директор не може да овласти заменика на доношење прописа. Њега такође поставља Влада на пет година, на предлог директора, али је предвиђено да заменик директора посебне организације може бити наставник високошколске установе у Републици Србији под условом да и директор те посебне организације није истовремено наставник високошколске установе у Републици Србији. Дакле директор и његов заменик, не могу истовремено бити наставници у високошколским установама у Републици Србији. Посебна организација има једног или више помоћника директора, које поставља Влада,

⁴²Чл. 33. Закона о државној управи.

напериод од пет година, на предлог директора, према Закону о државним службеницима и који је за свој рад одговоран директору.⁴³

1. Правни положај државних службеника

Од дана ступања на рад државни службеници, по самом закону имају низ веома значајних права. Као корелат правима које уживају, јављају се и обавезе, односно дужности на раду и у вези са радом.

Према Закону о државним службеницима, 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, те је ради обезбеђења овог права, прописана обавеза руководиоца да, на захтев државног службеника, предузме све мере неопходне за заштиту његове безбедности на раду.

Државни службеник има право на плату, накнаду и друга примања у државном органу и то према закону којим се уређују плате у државним органима.⁴⁴

Такође имају право на одморе и одсуства са рада, а која остварују према општим прописима о раду и посебном колективним уговором и то право на годишњи одмор од најмање 20, а највише 30 радних дана, према критеријумима одређеним посебним колективним уговором. Одмори и одсуства служе да би се државни службеник одморио од рада и обновио своје радне и виталне функције, као и да би обавио одређене приватне потребе или испунио неке јавне обавезе.⁴⁵

Државни службеник има право да буде члан синдиката и професионалног удружења. Коришћење овог права, зависи од воље државног службеника и у његовом остваривању нико га не сме ометати, нити му то право може ускраћивати. Наравно државни службеник има право и да буде члан органа управљања синдиката и професионалног удружења.⁴⁶

Као правно средство заштите својих права, државни службеник има право жалбе на решење којим се одлучује о његовим правима и дужностима, осим у случајевима када је жалба законом изричито искључена.

Поред наведених права, државни службеници могу имати и додатна права, која се утврђују Посебним колективним уговором за државне органе, а у складу са Законом о

⁴³Чл. 37. Закона о државној управи.

⁴⁴ Чл. 13. Закона о државним службеницима.

⁴⁵ В. С. Перишић, Службеништво и права службеника, Нови Сад, 2009., Алфа-граф, стр. 100.

⁴⁶ С. Новаковић, оп. цит, стр. 6.

државним службеницима и Законом о раду (на пример: право на јубиларну новчану награду).

Државни службеници имају бројне дужности међу којима је и дужност извршавања усменог налога претпостављеног, осим уколико државни службеник сматра да је тај налог супротан прописима, правилима струке или да његово извршење може да проузрокује штету, у ком случају то мора саопштити претпостављеном. Уколико претпостављени понови налог у писменом облику, државни службеник је дужан да га изврши и да о томе писмено обавести руководиоца. Са друге стране државни службеник је дужан да одбије извршење усменог или писменог налога, уколико би то представљало кажњиво дело и да о томе писмено обавести руководиоца, односно орган који надзире рад државног органа, ако је налог издао руководилац.

Могуће је да се појаве ситуације које изискују премештај државног службеника, трајног или привременог карактера, на радно место у истом или другом државном органу, које је он дужан да прихвати. По писменом налогу претпостављеног, државни службеник је дужан да ради и послове који нису у опису његовог радног места, ако за њих испуњава услове и то из разлога привремено повећаног обима посла или због замене одсутног државног службеника. Врсту и трајање послова одређује претпостављени писменим налогом, с тим што њихово обављање може трајати најдуже 30 дана, а само изузетно и дуже од тога, уколико је потребно да државни службеник на положају замени другог или ако на положају не ради нико.

Државни службеник ће бити дужан да ради на радном месту нижем од свог, по писменом налогу претпостављеног, а у случају елементарних непогода, више силе или других непредвидивих околности, с тим што за то време задржава права која произилазе из његовог радног места.

Државни службеник је дужан да поступи по писменом налогу којим га руководилац одређује за рад у радној групи у свом или другом државном органу, као и да поштује радно време и правила понашања у државном органу.⁴⁷

Државни службеник је дужан да чува државну, војну, службену и пословну тајну, као и да обавести непосредно претпостављеног или руководиоца ако у вези са обављањем

⁴⁷ Чл. 22. Закона о државним службеницима.

послова радног места дође до сазнања да је извршена радња корупције од стране функционера, државног службеника или намештеника у државном органу у којем ради.

Законом о државним службеницима предвиђен је и низ правила која имају за циљ спречавање сукоба интереса у раду државних службеника и смањење могућности појаве коруптивних понашања.

Под условима предвиђеним законом, државни службеник може да ради за другог послодавца, али под условом да додатни рад није забрањен посебним законом или другим прописом, уколико не ствара могућност сукоба интереса и уколико не утиче на непристрасност рада државног службеника. Правило је да је за додатни рад државном службенику потребна писмена сагласност руководиоца. Сагласност није потребна у случајевима објављивања ауторских дела, научноистраживачког рада и рада у културно-уметничким, хуманитарним, спортских и сличним удружењима, али руководиоца може забранити и такав рад, уколико се њиме онемогућава или отежава рад државног службеника, ако штети угледу државног органа или ствара могућност сукоба интереса или утиче на непристрасност рада државног службеника.

Државни службеник не сме да оснује привредно друштво, јавну службу, нити да се бави предузетништвом, те је дужан да пренесе управљачка права у привредном субјекту на друго лице и да податке о лицу на које је пренео управљачка права и доказе о преносу достави руководиоцу, а државни службеник на положају Агенцији за борбу против корупције.

Државни службеник не сме да прими поклон у вези са вршењем својих послова, (осим протоколарног или пригодног поклона мање вредности) нити било какву услугу или другу корист за себе или друга лица, нити сме да користи рад у државном органу да би утицао на остваривање својих права или права са њим повезаних лица.⁴⁸

Једно у низу важних правила предвиђених Законом о државним службеницима је дужност државног службеника да непосредно претпостављеног писмено обавести о сваком интересу који он, или са њим повезано лице, може имати у вези са одлуком државног органа у чијем доношењу учествује, ради одлучивања о његовом изузећу. Кад државним органом руководи државни службеник, он је дужан да о интересу писмено обавести државни орган или тело надлежно за његово постављење.

⁴⁸ Чл. 25. Закона о државним службеницима.

2. Врсте радних места државних службеника

Радна места државних службеника су Законом о државним службеницима подељена на положаје и на извршилачка радна места, а према критеријумима сложености послова, овлашћења и одговорности.

Положаји подразумевају радна места на којима службеници имају овлашћења и одговорности везане за вођење и усклађивање рада у државном органу, а који се стичу постављањем од Владе или другог државног органа или тела.

Положаји које попуњава Влада су: помоћник министра, секретар министарства, директор органа управе у саставу министарства, помоћник директора органа управе у саставу министарства, директор посебне организације, заменик и помоћник директора посебне организације, директор службе Владе, заменик и помоћник директора службе Владе, заменик и помоћник Генералног секретара Владе, Републички јавни правобранилац и заменик Републичког јавног правобраниоца.⁴⁹

У судовима и јавним тужилаштвима положаји се одређују актом Врховног касационог суда, односно Републичког јавног тужиоца, а у осталим државним органима положаји се одређују актима тих органа.

Сви положаји у државном органу разврставају се у групе, а у зависности од процене обима овлашћења и одговорности које сваки положај има с обзиром на прописе о раду државног органа у коме се положај налази. Према Уредби о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника,⁵⁰ положаји се разврставају у пет група: Положај у првој групи је директор посебне организације. У другој групи положаја су: директор органа управе у саставу министарства, заменик директора посебне организације, заменик Генералног секретара Владе, директор службе Владе који је одговоран председнику Владе и Државни правобранилац. Трећу групу положаја чине: секретар министарства, помоћник министра, заменик директора службе Владе који је одговоран председнику Владе, директор службе Владе који је одговоран генералном секретару Владе, помоћник генералног секретара Владе, помоћник директора Републичког секретаријата за законодавство, помоћник директора Републичког секретаријата за јавне политике, заменик државног правобраниоца, секретар Врховног касационог суда Србије и

⁴⁹ Чл. 34. Закона о државним службеницима.

⁵⁰ Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника, Службени гласник РС, бр. 117/05; 108/08; 109/09; 95/10; 117/12; 84/14; 132/14; 28/15; 102/15; 113/15.

секретар Републичког јавног тужилаштва. У четвртој групи положаја налазе се: помоћник директора посебне организације, помоћник директора службе Владе који је одговоран председнику Владе и заменик директора службе Владе који је одговоран генералном секретару Владе. Пету групу положаја чине: помоћник директора органа управе у саставу министарства, помоћник директора службе Владе који је одговоран генералном секретару Владе.

За извршилачка радна места је прописано да су то сва она радна места која нису положаји, укључујући и радна места руководиоца ужих унутрашњих јединица у државном органу. Извршилачка радна места се даље разврставају по звањима, а у зависности од сложености и одговорности послова, потребних знања и способности и услова за рад. Звања су виши саветник, самостални саветник, саветник, млађи саветник, сарадник, млађи сарадник, референт и млађи референт.

Извршилачка радна места разврставају се тако што се на опис свих послова радног места примене мерила за процену радног места, а потом се одреди звање које најбоље одговара том радном месту. Притом мерила за процену радних места су: сложеност послова, самосталност у раду, одговорност, пословна комуникација и компетентност.

III ДИСЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

С обзиром на природу и значај послова које обављају, државни службеници имају и посебан однос према државном органу и морају одговорно да се понашају и раде. Уколико тако не поступају, сnose одговорност предвиђену законом.

Неоспорно је да идеалног понашања нема, да оно у свим ситуацијама неће давати очекиване резултате, да разлике и супротности међу људима постоје, па према томе нису искључена ни занемаривања радних обавеза, материјалне штете, узурпирања појединих права, несавесност и друга неприхватљива понашања која прате радни однос. То упућује на потребу сузбијања негативних појава, односно недопустивих понашања државних службеника и санкције које ће ефикасно довести у склад нарушени правни поредак. Код радних обавеза примарно се мисли на понашање државног службеника, тачније о дозвољености његовог понашања у релацијама оптималног функционисања процеса рада.⁵¹

⁵¹ Ј. Перлаин, Одговорност за вршење радних обавеза у: Зборник радова Правног факултета у Сплиту, бр. XIV/1977., стр. 71.

У структури сваке средине ограничава се слободно деловање њених саставних делова, јер је човек као јединка различит од сваког другог човека, те управо те разлике доводе и до различитог битисања људи у истим условима.⁵²

Дисциплинска одговорност јесте одговорност државног службеника за утврђене повреде дужности из радног односа за које се од овлашћених органа у одређеном поступку изричу прописане дисциплинске казне. Ова врста правне одговорности примењује се искључиво на физичка лица, која су у радном односу.⁵³

Дисциплинска одговорност државних службеника разликује се од других облика одговорности, јер повреда дужности представља нарушавање радне дисциплине, док је кривично дело оно дело које је законом предвиђено као кривично дело, које је противправно и скривљено, а прекршаји су законом и другим прописима одређене повреде јавног поретка.⁵⁴ Стога Закон о државним службеницима предвиђа могућност паралелне одговорности, односно прописује да одговорност за кривично дело или прекршај не искључује дисциплинску одговорност. Овакав став утемељен је и у судској пракси: „Кривична и дисциплинска одговорност су међусобно независне, па се у дисциплинском поступку може испитивати постојање обележја повреде радне обавезе независно од тога што се она поклапа са обележјима одређеног кривичног дела“.⁵⁵

Државни службеник може да одговара дисциплински само за повреду дужности из радног односа која је била прописана пре него што је учињена, а може бити извршена на два начина: чињењем и нечињењем. Чињење представља предузимање недопуштене радње од стране државног службеника, док је нечињење акт уздржавања, односно пропуштања предузимања радње коју је државни службеник био дужан да изврши.

⁵² Ч. Богићевић, оп. цит. стр. 195.

⁵³ Р. Безбрадица, оп. цит. стр. 155.

⁵⁴ Ibid., стр. 159.

⁵⁵ Одлука Суда удруженог рада Србије, бр. 727/76, од 05. 11. 1976.

1. Појам дисциплинског дела

Дисциплинска одговорност је правна одговорност за учињену повреду радне дисциплине, односно за извршено дисциплинско дело (дисциплински прекршај или деликт).⁵⁶

Повреда радне обавезе је повреда обавезе из радног односа, а која је утврђена законом, колективним уговором, правилником о раду и уговором о раду, односно повреде радних обавеза јесу све повреде појединачних радних налога и упутстава послодавца или општих правила понашања на раду или у вези са радом.⁵⁷

Дисциплинско дело (дисциплински кажњиво дело) је дело које претпоставља постојање одређене радне дисциплине (радне обавезе) која се напада од стране лица у својству запосленог.⁵⁸ Међутим позитивно радно законодавство не користи термин дисциплинско дело, већ говори о отказу и мерама за повреду утврђених радних обавеза и непоштовање радне дисциплине.

Повреда радне обавезе, односно постојање дисциплинског дела зависи од радње извршења, места извршења, времена извршења, као и од разлога који искључују њено постојање. Начин, време и место извршења повреде дужности, поред ознаке државног службеника који је повредио радну обавезу, представљају конкретизацију повреде што је од посебног значаја за њену идентификацију, те морају бити наведени како у закључку о покретању дисциплинског поступка тако, нарочито и у изреци решења којим се окончава дисциплински поступак.⁵⁹

У погледу извршења дисциплинског дела, а у складу са начелом легалитета, државни службеник може бити одговоран за повреду радне обавезе, само уколико је она као таква била прописана законом, колективним уговором или општим актом у време извршења дела.

Између учињене повреде радне обавезе и радње државног службеника мора да постоји узрочна веза, односно поступци државног службеника се према дисциплинском делу морају јавити као узрок преме последици. Нема сметњи да и покушај неких повреда

⁵⁶ Б. Ненадић, Р. Безбрадица, Закон о раду и дисциплинска одговорност, Радно и социјално право, бр. 1-6/2005., Београд, стр. 101.

⁵⁷ Б. Лубарда, Дисциплинска одговорност и хармонизација права, Право и привреда, бр. 5-8/2001., Београд, стр. 246.

⁵⁸ Г. Обрадовић, С. Ковачевић Перић, оп. цит. стр. 32.

⁵⁹ Р. Безбрадица, оп. цит. стр. 168.

радних обавеза (крађа, фалсификат и сл.) буде дисциплински санкционисан, због тога што и овакви поступци угрожавају радну дисциплину.⁶⁰

У пракси се често дешава да радник истовремено одговара за више учињених повреда радних обавезе. Стицај је постојање више повреда радних обавеза учињених од стране истог државног службеника за које се изриче једна дисциплинска мера. Он може бити идеални и реални. Идеални постоји кад државни службеник једном радњом учини више повреда радних обавеза, а реални када са више радњи учини више повреда радних дужности. Стицај је хомоген кад су учињене или само лакше или само теже повреде радних обавеза, а хетероген кад су учињене и лакше и теже повреде радних обавеза.⁶¹

Од стицаја треба разликовати продужену повреду радне обавезе која постоји кад више повреда радне обавезе због међусобне повезаности чине јединствену повреду радне обавезе, а множину повреда повезује у јединствену повреду: истоврсност радњи, временски континуитет и искоришћавање исте прилике (нпр. свакодневно или често поткрадање).⁶²

Продужену повреду радне обавезе не треба поистовећивати са трајном повредом радне обавезе, јер трајање повреде радне обавезе доводи до одређеног стања недисциплине, тако да све док она постоји, постоји и повреда радне обавезе (нпр. неоправдано, узастопно изостајање са посла).

За разлику од трајне повреде радне обавезе, као стања недисциплине, тренутне повреде радне обавезе су акти недисциплине. (давање нетачних података, крађа и сл.).⁶³

Време извршења повреде дужности је важно за решавање више питања од значаја за дисциплински поступак (временско важење закона- дисциплинска одговорност се утврђује према закону који је важио у време извршења повреде; застарелост; урачунљивост се одређује према времену извршења повреде и др.). Као време извршења повреде дужности, према теорији последице, у случају када је повреда учињена чињењем, узима се време када је државни службеник предузео радњу повреде, односно у случају када је повреда учињена нечињењем, када је пропустио радњу коју је био дужан да предузме.⁶⁴

⁶⁰ З. Ивошевић, Дисциплинска и материјална одговорност, Београд, 1988. Правно економски центар, стр. 24.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

⁶³ Г. Обрадовић, С. Ковачевић Перић, оп. цит. стр. 35.

⁶⁴ Р. Безбрадица, оп. цит. 169.

У случају реалног стицаја време извршења повреде радне обавезе одређује се према свакој радњи посебно.

Код трајне повреде радне обавезе, као време учињене повреде узима се целокупан период у којем је радник био недисциплинован, док је код продужене повреде радне обавезе време учињене повреде одређено временом извршења свих повреда, које су захваћене продуженом повредом.

Уколико се државни службеник понаша супротно од предвиђене радне дисциплине пре или после рада, сматраће се да је учинио повреду радне обавезе, само уколико се његово понашање може довести у везу са радом.

Место извршења повреде дужности, према теорији убиквитета, која је општеприхваћена у правној доктрини и јуриспруденцији, али прилагођена дисциплинској одговорности је оно место где је предузета радња повреде или место где је пропуштена радња коју је извршилац био дужан да предузме.⁶⁵

У случају реалног стицаја, место извршења радње се одређује према месту где је свака од радњи у стицају предузета.

Код продужене повреде радне обавезе, за одређивање места извршења, меродавно је свако место где је државни службеник преузимао или пропуштао да предузме радње које ту обавезу чине, док се код трајне повреде радне обавезе као место извршења узима свако место где је државни службеник био у стању недисциплине.

1.1. Врстедисциплинскихдела

Законом о државним службеницима прописане су лакше и теже повреде радних дужности.

Лакше повреде службене дужности су блажи облик одступања од правних прописа и од начела на којима се темљи обављање службене дужности односно оне су, као такве, блажи облик повреде правила струке.⁶⁶

Подела дисциплинских дела на лакше и теже, значајна је због тога што указује на различита забрањена понашања државних службеника и врши степеновање тих повреда, што омогућава дисциплинском органу успешније вођење поступка и објективније одређивање дисциплинске казне коју ће изрећи, јер ограничава његово дискреционо

⁶⁵ Ibid., стр. 170.

⁶⁶ И. Борковић, Службеничко право, Загреб, 1999. Информатор, стр 141.

овлашћење у процени повреде дужности коју је учинио државни службеник.⁶⁷ Такође, подела радних дужности на лакше и теже, односно њихово такстативно набрајање законским нормама, обезбеђује и примену принципа легалитета у дисциплинском поступку, јача правну сигурност и смањује арбитрерност дисциплинских органа.

Према Закону о државним службеницима лакше повреде дужности из радног односа јесу:

1) Учестало закашњавање, неоправдано одсуствовање у току радног времена или ранији одлазак са рада је таква повреда радне обавезе коју чини онај државни службеник који не поштује прописано радно време, неоправдано одсуствује са рада у току радног времена или напушта радно место пре завршетка радног времена;

2) Несавесно чување службених списа или података представља повреду радне дисциплине, којом приликом државни службеник не поступа са службеним списима и подацима са дужном пажњом (нпр. износи службене списе ван пословних просторија, дозвољава неовлашћеним лицима приступ службеним списима и подацима и сл.)

3) Неоправдан изостанак с рада један радни дан. („У неоправдан изостанак са посла не урачунавају се дани плаћеног одсуства који запосленом припадају као добровољном даваоцу крви“) ⁶⁸

4) Неоправдано необавештавање непосредно претпостављеног о разлозима спречености за долазак на рад у року од 24 сата од настанка разлога. Из дужности државног службеника да поштује правила понашања у државном органу, произилази његова обавеза да о разлозима спречености за рад обавести непосредно претпостављеног у року од 24 часа од настанка разлога. Начин обавештавања није одређен законом, што значи да државни службеник о разлозима спречености може да обавести непосредно претпостављеног усмено или у писаној форми, лично или преко другог лица, непосредно или посредно, путем одређених средстава комуникације (телефон, телефакс, електронска пошта и сл.).⁶⁹

5) Повреда Кодекса понашања државних службеника, која није обухваћена неком од повреда дужности из радног односа предвиђених Законом о државним службеницима

⁶⁷ С. Новаковић. оп. цит. стр. 21.

⁶⁸ Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 1206/09 од 30.09. 2009.

⁶⁹ Р. Безбрадица, оп. цит, стр. 161.

илинеким посебним законом. О Кодексу понашања државних службеника биће више речи у наставку рада.

Теже повреде радних дужности су нарочито тешки облици повреде радне дисциплине који су прописани Законом о државним службеницима. То су:

1) Неизвршавање или несавесно, неблагоприятно или немарно извршавање послова или налога претпостављеног. Ова повреда дужности садржи две групе са укупно четири одвојене радње, тако да је за дисциплинску одговорност довољно постојање само једне групе: у прву групу спада свако неизвршавање послова, усмених или писмених налога претпостављеног, изузев оног неизвршавања на које државни службеник има право, у складу са законом; у другу групу улазе остала три облика при чему несавесно, као и немарно извршавање представља својеврсни правни стандард чија се садржина одређује од случаја до случаја, али увек у оквирима одступања од редовног и уобичајеног поступања, док се неблагоприятно понашање цени првенствено према роковима за извршавање одређених послова утврђеним законским и подзаконским прописима.⁷⁰

Међутим у једној пресуди Врховног суда Србије се наводи да „ Запослени има право да одбије да поступи по налогу претпостављеног, ако послови садржани у радном налогу представљају сложеније послове, за које је потребан виши степен стручне спреме и знања која се стичу у посебној обуци за обављање тих послова, а коју запослени нема“.⁷¹

2) Незаконит рад или пропуштање радње за које је државни службеник овлашћен ради спречавања незаконитости или штете. Ову тежу повреду службене дужности чини државни службеник, који не поступа у складу са законом и другим прописима донетим на основу закона, односно државни службеник који пропушта радње за које је овлашћен ради спречавања незаконитости или наступања штете (радња извршења у овом случају састоји се у нечињењу).

3) Злоупотреба права из радног односа. Радња извршења ове повреде радне обавезе постоји у случајевима када државни службеници, приликом обављања службене дужности обавља послове који превазилазе његова овлашћења. Ово је данас једна од најчешћих повреда службених дужности државних службеника.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 236/09 од 12. 03. 2009.

4) Повреда начела непристрасности или политичке неутралности или изражавање и заступање политичких уверења на раду. Ова повреда службене дужности састоји се из три одвојене радње, при чему је за постојање дисциплинске одговорности довољно постојање само једне радње. У складу са Законом о државним службеницима, државни службеник је дужан да поступа у складу са Уставом, законом и другим прописима, према правилима струке, непристрасно и политички неутрално, те не сме да изражава и заступа своја политичка уверења. Непристрасност у раду значи да је државни службеник у обављању послова, овлашћења и дужности дужан да поступа објективно, да не показује наклоности, нетрпељивост, надмоћности или сервилност, болећљивост или пакост, односно друге афекције или слабости.⁷²

5) Одавање службене или друге тајне. Ову тежу повреду службене дужности чини државни службеник који повреди своју законску обавезу чувања службене или друге тајне.

5а) Злоупотреба обавештења о сумњи у постојање корупције. Корупција је глобални проблем, са перфидним начинима испољавања. Поред тога, што се стиче утисак да национална права некад толеришу корупцију, различите активности међународних организација остављају утисак да данас постоји једногласност у међународној заједници да треба санкционисати сваки облик корупције, међутим када се ти исти текстови усвојени од стране међународних институција испитају, закључује се да су у стварности лишени сваке оперативне вредности.⁷³

б) Примање поклона у вези са вршењем послова мимо одредаба Закона о државним службеницима, примање услуге или користи за себе или друго лице или коришћење рада у државном органу ради утицаја на остваривање сопствених права или права лица повезаних са државним службеником.

7) Додатни рад мимо услова одређених Законом о државним службеницима;. Државни службеник чини ову повреду радне обавезе уколико без писане сагласности руководиоца, ван радног времена, ради за другог послодавца. О детаљнијим правилима о обављању додатног рада било је речи приликом излагања начела деловања државних службеника.

⁷² Р. Безбрадица, оп. цит. стр. 156.

⁷³ В. Oppetit, *Le paradoxe de la corruption a l'epreuve du droit du commerce international*, Paris 1987, JDI, str. 16.

8) Преузимање дужности директора, заменика или помоћника директора у правном лицу или повреда ограничења чланства у органима правног лица. Ову повреду службене дужности чини државни службеник који преузме дужност директора, заменика или помоћника директора правног лица. Он може бити члан управног одбора, надзорног одбора или другог органа управљања правног лица, само уколико га именује Влада или неки други државни орган.

9) Оснивање привредног друштва, јавне службе и бављење предузетништвом. Радњу извршења овог дисциплинског дела чини оснивање привредног друштва, јавне службе или бављење предузетништвом од стране државног службеника.

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. Ову повреду радне обавезе чини државни службеник који незаконито располаже средствима која су му стављена на располагање (нпр. користи службени аутомобилу приватне сврхе).

13) Повреда права других државних службеника и намештеника. За ефикасно функционисање процеса рада, важна је и сама атмосфера на раду, а посебно међусобни однос запослених, који треба да буде заснован на поштовању, међусобном уважавању, солидарности, коректности и сл. Због тога је једна од тежих повреда службене дужности управо повреда права других државних службеника и намештеника. Овде спадају и случајеви злостављање на раду.

14) Недолично, насилничко или увредљиво понашање према странкама и сарадницима. Државни службеник је дужан да поступа са дужном пажњом и уважавањем у раду са странкама и сарадницима. Неприхватљиво је било какво вређање, понижавање, насиље, претња насиљем и сл.

14а) Долазак на рад у алкохолисаном стању или под утицајем других опојних средстава, односно уживање алкохола или других опојних средстава у току радног времена. У пресуди Врховног суда Србије се наводи да је ова повреда радне обавезе оправдан разлог за отказ уговора о раду „ када је несумњиво утврђено да је тужилац

дошао на посао у алкохолисаном стању, а што ни сам тужилац није оспорио и да је за време рада конзумирао алкохол“.⁷⁴ Сходно препорукама МОП-а садржаним у Кодексу понашања „Управљање питањима у вези са алкохолом и дрогом на местима рада“ од 1996. државама чланицама се сугерише да ова питања разматрају као здравствене проблеме, те да запослене који траже здравствену заштиту и рехабилитацију послодавац не треба да дискриминише, као и да саветовање, медицинска рехабилитација, укључујући програме помоћи и реинтеграције, треба да имају предност у односу на дисциплински поступак и мере.⁷⁵

15) Ометање странака у остваривању права и интереса пред државним органом. Ову повреду службене дужности чини државни службеник који права или физичка лица онемогућује у остваривању њихових права која су им гарантована Уставом и законима. На пример, случај када државни службеник у управном поступку, решавајући управну ствар донесе управни акт на основу којег грађанину или правном лицу није дозвољено право на жалбу која је иначе законом дозвољена.⁷⁶

16) Неоправдани изостанак с рада најмање два узастопна радна дана. У образложењу једне од пресуда Врховног суда Србије се наводи да је „Тужиоцу отказан уговор о раду из разлога што није поштовао радну дисциплину и неоправдано је изостао са посла два узастопна радна дана... Како је тужилац тим одсуством самоиницијативно продужио коришћење годишњег одмора, без одобрења надређеног, правилан је закључак судова да се у конкретном случају није радило о тужиочевој спречености да дође на посао из оправданих разлога, у ком случају би имао обавезу да о томе благовремено обавести послодавца“.⁷⁷

17) Понављање лакших повреда дужности утврђених коначним решењем којим је изречена дисциплинска казна. Радња ове повреде радне дужности састоји се у понављању лакших повреда дужности, с тим да законодавац није предвидео колико је пута потребно да државни службеник учини лакшу повреду, да би се она квалификовала као тежа.

⁷⁴ Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 986/05 од 7. 09. 2005.

⁷⁵ Б. Лубарда, оп. цит. стр. 643.

⁷⁶ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, оп. цит. стр. 186.

⁷⁷ Пресуда Врховног суда Србије, Рев 1630/08 од 25. 02. 2009.

2. Кодекс понашања државних службеника

Високи службенички савет је на основу Закона о државним службеницима 2008. године донео Кодекс понашања државних службеника.⁷⁸ Кодекс је донет у намери да заједно са постојећим законским оквиром допринесе обезбеђењу законитог и ефикасног рада државне управе, јачању принципа професионализације, деполитизације, непристрасности, забране дискриминације, превенцији корупције, а тиме и јачању поверења грађана у рад државних службеника и угледа читаве државне управе.

Све до 2014. године, када су усвојене измене и допуне Закона о државним службеницима, није постојала обавеза органа државне управе и служби Владе да Високом службеничком савету достављају извештаје о праћењу примене Кодекса понашања државних службеника. Након усвојених измена и допуна ови органи су дужни да своје извештаје доставе Високом службеничком савету до 31. јануара за претходну годину, а дужни су и да доставе ванредни извештај, на захтев Високог службеничког савета. На основу пристиглих извештаја, Високи службенички савет саставља свој извештај, најкасније до 31. марта за претходну годину, који садржи и предлог мера за унапређење поштовање Кодекса.

Кодекс понашања државних службеника садржи моралне и професионалне стандарде донете у циљу јачања достојанства професије и етике рада.

Кодекс представља својеврсни водич, смерницу за доношење исправних професионалних одлука и јачање професионалног морала, за који се може рећи да представља исправно поступање у оквиру једне професије.⁷⁹

Најпре треба поћи од тога да је право само минимум морала који је створен од стране државе, а да је морал релативна категорија, која се отима прецизном дефинисању и не може се одредити за сва времена.

У Немачкој теорији радног права, право на рад инкорпорише се у оквиру ширег права на благостање, које није само економско-социјално право, већ садржи и одређени етички постулат у радним, односно у друштвеним односима уопште, а без морала у радним односима не могу се постићи трајнија равнотежа и стабилност.⁸⁰

⁷⁸ Кодекс понашања државних службеника, Службени гласник РС, бр. 29/2008; 30/2015.

⁷⁹ С. Сремчев Илић, Кодекси професионалног и етичког понашања као извор радног права, докторска дисертација, Београд, 2015, Правни факултет у Београду, стр. 9.

⁸⁰ M. Weiss, Labour Law and Industrial Relations in F.R. of Germany, 1986, Deventer, str. 46.

Стога, повреда Кодекса најпре повлачи санкције моралне природе, које се изражавају кроз неку врсту друштвене осуде, презира, прекора, према оном државном службенику који се понашао супротно од онога што је прописано. Међутим, имајући у виду, да је Кодекс понашања државних службеника донет на основу закона, норме које су у њему садржане имају обавезујућу правну природу за адресате.

Повреда Кодекса понашања државних службеника, повлачи и правне санкције, тачније представља лакшу повреду службене дужности, уколико такво понашање државног службеника није законом одређено као тежа повреда радне дужности. Не треба заборавити да је једна од тежих повреда службене дужности понављање лакших повреда дужности утврђених коначним решењем којим је изречена дисциплинска казна. Тако више пута учињена повреда Кодекса понашања државних службеника (која је утврђена коначним решењем као таква) као лакша повреда службене дужности представљаће тежу повреду службене дужности.

У самом Кодексу понашања државних службеника, истакнут је циљ његовог доношења, а то је да ближе утврди стандарде интегритета и правила понашања државних службеника из органа државне управе, служби Владе и стручних служби управних округа и да обавести јавност о понашању које има право да очекује од државних службеника.

Према Кодексу државни службеник је дужан да се понаша на начин који доприноси очувању и подстицању поверења јавности у орган у коме ради, да обавља своје дужности у оквиру датих овлашћења и да се води принципима законитости и непристрасности у раду.

Кодексом је афирмисан и принцип политичке неутралности у раду државних службеника.

Државни службеник је дужан да у свом делању увек води рачуна о јавном интересу и не сме да дозволи да његов приватни интерес дође у сукоб са јавним интересом.

Приликом пријема у радни однос руководиоца је дужан да лице које се прима у радни однос, пре ступања на рад упозна са законом предвиђеним ограничењима и забранама које имају за циљ спречавање сукоба интереса.

У циљу превенције корупције предвиђено је и поступање са поклоном, где је дефинисано да државни службеник током вршења своје дужности може да прими протоколарни или пригодни поклон мање вредности. Уколико му је понуђен поклон или

корист који није такав, дужан је да исти одбије, односно врати и да предузме радње идентификације лица, пронађе сведоке уколико је могуће и да најкасније у року од 24 сати о томе сачини службену забелешку и обавести непосредно претпостављеног.

У Кодексу је регулисано и поступање са повереним средствима, која је државни службеник дужан да користи наменски, а не у приватне сврхе.⁸¹

Регулисано је и поступање са информацијама до којих државни службеник долази у вршењу службе, он их не сме неовлашћено саопштавати, нити у обављању приватних послова сме користити информације до којих је дошао у обављању службе, а ради стицања погодности за себе или са њим повезаних лица. Такође у циљу заштите приватности државни службеник не сме износити личне податке из евиденција које се воде о другим државним службеницима, осим у законом предвиђеним случајевима.

Кодексом је предвиђена забрана сексуалног узнемиравања и забрана мобинга, а државни службеник мора водити рачуна и о стандардима одевања на раду.

Кодекс такође регулише и начин опхођења са странкама из кога се види да се жели елиминисати било какав непристојан и бахат приступ и шиканирање грађана од стране државних службеника. Посебно се мора водити рачуна о особама са инвалидитетом и другим особама са посебним потребама. На тај начин осим што се поштује личност и достојанство странке, чува се и углед самог органа.

Такође, у односима са претпостављенима и подређенима, државни службеник је дужан да поступа са дужном пажњом и поштовањем.

Анализом извештаја⁸² који је сачинио Високи службенички савет, а на основу извештаја који су му достављени од стране органа, којима је то обавеза подаци за 2015. годину су следећи: у достављеним извештајима у министарствима, обухваћено је укупно 47 666 државних службеника (без Министарства унутрашњих послова, јер се на службенике овог Министарства примењује Кодекс полицијске етике). Укупно је у 2015. години поднето 18 притужби грађана. За шест притужби је извршена квалификација, која се односи на чл. 3. Кодекса (поверење јавности); чл. 4. Кодекса који се односи на обављање дужности у оквиру датог овлашћења и на законитост и непристрасност у раду, потом на чл. 6. Кодекса, који се односи на заштиту јавног интереса, даље на чл. 7.

⁸¹ Чл. 9. Кодекса понашања државних службеника.

⁸² Извештај о поштовању Кодекса понашања државних службеника за 2015. годину, бр:119-01-1/2016-01, доступно на: http://www.suk.gov.rs/sr/visoki_sluzbenicki_savet/akti_saveta.dot

Кодекса, који нормира спречавање сукоба интереса; чл. 9. Кодекса, који регулише поступање са поклоном и на чл. 16. Кодекса, који се односи на забрану сексуалног узнемиравања којим се вређа лични интегритет државног службеника. Дванаест поднетих притужби односе се на опхођење и непрофесионални однос државних службеника и као такве се могу подвести под повреду чл. 4. Кодекса, односно на обављање дужности у оквиру датог овлашћења. У министарствима је од укупно 18 поднетих притужби грађана, које се квалификују као повреде одредаба Кодекса, покренуто свега три дисциплинска поступка, али ниједан није окончан до тренутка достављања извештаја Високом службеничком савету.

Достављеним извештајима о поштовању Кодекса понашања државних службеника у службама Владе, обухваћено је 659 државних службеника, али у 2015. години није било притужби грађана на њихов рад.

На основу достављених извештаја од стране органа управе у саставу министарстава о поштовању Кодекса за 2015. годину, обухваћено је укупно 15 216 државних службеника. Укупно је било 99 притужби грађана. Покренуто је 39 дисциплинских поступака, од којих је окончано 23 и то сви у Пореској управи.

Извештајима који су достављени од стране посебних организација, обухваћено је укупно 3 680 државних службеника. Републички геодетски завод је у свом извештају навео оквирну цифру од око 100 притужби грађана и то су и једине забележене притужбе у посебним организацијама. Све су се односиле на повреду чл. 13. Кодекса, односно на опхођење са странкама. Међутим ниједан дисциплински поступак није покренут.

Што се тиче управних округа који су поднели извештаје, њима су обухваћена 134 државна службеника, али се у истим извештајима за 2015. годину наводи да није било притужби грађана на поштовање Кодекса понашања државних службеника.

На основу извештаја⁸³ које су министарства доставила Високом службеничком савету, током 2016. године поднето је укупно 16 притужби грађана на понашање државних службеника. Притужбе су се односиле на опхођење са странкама, непотпуне информације, неадекватно вођење поступка, нарушавање професионалног односа са странкама и колегама, нарушавање угледа органа и повреда стандарда одевања на раду.

⁸³ Извештај о поштовању Кодекса понашања државних службеника за 2016. годину, бр. 119/01-9/2016-01, доступан на: http://www.suk.gov.rs/sr/visoki_sluzbenicki_savet/akti_saveta.dot.

Према извештајима министарстава у 2016. није покренут ниједан дисциплински поступак против државних службеника, због повреде одредаба Кодекса

Укупан број запослених у службама Владе који су обухваћени извештајима о поштовању Кодекса за 2016. годину износи 582 извршиоца. У њима нису регистроване притужбе грађана на повреде одредаба Кодекса.

Укупан број запослених у 2016. години у органима у саставу министарства обухватио је 14.375 државних службеника. Укупно је поднето 90 притужби грађана на рад и понашање државних службеника. Притужбе су се односиле на сукоб интереса, поступање са поклоном, поступање са повереним средствима, поступање са информацијама, опхођење са странкама, опхођење са претпостављенима и другим државним службеницима, очување угледа органа, заштиту јавног интереса и забрану сексуалног узнемиравања. Од укупног броја притужби у Пореској управи, један поступак је завршен изрицањем новчане казне, док је други обустављен због застарелости, а један није окончан до тренутка подношења извештаја Високом службеничком савету. Све остале притужбе су одбачене као неосноване.

Извештајима достављеним од стране посебних организација Високом службеничком савету у 2016. години обухваћено је 3.413 државних службеника. Укупно је поднето осам притужби грађана и то у Републичком геодетском заводу и све се односе на опхођење са странкама. На основу ових притужби није покренут ниједан дисциплински поступак. Карактеристично је да су два органа и то Геолошки завод Србије и Републички завод за статистику на сопствену иницијативу, или на иницијативу својих запослених покренули укупно три дисциплинска поступка, због повреде одредаба Кодекса и то повреде које се односе на поштовање претпостављених и колега. Ти дисциплински поступци окончани су изрицањем новчаних казни и то 20% плате у месецу у коме је казна изречена и 30% плате у периоду од три месеца.

Извештаје за 2016. годину су Високом службеничком савету доставили и Управни окрузи (осим Јужно-банатског и Призренског) и њима је обухваћено укупно 129 службеника и 43 намештеника. У извештајима је наведено да није било притужби грађана на повреде правила понашања државних службеника предвиђених Кодексом.

Кодекс понашања државних службеника донет је у циљу јачања дисциплине рада и етичке компоненте радног односа државних службеника. Кодекс садржи јасно дефинисане

принципе поступања и његова повреда поред моралних санкција, повлачи и правне санкције, тачније представља лакшу повреду радне дужности, осим ако је законом одређено као тежа повреда радне дужности.

Изменама и допунама Закона о државним службеницима из 2014. године, установљена је обавеза органа државне управе и служби Владе да Високом службеничком савету достављају податке и информације неопходне за праћење и примену Кодекса и за унапређење правила етичког поступања државних службеника. Међутим из анализираних извештаја, које је сачинио Високи службенички савет, закључује се да многи органи нису испунили своју обавезу достављања потребних података.

Број регистрованих притужби грађана на повреде одредаба Кодекса је врло мали у односу на број запослених државних службеника. То свакако може бити показатељ задовољавајућег делања државних службеника у складу са Кодексом, али нажалост у прилог томе не говоре подаци о покренутим и окончаним дисциплинским поступцима на основу притужби. За мали број притужби је утврђена основаност, а минимално је дисциплински кажњених државних службеника.

Стога, потребно је, најпре грађане упознати са овим правним документом, учинити га доступним истицањем на интернет страницама свих органа на које се Кодекс понашања државних службеника односи, а потом отворити и посебан телефон или електронску адресу на коју би грађани могли да упуте своје притужбе. Такође треба предвидети санкције за она министарства, органе управе у саставу министарстава, службе Владе и посебне организације, који се оглуше о своју обавезу достављања извештаја Високом службеничком савету.

Етички кодекси, као релативно нови правни извори и феномени у регији могу помоћи у остваривању виших етичких стандарда и послужити као база будућих законодавних и институционалних промена и начин имплементирања потреба и очекивања од новог јавног менаџмента.⁸⁴

⁸⁴ J. Palidauskaitė, Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspective, доступно на; <https://www.oecd.org/mena/governance/35521438.pdf>, приступ: 10.08.2017.

3. Опште претпоставке дисциплинске одговорности

Нужна претпоставка дисциплинске одговорности државног службеника је постојање дисциплинског дела, односно повреда радне обавезе, али за одговорност је потребно да буду испуњени и субјективни услови, који се односе на личност запосленог, урачунљивост и кривицу, као и да не постоје разлози који искључују одговорност државног службеника.

Урачунљивост је један од услова за постојање дисциплинске одговорности државног службеника, јер неурачуљив радник не може бити позван на одговорност. Институт урачуљивости је у кривично правној науци познат као способност да се схвати значај дела и да се управља својим поступцима. У материји дисциплинске одговорности државни службеник је урачунљив ако је у време извршења повреде радне обавезе био способан да расуђује и да одлучује о својим поступцима. Способност за расуђивање је елемент свести у појму урачунљивости и испољава се у могућности радника да схвати значај својих поступака у односу на радну дисциплину. Способност за одлучивање је вољни елемент урачунљивости и огледа се у могућности запосленог, односно државног службеника да управља својим радњама, што се може схватити као власт над самим собом.⁸⁵

Другачија је ситуација са државним службеником који је сам себе довео у стање смањене урачунљивости. У чл. 24. Кривичног законика⁸⁶ Републике Србије наводи се да је „Кривично одговоран учинилац кривичног дела који употребом алкохола, дрога или на други начин доведе себе у стање у коме није могао схватити значај свог дела или да управља својим поступцима“. Дакле разлика је у томе што се сам запослени, у конкретном случају државни службеник, довео у стање смањене неурачунљивости, тако да је његова радња узрок због кога није могао да схвати значај свог дела и да управља својим поступцима. У овом случају је реч о примени правила *actiones liberae in causa*, односно о радњи која је слободна у одлуци, а не у извођењу.

Овакве радње се најчешће предузимају у стању акутне алкохолисаности. На то указују и примери из судске праксе „Акутна алкохолисаност не утиче на искључење кривице, као

⁸⁵ З. Ивошевић, оп. цит. стр. 30.

⁸⁶ Кривични законик Републике Србије, Службени гласник РС., бр. 85/05; 88/05; 107/05; 72/09; 111/09; 121/12; 104/13.

основа одговорности, јер ако радник у том стању врши недозвољене радње, он одговара што је сам себе ставио у то стање“⁸⁷

Ову ситуацију треба разликовати од ситуације када повреду радне обавезе државни службеник учини у стању хроничне акохолисаности, јер је хронични алкохолизам болест која утиче на способност расуђивања, па самим тим и на урачунљивост, односно на одговорност радника за повреду радне обавезе. У тој болести ван светлих тренутака, државни службеник није у стању да схвати значај и да управља својим поступцима, те се према њему имају предузети мере социјалне подршке, а не дисциплинске мере.⁸⁸

Неурачунљивост је често последица душевних болести и привремене душевне поремећености. У те факторе се може уврстити и заостали душевни развој, али такви случајеви искључења одговорности су ретки, с обзиром на опште услове за заснивање радног односа.⁸⁹ У образложењу пресуде Врховног суда Србије се између осталог наводи да је „према утврђеном чињеничном стању, тужиоцу отказан уговор о раду због несавесног, неблаговременог и немарног вршења радних обавезе, те да су нижестепени судови правилно применили материјално право и усвојили тужбени захтев тужиоца и поништили решење о отказу, јер је у току поступка утврђено да је тужилац хронични душевни болесник, који болује од неспецифичног облика душевне болести из групе шизофрених психоза, да је ова болест код њега постојала на дан добијања отказа уговора о раду, те да због тога није својом кривицом учинио повреду радних обавеза због чега му је отказан уговор о раду“.⁹⁰

Основна претпоставка, односно услов дисциплинске одговорности државног службеника је кривица. Закон о државним службеницима не говори изричито о кривици, али је у члану 179. ст. 2. Закона о раду прописано да запослени одговара за повреду радне обавезе коју учини својом кривицом. У позитивном радном законодавству није дефинисан појам кривице, али државни службеник може да одговара дисциплински само уколико је крив, а његова се кривица доказује.

Кривица је психички однос запосленог према повреди радне обавезе и она постоји ако је учинилац у време када је учинио повреду радне обавезе био урачунљив и поступао са

⁸⁷ Одлука Суда удруженог рада Србије бр. 3859/82 од 26. 04. 1982.

⁸⁸ З. Ивошевић, оп. цит. стр. 31.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 901/08, од 26. 06. 2008.

умишљајем, а био је свестан или је био дужан и могао бити свестан да је његово дело забрањено.⁹¹

Постоје два основна облика испољавања кривице: умишљај (*dolus*) и нехат (*culpa*).

Умишљај је тежи облик кривице и он може бити директан и евентуални. Директан умишљај постоји кад је државни службеник био свестан да чини дисциплинско дело и кад је хтео његово извршење. Елемент свести изражен је без икаквих резерви и огледа се у томе што раднику односно државном службенику потпуно јасно да његов поступак представља повреду радне обавезе. Вољни елемент се овде огледа у хтењу запосленог да наступе последице повреде коју је наумио да изврши.⁹²

Евентуални умишљај постоји кад је радник био свестан да услед његовог поступка може да дође до повреде радне обавезе, па је на то и пристао. Овде је свест о повреди изражена у нешто мањем степену, јер се односи на могућност, а не на извесност њеног настанка. Воља је присутна, али са слабијим интензитетом, јер се не огледа у хтењу, већ у пристанку запосленог на наступање последица повреде. Узима се да пристанак на повреду постоји кад се радник не би уздржао од радње, чак и да је последицу предвидео као извесну.⁹³

Блажи облик кривице је нехат и он може бити свесни и несвесни.

Свесни нехат постоји кад је државни службеник био свестан да услед његовог поступка може доћи до повреде радне обавезе, али је олако држао да до повреде ипак неће доћи, односно да ће моћи да спречи наступање последица повреде.

Несвесни нехат постоји у случају када државни службеник није био свестан да услед његовог поступка може да дође до повреде радне обавезе, иако је према околностима случаја и према својим личним својствима био дужан и могао бити свестан те могућности. За разлику од свесног нехата, код несвесног не постоји свест о могућности наступања повреде радне обавезе и нарушавање радне дисциплине.

3.1. Разлози који искључују дисциплинску одговорност

Постоји могућност да иако су испуњени сви услови неопходни за одговорност државног службеника, он ипак не буде одговоран за дисциплинско дело, јер се могу јавити одређени разлози који искључују дисциплинску одговорност.

⁹¹ Г. Обрадовић, С. Ковачевић Периф, оп. цит. стр. 49.

⁹² З. Ивошевић, оп. цит. 33.

⁹³ Ibid., стр. 34.

У те разлоге спадају: принуда, стварна заблуда, нужна одбрана, крајња нужда, незаконита наредба, одсуство везе са радом и одсуство противправности.

У складу са познатом маскимом *ignorantia legis nocet*, правна заблуда не ослобађа од одговорности.

Сви ови разлози односно институти познати су у правној науци, и иако их позитивно радно законодавство не дефинише, они налазе своју примену и значај у материји дисциплинске одговорности.

Уколико државни службеник изврши повреду радне обавезе под дејством физичке силе или озбиљне претње, таква његова радња је изнуђена и он не може бити одговоран дисциплински. Принуда искључује постојање вољне радње државног службеника да учини дисциплинско дело. О физичкој сили се може говорити када се на вољу државног службеника утиче мучењем, злостављањем, омамљујућим средствима и сл. Она може бити уперена према државном службенику или њему блиском лицу. У случају претње, радња се изнуђује психичким путем, тј. изазивањем озбиљног страха од наступања опасности за државног службеника, њему блиског лица или његовој имовини.⁹⁴

Стварна заблуда постоји у случају када је државни службеник извршио повреду радне обавезе погрешно сматрајући да постоје околности према којима би поступак државног службеника био допуштен, ако би те околности заиста постојале. Стварна заблуда искључује дисциплинску одговорност.

Нужна одбрана је одбрана која је неопходно потребна да радник од себе или другог лица одбије истовремени противправни напад. Елементи нужне одбране су: напад и одбијање напада. Напад је противправна радња физичког лица, која је уперена против нападнутог или другог запосленог, односно против средстава са којима они раде. Одбијање од напада је одбрана од таквог напада и мора да има следеће карактеристике: да буде управљена против нападача; да буде истовремена са нападом и неопходно потребна да се напад одбије. Уколико се приликом одбијања напада пређу границе неопходно потребне одбране, постоји прекорачење нужне одбране, што може послужити као основ за изрицање блаже дисциплинске санкције.⁹⁵

⁹⁴ З. Ивошевић, Дисциплинска и материјална одговорност (10 специјалних прилога „Савремене праксе“), Београд, 1978. Савремена администрација, стр. 32.

⁹⁵ З. Ивошевић, оп. цит. стр. 26.

Крајња нужда је још један у низ разлога чије постојање у конкретном случају искључује дисциплинску одговорност државног службеника и она постоји уколико је повреда радне обавезе учињена да би запослени од себе или другог отклонио истовремену нескривљену опасност, која се на други начин није могла отклонити, уколико притом учињено зло није веће од оног које је претило. Елементи крајње нужде су: опасност и отклањање опасности. Опасност треба да буде нескривљена, тј. не сме бити изазвана од стране запосленог, односно државног службеника који ту опасност отклања и мора бити стварна. Отклањање опасности треба да је истовремено са опасносћу и такво да се опасност могла отклонити једино повредом радне обавезе, с тим да учињена повреда не сме бити већа од опасности која је претила.⁹⁶ Став судске праксе је да „Суд мора да утврди разлог скретања радника са редовног пута у обављању послова. Ако нађе да је то болест мајке и набавка лекова, остаје на суду да оцени може ли се тај разлог третирати као крајња нужда, која искључује постојање повреде радне обавезе“.⁹⁷

Запослени не може бити дисциплински одговоран за повреду радне обавезе коју је учинио поступајући на прописан начин, а у вези са извршењем незаконитог наређења (датог од стране њему надређеног запосленог), због тога што у овом случају његово понашање није противправно.⁹⁸ Државни службеник је дужан да изврши усмени налог претпостављеног, изузев кад сматра да је налог супротан прописима, правилима струке или да његово извршење може да проузрокује штету, што је дужан да саопшти претпостављеном. Уколико претпостављени понови налог у писменом облику, државни службеник је дужан да га изврши и да о томе писмено обавести руководиоца. Са друге стране државни службеник је дужан да одбије извршење усменог или писменог налога, уколико би оно представљало кажњиво дело (не само кривично дело) и да о томе писмено обавести руководиоца, односно орган који надзире рад државног органа ако је налог издао руководиоца.⁹⁹

⁹⁶ Г. Обрадовић, С. Ковачевић Периф, стр. 55.

⁹⁷ Одлука Врховног суда Србије, Рев 1497/94 од 13. 04. 1994. .

⁹⁸ З. Ивошевић, оп. цит. стр. 27.

⁹⁹ Чл. 18. Закона о државним службеницима.

Одсуство везе са радом је разлог чије постојање искључује дисциплинску одговорност, јер не постоји веза између повреде радне обавезе, односно поступка државног службеника и рада, што се процењује у сваком конкретном случају.¹⁰⁰

Одсуство противправности чини радњу повреде легалном, па онај ко је предузме не може да сноси никакве последице.

Међутим, у одређеним случајевима могуће је да позитивни прописи дозвољавају радњу, која се иначе сматра дисциплинским делом. Овакав став заступљен је и у судској пракси „Радница за време трудноће и са дететом до три године живота, не може да ради ноћу. Стога тужиља легално одбија да ради у ноћној смени, те у њеној радњи нема противправности, па самим тим, ни повреде радне обавезе“.¹⁰¹

4. Дисциплински органи и дисциплински поступак

4.1. Дисциплински органи

4.1.1. Првостепени дисциплински органи

У режиму дисциплинске одговорности државних службеника, првостепени дисциплински орган је различит, а у зависности од тога да ли се у конкретном случају дисциплински поступак покреће против државног службеника на извршилачком радном месту или на положају.

Против државног службеника који ради на извршилачком радном месту дисциплински поступак покреће руководица државног органа и то на сопствену иницијативу или на предлог лица које је претпостављено државном службенику (нпр. против државног службеника на извршилачком радном месту у Генералном секретаријату Владе, дисциплински поступак покреће Генерални секретар). Руководилац државног органа, као орган покретања дисциплинског поступка, мора да покрене дисциплински поступак, уколико има довољно сазнања и доказа да је одређени државни службеник учинио повреду дужности из радног односа (начело легалитета у дисциплинском поступку).¹⁰²

Руководилац има могућност, не и обавезу да пренесе своја овлашћења за покретање и вођење дисциплинског поступка на трочлану дисциплинску комисију. Законом су прописани услови које чланови дисциплинске комисије морају да испуњавају. Морају

¹⁰⁰ З. Ивошевић, Отказ уговора о раду од стране послодавца,

¹⁰¹ Пресуда Врховног суда Србије Рев. 2792/92 од 27. 08. 1991.

¹⁰² Р. Безбрадица, оп. цит. стр. 178.

имати високо образовање на студијама другог степена(дипломске академске студије-матер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од намање четири године и најмање пет година радног искуства у струци. Поред тога један члан дисциплинске комисије обвезно мора бити дипломирани правник- мастер, односно дипломирани правник.

Своја дисциплинска овлашћења руководиоца врши са пуном јурисдикцијом, јер он води дисциплински поступак и изриче дисциплинске казне, док комисија, по природи ствари као колегијални орган, врши своја овлашћења колективно, те о одговорности државног службеника и о дисциплинским санкцијама одлучује гласањем својих чланова.¹⁰³

Од овлашћења на покретање дисциплинског поступка треба разликовати овлашћење на давање предлога за његово покретање, јер сваки државни службеник који на било који начин сазна за учињено дисциплинско дело може руководиоцу да поднесе иницијативу за покретање дисциплинског поступка.

Дисциплински поступак против државног службеника кога је на положај поставила Влада води Високи службенички савет, док против државног службеника кога је на положај поставио други државни орган, дисциплински поступак води орган или тело одређено актом тог органа. На овај начин се омогућава покретање и вођење поступка и против државног службеника који је уједно и руководиоца државног органа, али се истовремено елиминише могућност политичких злоупотреба института одговорности ради уклањања државних службеника са положаја из политичких разлога.¹⁰⁴

4.1.2. Другостепени дисциплински орган

Приликом одлучивања о дисциплинској одговорности државних службеника двостепеност је предвиђена само у случају ако се ради о дисциплинској одговорности службеника на извршилачким радним местима. Они имају право жалбе увек када та могућност није изричито искључена. Жалба се изјављује одговарајућој Жалбеној комисији, које раде у већима од три члана. О жалбама државних службеника из органа државне управе, служби Владе и Државног правобранилаштваа одлучује Жалбена комисија владе, о жалбама државних службеника из тужилаштва и судова, Жалбена комисија јавног тужилаштва и Жалбена комисија судова.

¹⁰³ С. Новаковић, оп. цит. стр. 22.

¹⁰⁴ Р. Безбрадица, оп. цит. стр. 179.

4.2. Дисциплински поступак

Дисциплинско процесно право или дисциплински поступак, као део дисциплинског права, представља систем правних норми које регулишу остварење дисциплинске санкције против радника као учиниоца дисциплинског дела, обезбеђујући истовремено законитост и објективност поступка и заштиту њихових права у овом поступку.¹⁰⁵

На међународном плану се прави разлика између два типа поступка, односно процедуре: процедуралне коректности, под којом се подразумева поштење према запосленом на којем је примењена дисциплинска санкција и процедуре које укључују представнике запослених. У први тип процедура спадају: провера чињеница, право радника на саслушање на којем би изнео аргументе у своју корист и право жалбе руководству на вишем нивоу. Уобичајени захтев је и да се раднику пре отказа дају усмена и писана упозорења у случају мањих пропуста са његове стране, а запослени често има право да тражи и писано образложење отказа уговора о раду. За реализацију ових стандарда постоје одговарајући механизми у оквиру Међународне организације рада.¹⁰⁶

Ради свеобухватног приказа дисциплинског поступка, потребно је образложити поједина основна начела која га карактеришу. До ових начела долази се анализом целокупног дисциплинског поступка и свих његових карактеристика, те је потребно да се направи разлика ових од начела деловања државних службеника, која су систематизована и изричито наведена у Закону о државним службеницима. Са друге стране с обзиром да је у самом Закону о државним службеницима упућено на сходну примену одредаба Закона о општем управном поступку, на питања вођења поступка, која нису уређења Законом о државним службеницима, многа начела општег управног поступка, (која су изричито наведена у Закону о општем управном поступку) могу се применити и на дисциплински поступак.

Начело законитости у дисциплинском поступку значи да се државни службеник може позвати на одговорност само за повреду радне обавезе која је била утврђена пре него што је учињена, да се његова одговорност може утврдити само у поступку предвиђеним законом, колективним уговором или општим актом послодавца, да се према државном службенику могу изрећи само оне дисциплинске санкције које су прописане законом и да

¹⁰⁵ А. Балтић, М. Деспотовић, оп. цит. стр. 244.

¹⁰⁶ С. Ковачевић Перић, Концепт дисциплинског поступка у међународном праву- захтев и потреба објективности и законитости, Радно и социјално право, бр. 1-6/2005., Београд, 2005., стр. 244.

се државном службенику коме је изречена дисциплинска казна обезбеди могућност заштите права код послодавца и пред судом.¹⁰⁷

Циљ начела материјалне истине је да се потпуно утврде све чињенице које су од значаја за доношење одлуке, док начело слободне оцене доказа значи да надлежни дисциплински орган вреднује доказну грађу по сопственом уверењу на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа засебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног дисциплинског поступка.

Начело претпоставке невиности значи да је државни службеник против кога је покренут дисциплински поступак невин, све док се супротно не докаже, док начело акузаторности овећењује да се дисциплински поступак води само поводом оних повреда радних обавеза које су обухваћене захтевом за покретање тог поступка.

Начело независности указује на самосталност одлучивања дисциплинских органа, које искључује било какав утицај било којих других лица, послодавца или носиоца јавних функција на њихове одлуке.

У складу са начелом јавности, дисциплински поступак је јаван, осим у случајевима када закон дозвољава могућности искључења јавности.

Начело права запосленог на одбрану представља гаранцију државног службеника против кога се води поступак, да изнесе своју одбрану.

Начело непосредности значи да је читав поступак непосредан, а посебно фаза извођења доказа на шта указује и пресуда Врховног суда Србије.,„За утврђивање дисциплинске одговорности запосленог не могу се користити докази изведени у другом одвојеном поступку, већ само докази изведени у дисциплинском поступку, јер се тиме повређује начело непосредности, што одлуку о престанку радног односа чини незаконитом¹⁰⁸“.

Начело контрадикторности треба да омогући сучељавање мишљења и ставова у поступку.

Начело процесне економије означава тежњу да се поступак заврши са што мање трошкова и са што мање изгубљеног времена (у сваком случају дисциплински органи морају имати у виду рокове застарелости за покретање и вођење дисциплинског поступка).

¹⁰⁷ З. Ивошевић, оп. цит. стр. 68.

¹⁰⁸ Пресуда Врховног суда Србије, Рев 62/04, од 15.12.2004.

Начело двостепености у решавању, означава право државног службеника на жалбу против одлуке која је донета у првом степену (изузетак представља решење којим је државном службенику на положају изречена дисциплинска казна, јер у том случају жалба није дозвољена, али се може покренути управни спор)

4.2.1. Првостепени дисциплински поступак

Дисциплински поступак састоји се из више фаза. Он започиње покретањем дисциплинског поступка против државног службеника, који је учинио повреду радне обавезе, наставља се одржавањем усмене расправе, у којој се разјашњавају околности и чињенице које су битне за утврђивање одговорности и завршава се изрицањем дисциплинске санкције, обустављањем дисциплинског поступка или ослобађањем од одговорности државног службеника.

Дисциплински поступак покреће се писменим закључком, који се доставља државном службенику. Иако то законом није ближе регулисано, закључак о покретању дисциплинског поступка треба да садржи одређене основне елементе, који су неопходни за рад државних органа. Ти елементи су: подаци о државном службенику, опис повреде дужности из радног односа, време извршења повреде и докази који указују на извршење повреде.¹⁰⁹ Против закључка о покретању дисциплинског поступка није допуштено изјављивање жалбе.

Дисциплинска одговорност државних службеника утврђује се на усменој расправи, који том приликом има право да изложи своју одбрану, изјашњавајући се о наводима из закључка о покретању дисциплинског поступка. Он се на расправи може бранити сам или преко заступника, а има и могућност достављања писане одбране. Расправа се води пред органом надлежним за вођење дисциплинског поступка, тј. пред руководиоцем или дисциплинском комисијом. Присуство државног службеника на усменој расправи је правило, међутим, изузетно у случају постојања важних разлога, расправа може да се одржи и без присуства државног службеника, а уколико је он на исту уредно позван.

Закон о државним службеницима је предвидео примену Закона о општем управном поступку, на остала питања вођења дисциплинског поступка. У дисциплинском поступку се примењују правила општег управног поступка, што је последица радног односа државног службеника, који се заснива управним актом, ипак, проф. Б. Лубарда сматра да

¹⁰⁹ С. Новаковић, оп. цит. стр. 24.

се de lege ferenda треба поставити питање примерености примене правила општег управног поступка у дисциплинском поступку, јер општи управни поступак не спада у категорију казних поступака, као што су кривични, прекршајни, дисциплински. Поред тога општи управни поступак не укључује одређена доказна средства која су карактеристична за казнене поступке, нпр. претрес лица.¹¹⁰

Доказни поступак спроводи се према правилима која су предвиђена Законом о општем управном поступку.¹¹¹ Доказивање почиње када орган, у конкретном случају руководилац или дисциплинска комисија установи које су чињенице од значаја за поступање и које су од њих спорне. Доказивање се врши доказним средствима, односно доказима. Доказна средства су извори доказа.¹¹² Као доказ могу се употребити сва средства која су подесна за утврђивање стања ствари и која одговарају конкретном случају, као што су: исправе, искази сведока, изјаве странака, налази и мишљење вештака, тумача и увиђај. Уколико је доказивање пред органом који води поступак неизводљиво, повезано с несразмерним трошковима или великим губитком времена, орган који води поступак, по службеној дужности или на предлог странке, може да одлучи да се доказивање изведе пред замољеним органом.

Јавна исправа је доказно средство које је у прописаном облику издао државни орган у границама своје надлежности и она доказује оно што се у њој потврђује или одређује. Исту доказну вредност имају и друге исправе које су прописима изједначене са јавном исправом. Исправе које служе као доказ подnose странке односно државни службеници, или их прибавља орган који води поступак. Странка подноси исправу у оригиналу, микрофилмској копији исправе или репродукцији те копије или у овереном препису, а може је поднети и у обичном препису, с тим што овлашћено службено лице увек може да захтева да се покаже оригинал исправе. Дозвољено је да се доказује да су у јавној исправу или копији јавне исправе чињенице неистинито потврђене или да је јавна исправа, односно копија јавне исправе неисправно састављена. Детаљна правила о исправама, као доказном средству у управном, односно дисциплинском поступку, прописана су Законом о општем управном поступку.¹¹³

¹¹⁰ Б. Лубарда. оп. цит. стр. 661.

¹¹¹ Закон о општем управном поступку, „Службени Гласник РС“, бр. 18/16.

¹¹² П. Димитријевић, оп. цит. стр. 86.

¹¹³ Чл. 118- 123. Закона о општем управном поступку

Сведок може да буде свако лице које је било способно да опази чињеницу о којој треба да сведочи и које је у стању да то своје опажање саопшти (нпр. које је затекло државног службеника у крађи или конзумирању алкохола и опојних дрога на радном месту). Лице које у поступку учествује у својству службеног лица не може да буде сведок. Сведок може да ускрати сведочење: 1) ако би одговором на поједина питања изложио тешкој срамоти, знатној имовинској штети или кривичном гоњењу себе, крвног сродника у правој линији, а у побочној линији до трећег степена закључно, супружника, ванбрачног партнера, тазбинског сродника до другог степена закључно, па и када је брачна заједница престала, старатеља или штићеника, усвојитеља или усвојеника; 2) ако би одговором на поједина питања повредио право или обавезу да чува тајну утврђену сагласно закону и прописима који уређују тајност података, односно пословну или професионалну тајну; 3) чињеницама које је сазнао као пуномоћник, верски исповедник, лекар или вршећи други позив, ако је обавезан да као тајну чува оно што је том приликом сазнао; 4) сведок може да ускрати сведочење и о другим чињеницама, ако наведе важне разлоге или их барем учини вероватним.

Законом о општем управном поступку је предвиђено да уколико чињеница не може да се утврди другим доказима, орган може да узме усмену изјаву странке, у конкретном случају, изјаву државног службеника, против кога се води дисциплински поступак. Орган узима усмену изјаву странке и уколико би прибављање других доказа отежало остваривање права странке.

Доказ се изводи вештачењем кад је за утврђивање или оцену неке чињенице важне за решавање потребно стручно знање којим не располаже службено лице које води поступак. Вештак може да ускрати вештачење из истих разлога из којих сведок може да ускрати сведочење, али и из других оправданих разлога. Странка може да захтева изузеће вештака и уколико сумња у његову стручност. Вештак на усменој расправи излаже свој налаз и мишљење.

На тумаче као могуће доказно средство, примењују се одредбе Закона о општем управном поступку које се односе на вештаке.

Увиђај се врши кад је за утврђивање неке чињенице или за разјашњење битних околности потребно непосредно опажање службеног лица које води поступак. Државни службеник има право да присуствују увиђају, а ко ће поред странке још бити позван на

увиђај одређује овлашћено службено лице. Државни службеник је дужан да допусти да се изврши увиђај (нпр. радног стола, списка, архиве).

О саслушању државног службеника и о спровођењу других доказа, као и о расправи пред дисциплинским органом води се записник. У записнику морају бити верно унете све чињенице које су утврђене на расправи, докази који су изведени и радње које су спроведене у дисциплинском поступку.

Након окончања расправе дисциплински орган одлучује о одговорности државних службеника, врши избог и одмерава казну, водећи рачуна о тежини последица повреде дужности и субјективним и објективним околностима под којима је повреда дужности извршена. О чињеници да ли је државном службенику већ била изречена дисциплинска казна води се рачуна само уколико она није још увек избрисана из кадровске евиденције.

Уколико је дошло до застарелости покретања или вођења дисциплинског поступка, дисциплински орган ће донети решење о обустави поступка.

Ако дисциплински орган нађе да државни службеник против кога је спроведен дисциплински поступак, није учинио повреду радне дужности која му је стављена на терет, донеће решење о његовом ослобађању од одговорности.

Решење дисциплинског органа, без обзира на то да ли је њиме државни службеник оглашен кривим, ослобођен или је поступак обустављен, мора да садржи: увод, диспозитив, образложење и поуку о правном леку. Увод решења садржи правни основ његовог доношења, означавање државног органа у коме је вођен дисциплински поступак, податке о дисциплинском органу и датум доношења решења. У диспозитиву се наводи име и презиме државног службеника против кога је вођен дисциплински поступак, дисциплинска казна која је изречена, односно констатује да се ослобађа од одговорности или да се поступак обуставља. Образложење решења треба да садржи сажету одбрану државног службеника, оцену свих изведених доказа, разлоге постојања или непостојања одговорности, околности које су узете у обзир приликом доношења решења и друге податке који су били од утицаја на његово доношење. Поука о правном леку указује на правно средство које државном службенику стоји на располагању, коме се оно подноси и у ком року. Решење донето по спроведеној расправи дисциплински орган је дужан да достави државном службенику против кога је вођен дисциплински поступак. Ово решење треба да буде достављено и лицу које је подносилац предлога за покретање

дисциплинског поступка, ако овај поступак није покренут по иницијативи самог дисциплинског органа.¹¹⁴

4.2.2. Поступак по жалби

Државни службеник на извршилачком радном месту може изјавити жалбу против првостепене одлуке дисциплинског органа у року од осам дана од дана достављања решења. Ради се о року преклузивног карактера.

Жалба се изјављује одговарајућој жалбеној комисији, које раде у већима од три члана. Број чланова жалбене комисије одређује се одлуком државног органа или тела надлежног за именовање и разрешење чланова жалбене комисије, с тим да број чланова комисије Владе не сме бити мањи од седам, а број чланова осталих жалбених комисија не може бити мањи од пет. Чланови и председник жалбене комисије именују се на период од пет година и могу бити поново именовани.

Жалбена комисија је дужна да одлучи о жалби у року од 30 дана од дана њеног пријема. Уколико комисија не донесе одлуку у наведеном року, сматраће се да је жалба одбијена. Уколико пак жалбена комисија не одлучи у року од 30 дана или у случају да је подносилац незадовољан одлуком жалбене комисије, постоји могућност покретања управног спора.

Против решења којим је државном службенику на положају изречена дисциплинска казна, жалба није допуштена, али је могуће покренути управни спор.

Најчешће теже повреде дужности из радног односа са којима се сусретала Жалбена комисија правосуђа у изјављеним жалбама су незаконито располагање средствима, неизвршавање или несавесно, неблаговремено ии немарно извршавање послова или налога претпостављеног, незаконит рад или пропуштање радњи за које је државни службеник овлашћен ради спречавања незаконитости или штете, недолично, насилничко или увредљиво понашање према странкама или сарадницима. Повреда права у овим случајевима због којих су поништавана решења дисциплинских комисија првостепеног органа се односе на повреду правила поступка прописану Законом о државним службеницима и Законом о општем управном поступку. Дисциплинске комисије нису поштовале одредбе које прописују да се пре доношења решења морају утврдити све

¹¹⁴ Љ. Павловић, Одговорност државних службеника, Правне теме, бр. 2/2013, Универзитет у Новом Пазару, стр. 67.

одлучне чињенице и околности и да се странкама мора омогућити да остваре и заштите своја права и правне интересе, те је било неопходно наложити да се употпуни доказни поступак.¹¹⁵

5. Дисциплинске казне

Закон о државним службеницима предвидео је широк дијапазон санкција које се могу изрећи државном службенику за лакше и теже повреде службене дужности. На тај начин постиже се персонализација у кажњавању.

Тако се за лакше повреде дужности из радног односа може изрећи новчана казна до 20% плате за пуно радно време, исплаћене за месец у коме је новчана казна изречена.

За теже повреде радне дужности државном службенику могу се изрећи следеће казне:

- 1) новчана казна од 20% до 30% плате за пуно радно време, исплаћене за месец у којем је новчана казна изречена у трајању до шест месеци;
- 2) одређивање непосредно нижег платног разреда;
- 3) забрана напредовања од четири године;
- 4) премештај на радно место у непосредно ниже звање уз задржавање платног разреда чији је редни број истоветан редном броју платног разреда у коме се налази радно место с кога је премештен;
- 5) престанак радног односа. У случају изрицања дисциплинске казне престанка радног односа, раднику радни однос престаје даном коначности решења којим је дисциплинска казна изречена.¹¹⁶

Изрицање дисциплинских мера различите тежине након спроведеног дисциплинског поступка уз омогућену одбрану државног службеника има за циљ одржавање заснованог радног односа, јер се отказ појављује као крајње средство.¹¹⁷

Један од кључних елемената модерног система јавне управе јесте постојање адекватног система плата и награђивања службеника у циљу обезбеђења мотивације, интегритета и ефикасног рада државне управе. Анализе Светске банке јасно су показале да постоји важна веза између адекватног система плата и награђивања државног службеника и њихове продуктивности, која је мања, уколико нису адекватно плаћени. Кључни принцип

¹¹⁵ Г. Богдановић, Жалбена комисија правосуђа у служби заштите права државних службеника у: Билтен судске праксе Врховног суда Србије, бр. 2/2008, Интермекс, Београд, стр. 498.

¹¹⁶ Чл. 110. Закона о државним службеницима.

¹¹⁷ А. Поповић, Дисциплинска одговорност државних службеника у праву Републике Србије у: Зборник радова студената доктроских студија права, Правни факултет у Нишу, 2015, стр. 294.

који треба да обезбеди правичност система плата и награђивања државних службеника је „иста плата за исти посао“, који означава правило да ниво плате одређеног радног места треба да одговара нивоу одговорности, сложености и значаја који радно место има у систему државне управе. Да би се спровео овај систем, свако радно место се подвргава аналитичкој процени, како би се оценио ниво његове одговорности, сложености и значаја и одредио његов положај у хијерархији радних места, која се даље везују за одговарајући платни разред.¹¹⁸

Законом о платама државних службеника и намештеника¹¹⁹ Републике Србије прописује да се плата државних службеника састоји од основне плате и додатака на плату (у плату се урачунавају и порези и доприноси који се плаћају из плате). Основна плата се одређује множењем коефицијената са основицом за обрачун и исплату плата. Основица је јединствена и утврђује се за сваку буџетску годину законом о буџету Републике Србије, док се коефицијенти за положаје и извршилачка радна места одређују тако што се сваки положај и свако извршилачко радно место сврстава у једну од 13 платних група. Положаји су сврстани у групе од I-V, а извршилачка радна места у платне групе од VI-XIII.

На основу ове класификације предвиђено је да се положај у министарству, посебној организацији, служби Владе, суду, јавном тужилаштву, Републичком јавном правобранилаштву и положај начелника управног округа сврстава у платну групу која одговара групи у којој је разврстан Уредбом о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника. Даље је предвиђено да се платна група у коју се сврстава положај у службама Народне скупштине, председника Републике, Уставног суда и службама органа чије чланове бира Народна скупштина одређује њиховим актима, при чему се полази од општих правила за разврставање радних места и тежи да они буду једнако вредновани као слични положаји у министарствима, службама Владе и судовима.¹²⁰

¹¹⁸ А. Рабреновић, Системи плата и награђивања државних службеника у земљама западног Балкана у време економске кризе у: Страни правни живот, бр. 2/2014., стр. 26.

¹¹⁹ 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.

¹²⁰ Државни орган коме Народна скупштина даје сагласност на правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, дужан је да у правилнику одреди платну групу у коју се сврстава сваки положај.

Извршилачко радно место сврстава се у платну групу која одговара звању у које је разврстано. У свакој платној групи у коју су сврстана извршилачка радна места постоји осам платних разреда.

Дакле, коефицијент за положај одређује се према платној групи у којој се налази положај, а коефицијент за извршилачко радно место одређује се према платном разреду платне групе у којој се налази извршилачко радно место.

6. Удаљење са рада

Удаљење са рада(суспензија) је својеврсна, акцесорна, превентивна и привремена мера одстрањења радника са рада, уз право на одређену накнаду зараде. Удаљење је акцесорна мера, јер зависи од одређеног разлога, превентивна је мера, јер се одређује да би се предупредила штетна дејства на имовину послодавца, мера је привременог карактера, јер је њено дејство временски ограничено. Удаљење треба разликовати од дисциплинске мере, пошто се одређује док влада презумпција невиности, односно пре него што се утврди одговорност државног службеника за настанак узрока.¹²¹

И. Крбек истиче да је удаљење из службе само провизорно и заштитно средство које је у интересу службе, објашњавајући да се под легалитетом подразумева околност да државни службеник може бити удаљен са посла само у случају прописаном законом; привременост указује да удаљење са рада може да траје најдуже до доношења коначне одлуке у поступку у вези са којим је донето решење о удаљењу, репресивност се исказује у задирању у професионални положај, углед и материјално стање државног службеника, док превентивност указује на заштитни карактер суспензије, јер се њоме штити интерес службе, односно државни службеник се спречава да чини нове повреде или да отежава прикупљање доказа.¹²²

Суспензија као својеврсни институт који иако претходи дисциплинском поступку, ни на који начин не прејудицира његов исход.

Суспензија може бити обавезна и факултативна. Обавезно удаљење са рада је могуће у случајевима који су изричито прописани законом, те послодавац нема могућност да самостално одлучује да ли државног службеника треба удаљити са рада. Са друге стране

¹²¹ З. Ивошевић, Радно право, Београд, 2005., Службеник Гласник, стр, 254.

¹²²И. Крбек, Право јавне управе у ФНРЈ, II књига, Организација и службеници, Загреб, Биро-технички издавачки завод, стр. 306, Наведено према: Д. Јураш, Удаљење с посла државних службеника у Републици Српској у : Право теорија и пракса, бр. 7-9, Нови Сад, 2015., Правни факултет за привреду и правосуђе, стр. 39.

факултативно удаљење са рада постоји у случајевима када од самог послодавца зависи да ли ће државног службеника удаљити са рада.

У Закону о државним службеницима регулисани су случајеви факултативног удаљења са рада, тако да државни службеник може бити удаљен са рада, уколико је против њега покренут кривични поступак због кривичног дела учињеног на раду или у вези са радом или поступак због теже повреде дужности и то до окончања кривичног, односно дисциплинског поступка, а уколико би његово присуство на раду штетило интересу државног органа или ометало вођење дисциплинског поступка.

Решење о удаљењу са рада доноси орган који води дисциплински поступак, у овом случају руководилац или дисциплинска комисија. Иако Закон то посебно не уређује, с обзиром на норме о надлежности за вођење поступка против државних службеника на положају, произилази да одлуку о удаљењу са рада службеника на положају доноси Високи службенички савет.¹²³

Запослени се удаљује са рада кад се одлука о томе донесе. Без одлуке нема удаљења и кад основ за удаљење постоји, што указује да одлука о удаљењу запосленог са рада има конститутивни карактер.¹²⁴ Решење о удаљењу са рада се опозива, по службеној дужности или на предлог државног службеника, ако престану разлози због којих је донето.

На решење о удаљењу са рада државни службеник има право жалбе, која се може изјавити у року од пет дана од дана пријема решења и она не задржава извршење решења. Жалбена комисија је дужна да о жалби одлучи у року од пет дана од њеног пријема, иначе се сматра да је жалба одбијена.

За време удаљења са рада државни службеник има право на накнаду зараде која износи 50% основне плате за месец који претходи месецу у коме је донето првостепено решење о његовом удаљењу са рада. У случају да је дисциплински поступак вођен против државног службеника обустављен или је државни службеник ослобођен одговорности у дисциплинском поступку, он има право на разлику између исплаћене накнаде зараде и пуног износа основне зараде. У овом случају се ради о праву на разлику између исплаћене накнаде зараде и пуног износа зараде које се остварају када се испостави да суспензија државног службеника била неоснована и то у случају ако дисциплински поступак буде

¹²³ Г. Обрадовић, С. Ковачевић Перић, оп. цит. стр. 208.

¹²⁴ З. Ивошевић. М. Ивошевић, Коментар Закона о раду, Београд, 2004., Савремена администрација, стр. 279.

окончан обустављањем или ослобађањем државног службеника одговорности, као и када једржавни службеник оглашен кривим, али му буде изречена дисциплинска мера која се изриче за лакше повреде дужности из радног односа, с обзиром да је удаљење могуће само у случају да је дисциплински поступак покренут због теже повреде дужности.¹²⁵

7. Рокови застарелости

У позитивном законодавству у режиму радних односа државних службеника предвиђени су посебни рокови застарелости за покретање и за вођење дисциплинског поступка. По свом правном карактеру рокови су преклузивни, јер се њиховим протеклом губи право на покретање и вођење дисциплинског поступка.

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

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

Уколико дисциплински поступак буде покренут након истека рока застарелости, захтев ће бити одбачен, а уколико рок застарелости истекне пре доношења коначне одлуке којом би дисциплински поступак био окончан, поступак се обуставља. „После истека рока застарелости, дисциплински поступак се не може покретати ни водити, без обзира на околности и тешкоће које су постојале“¹²⁶

Треба бити обазрив код почетка рачунања рокова застарелости покретања дисциплинског поступка у случајевима реалног стицаја, продужене повреде повреде радне обавезе и трајне повреде радне обавезе. Код реалног стицаја застарелост треба рачунати за сваку повреду посебно, код трајних повреда, рок почиње првог дана после дана у коме је радња повреде престала, док код проужене повреде рок почиње првог дана после дана у коме је предузета последња радња.¹²⁷

„Треба приметити да Закон о државним службеницима, нити један други позитивноправни пропис не говоре ништа о питању извршења дисциплинских казни. Овакво изостављање института застарелости извршења дисциплинских казни из прописа

¹²⁵ Р. Безбрадица, оп. цит. стр. 191.

¹²⁶ Одлука Суда удруженог рада Србије бр. 1369/79 од 16. 12. 1976. године.

¹²⁷ З. Ивошевић. оп. цит. стр. 103.

представља груб превид законодавца који објективно отвара пут самовољи и арбитрности дисциплинског органа и органа извршења, што може да има негативне последице, како по шире друштвене интересе и интересе самог државног органа, тако и по интересе кажњеног државног службеника“.¹²⁸

Застарелост не тече док дисциплински поступак није могуће водити или покренути због одсуства државног службеника или из других оправданих разлога. Протеком те сметње, рок застарелости наставља да тече и у обзир се узима и оно време које је протекло пре наступање сметње, односно околности због које је морао бити обустављен.

8. Упис и брисање казни из кадровске евиденције

Дисциплинске санкције које су изречене државним службеницима коначним решењем уписују се у кадровску евиденцију. Законом о државним службеницима предвиђено је постојање Централне кадровске евиденције, која служи управљању кадровима и другим потребама у области радних односа. Централну кадровску евиденцију о државним службеницима и намештеницима у органима државне управе и службама Владе води Служба за управљање кадровима у виду информатичке базе података. У њу се уписују подаци прописани Законом, међу којима су и изречене дисциплинске мере. Немају сва заинтересована лица могућност да приступе подацима из Централне кадровске евиденције, већ су ти подаци доступни руководиоцима и другим лицима која одлучују о правима и дужностима државних службеника и управним инспекторима.¹²⁹

Уписане дисциплинске казне бришу се из кадровске евиденције, уколико државном службенику не буде изречена нова дисциплинска казна у наредне две године од изречене дисциплинске казне за лакшу повреду дужности, или у наредне четири године од изречене дисциплинске казне за тежу повреду дужности.

Брисање казни из евиденције има за циљ да спречи послодавца да се позове на раније изречену дисциплинску казну за исту повреду радне дужности као отежавајућу околност, тј. као разлог за изрицање ригорозније дисциплинске санкције.¹³⁰

¹²⁸ Р. Безбрадица. оп. цит. стр. 194.

¹²⁹ Чл. 161. Закона о државним службеницима.

¹³⁰ J. Rivero, J. Savatier, Droit du travail, Paris, 1987. P.U.F., стр. 202.

IV ОСТВАРИВАЊЕ И ЗАШТИТА ПОЈЕДИЧНИХ ПРАВА ПОВРЕЂЕНИХ У ПОСТУПКУ УТВРЂИВАЊА ДИСЦИПЛИНСКЕ ОДГОВОРНОСТИ

Постоји могућност да се у самом поступку утврђивања дисциплинске одговорности повреде права запослених, те им у том случају на располагању мора стајати законски пут, односно правна средства за заштиту њихових права.

„Дијаметрално супротни интереси радника и послодавца, могу довести до антагонистичких спорова међу њима, који се могу јавити и у дисциплинским стварима. За остваривање и заштиту својих права запослени се могу обратити како органима унутар предузеће (код послодавца), тако и екстерним органима. Права радника као неотуђива, неће бити и неповредива, уколико не буду обезбеђена адекватном заштитом, односношироком лепезом правних средстава која запослени може на основу закона да употреби у циљу остваривања повређених права и на праву заснованих интереса.“¹³¹

1. Заштита права пред надлежним судом

Судску заштиту права из радног односа запослени остварује пред судовима опште надлежности. Судови опште надлежности су: основни судови, виши судови, апелациони судови и Врховни касациони суд. Изузетно радне спорове између запосленог и послодавца у стечају може да решава и привредни суд, као суд посебне надлежности.

Управни суд, такође као суд посебне надлежности овлашћен је да решава управни спор између државног службеника и државе као послодавца, где спадају и спорови поводом вођеног и окончаног дисциплинског поступка против државног службеника. Тачније у материји дисциплинске одговорности државних службеника Управни суд је надлежан да одлучује у управним споровима покренутих поводом одлука жалбених комисија и решења којим је државном службенику на положају изречена дисциплинска казна (јер у том случају жалба није допуштена, већ само могућност покретања управног спора).

Управни спор, сагласно Закону о управним споровима,¹³² покреће се тужбом у року од 30 дана од дана достављања управног акта странци која је подноси или у законом прописаном краћем року.

Посебан рок је предвиђен у случају тзв. ћутања управе, односно уколико другостепени орган (жалбена комисија) у року од 60 дана од дана пријеме жалбе не донесе решење по жалби странке, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по накнадном захтеву

¹³¹ Г. Обрадовић, С. Ковачевић Перић, оп. цит. стр, 156.

¹³² Закон о управним споровима, „Службени гласник РС“, бр. 111/09.

странке поднетом другостепеном органу, странка у том случају по истеку тога рока може да поднесе тужбу због недоношења захтеваног акта. Такође, уколико првостепени орган по захтеву странке није у року предвиђеним законом, донео решење против којег није дозвољена жалба, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по накнадном захтеву странке, тада странка по истеку тога рока може да поднесе тужбу због недоношења захтеваног акта.

Тужба мора да садржи име и презиме, адресу и место становања, односно назив и седиште тужиоца, означање управног акта против кога је тужба поднета, разлоге због којих се подноси, предлог у ком правцу и обиму се предлаже поништавање управног акта, као и потпис тужиоца. Уз тужбу поднету због ћутања управе прилаже се копија жалбе, копија захтева о накнадно затраженом доношењу решења и доказ о предаји ових поднесака надлежном органу.¹³³

Управни акт се може побијати тужбом у управном спору због незаконитости, и то ако 1) у акту није уопште или није правилно примењен закон, други пропис или општи акт; 2) је акт донео ненадлежни орган; 3) у поступку доношења акта није поступљено по правилима поступка; 4) је чињенично стање непотпуно или нетачно утврђено или ако је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања; 5) је у акту који је донет по слободној оцени орган прекорачио границе законског овлашћења или ако такав акт није донет у складу са циљем у којем је овлашћење дато. Тужба се такође, може поднети и ради утврђивања да је тужени поновио свој ранији акт који је већ поништен пресудом, као и ради утврђивања незаконитости донетог акта који је без правног дејства.

Сврха фазе претходног поступка у управном спору је да убрза поступак и да натера странку на процесну дисциплину. У примени је и у Холанском праву. Фаза представља претходно преиспитивање тужбе и траје од њеног пријема, а достављањем тужбе на одговор сматра се да су отклоњени сви процесни недостаци.¹³⁴

Уколико је тужба која је поднета Управном суду, непотпуна или неразумљива, судија појединац треба да позове тужиоца, да му остави рок да отклони неопходне и да му укаже на последице које ће наступити ако не поступи по захтеву суда. Уколико тужилац не отклони недостатке у остављеном року, судија појединац одбацује тужбу као неуредну.

¹³³ Чл. 22. Закона о управним споровима.

¹³⁴ Љ. Пљакић, Судска заштита државних службеника у управном спору у: Радно и социјално право, бр. 1/2013, Београд, 2013. стр. 265.

Такође судија појединац (односно веће, уколико он пропусти) решењем одбацају тужбу ако утврди: 1) да је тужба поднета неблаговремено или пре времена; 2) да акт који се тужбом оспорава не представља акт о чијој се законитости одлучује у управном спору; 3) да уз тужбу због ћутања управе нису приложени сви докази; 4) да се управним актом који се тужбом оспорава не дира очигледно у право тужиоца или у његов, на закону заснован интерес; 5) да је после подношења тужбе оспорени акт поништен по тужби друге странке; 6) да се против управног акта који се тужбом оспорава могла изјавити жалба, а жалба није уопште или није благовремено изјављена, или је жалилац одустао од жалбе у току другостепеног поступка; 7) да већ постоји правноснажна судска одлука донета у управном спору о истој ствари.¹³⁵

Тужилац може да одустане од тужбе све до тренутка доношења одлуке, у ком случају судија појединац или веће суда решењем обуставља поступак.

Фаза, усмене расправе, која је јавна, служи за утврђивање одлучних чињеница, које су од значаја за доношење пресуде. Суд, такође одлучује које ће доказе извести ради утврђивања чињеничног стања. Изостанак уредно позване странке са усмене расправе неће одложити њено одржавање, нити ће се сматрати да су због изостанка странке одустале од својих захтева, већ ће се њихови поднесци прочитати.

Након завршене усмене расправе, суд доноси пресуду, којом решава спор. Пресудом се тужба уважава или одбија као неоснована.

У спору оганачене јурисдикције, уколико се тужба уважава, суд пресудом поништава опорени управни акт у целини или делимично и враћа предмет надлежном органу на поновно одлучивање, осим ако у тој ствари нови акт није потребан. Уколико се тужба уважава, а тужбени захтев је да се утврди незаконитост акта без правних дејстава, или уколико се тужбени захтев искључиво састоји у утврђењу да је тужени поновио свој ранији акт који је већ поништен пред судом, суд се у пресуди ограничава на тражено утврђење.

У спору пуне јурисдикције ситуација је битно различита јер када суд нађе да оспорени управни акт треба поништити, суд ће пресудом сам решити управну ствар, ако природа ствари то дозвољава и ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то. Таква пресуда у свему замењује поништени акт. У овој ситуацији се сам Управни суд, ставља на

¹³⁵ Чл. 26. Закона о управним споровима.

место туженог органа, односно супституише га и окончава поступак. Корист од оваквог одлучивања је вишеструка. Приступ државног службеника суду, добија свој пуни смисао, избегава се повреда права странке на суђење у разумном року, даље суд показује своју независност и ауторитативност, а судија интегритет.¹³⁶ Посебно је важно напоменути да је спор пуне јурисдикције искључен када је предмет управног спора управни акт, који је донет по дискреционој оцени.

У случају када је тужба поднета због ћутања управе, а суд нађе да је основана, он ће је уважити пресудом и наложити да надлежни орган донесе решење. Ако суд располаже потребним чињеницама, а природа ствари то дозвољава, он може својом пресудом непосредно да реши управну ствар.

Државним службеницима на располагању стоји могућности коришћења ванредних правних средстава против правноснажних одлука Управног суда и то: захтева за преиспитивање судске одлуке и понављање поступка.

Захтев за преиспитивање правноснажне одлуке Управног суда могу да поднесу Врховном касационом суду странка и надлежни јавни тужилац. Он се може поднети само у случајевима: 1) када је то законом предвиђено; 2) у случајевима када је суд одлучивао у пуној јурисдикцији; 3) у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба. Захтев се може поднети због повреде закона, другог прописа или општег акта или повреде правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари. Захтев се подноси Врховном касационом суду у року од 30 дана од дана достављања странци, односно надлежном јавном тужиоцу одлуке суда против које се захтев подноси. Врховни касациони суд решева о захтеву без одржавања усмене расправе, а побијену одлуку испитује само у границама захтева. Суд пресудом одбија или уважава захтев као основан. Пресудом којом уважава захтев, Врховни касациони суд може да укине или преиначи судску одлуку, против које је поднет захтев. Уколико Врховни касациони суд укине судску одлуку, предмет се враћа суду чија је одлука укинута и у том случају је тај суд дужан да изведе све процесне радње и да раправи питања на која му је указао надлежни суд.

Друго ванредно правно средство које стоји на располагању државном службенику, је понављање поступка. Разлози за понављање поступка су: 1) ако странка сазна за нове

¹³⁶ Љ. Пљакић, оп. цит. стр. 268.

чињенице, нађе или стекне могућност да употреби нове доказе на основу којих би спор био повољније решен за њу, да су те новоте биле изнете или употребљене у ранијем судском поступку; 2) ако је до судске одлуке дошло услед кривичног дела судије или запосленог у суду, или је одлука измеђенована преварном радњом заступника или пуномоћника странке, његовог противника или противниковог заступника или пуномоћника, а таква радња представља кривично дело; 3) ако је судска одлука заснована на пресуди донетој у казненој или грађанској ствари, а та пресуда је касније укинута другом правноснажном судском одлуком; 4) ако је исправа на којој се заснива судска одлука лажна или лажно преиначена, или ако је сведок, вештак или странка приликом саслушања пред судом, дала лажан исказ, а одлука суда се заснива, на том исказу; 5) ако странка нађе или стекне могућност да употреби ранију судску одлуку донету у истом управном спору; 6) ако заинтересованом лицу није омогућено да учествује у управном спору; 7) ако став из накнадно донете одлуке Европског суда за људска права у истој ствари може да буде од утицаја на законитост правноснажно окончаног судског поступка.¹³⁷

После поновљеног поступка суд доноси пресуду и њоме се ранија пресуда може оставити на снази, укинута или преиначити.

На основу изложеног, може да се закључи да управно-судска заштита државних службеника није ни довољна, ни потпуна. Пре свега се има у виду непостојање двостепеног управног судства и на тај начин ни жалбе као редовног правног средства у судском поступку, потом и на законом ограничене могућности коришћења ванредних правних средстава.¹³⁸

У пракси Врховног суда Србије чести су спорови против решења Жалбене комисије Владе, који се односе на дисциплинске мере, престанак радног односа, распоређивање, односно нераспоређивање и премештај државних службеника. У поступку оцене законитости аката жалбених комисија, утврђене су одређене неправилности аката жалбених комисија због којих су тужбе уважаване, оспорене одлуке поништаване и предмети враћени на поновни поступак и одлучивање, а које се углавном тичу повреде

¹³⁷ Чл. 56. Закона о управним споровима.

¹³⁸ Љ. Пљакић, оп. цит. стр. 272.

правила управног поступка, како пред првостепеним органом, тако и пред самом комисијом која често пропусти да санкционише неправилан рад првостепеног органа.¹³⁹

На то указују из примери из судске праксе. „Суд налази да образложење оспореног решења не садржи елементе за оцену да је изречена дисциплинска казна тужиљи у конкретном случају сразмерна тежини учињене повреде радне дужности и степена дисциплинске одговорности тужиље... те према оцени суда разлози који се наводе у образложењу оспореног решења у делу о казни за сада не упућују на правилност изречене дисциплинске казне“¹⁴⁰

„Тужиља у тужби и у претходно изјављеној жалби, истиче да је пред Републичким заводом за здравствено осигурање у току управни поступак ради утврђивања оправданости изостанка тужиље са рада у спорном периоду. Пошто у спроведеном дисциплинском поступку није спорно да је тужиља изостала са рада у овом периоду, то се без решења питања да ли је њен изостанак био оправдан или неоправдан, не може одлучити ни да ли је тужиља починила тежу повреду службене дужности. Код оваквог сазнања, првостепени дисциплински орган је требало да прекине поступак, док надлежни орган то питање не реши“.

„У образложењу оспореног решења, што је случај и с образложењем првостепеног решења, не наводи се на основу ког прописа је тужиоцу за сваку појединачну тешку повреду службене дужности изречена дисциплинска мера, да би му на крају за све учињене повреде службене дужности била изречена јединствена дисциплинска мера. Наиме одредбама чл. 110. Закона о државним службеницима прописано је које се дисциплинске казне могу изрећи за учињене лакше, односно за теже повреде дужности. Тај закон, међутим, не садржи одредбе којима би био прописан начин изрицања дисциплинске казне за више учињених повреда службене дужности, односно о изрицању појединачне казне. Овде је чак тужиоцу изречена јединствена дисциплинска мера новчана казна у износу 25% од месечне плате у трајању од четири месеца што је прост збир дисциплинских мера које су му стављене на терет, што није начин одређивања јединствене казне у рецимо кривичном поступку. Суд стога налази да се у дисциплинском поступку за више учињених повреда службене дужности државном службенику изриче

¹³⁹ З. Ивошевић, Извори и судска заштита права запослених, Заштита права у области рада, Београд, 2012. Глосаријум, стр. 172.

¹⁴⁰ Пресуда Врховног суда Србије, бр. 589/07 од 17. 07. 2008. године.

једна од дисциплинских казни прописаних чл. 110. Закона о државним службеницима. Тужени орган је зато, одлучујући по тужиочевој жалби, требало да отклони ову повреду правила поступка у раду првостепеног органа. Како тужени орган то није учини, већ и сам налази да је јединствена дисциплинска мера правилно одмерена применом одредаба и правних правила о стицају, по налажењу суда, повредио је правила поступка, односно закон на тужиочеву штету“.¹⁴¹

„ Грешка у навођењу погрешног прописа не чини решење којим је одлучено о праву, обавези или одговорности запосленог незаконито, будући да се из образложења јасно види због чега је тужиоцу, и по ком основу престао радни однос код туженог“.¹⁴²

2. Заштита права пред инспекцијом рада

Заштита појединачних права запослених од стране инспекције рада важан је начин заштите права радника, који се састоји у надзору над применом прописа којима се уређују права обавезе и одговорности из радног односа.¹⁴³

Надзор над спровођењем Закона о државним службеницима врши министарство надлежно за послове управе, преко управне инспекције. Управни инспектор надзире:

1) усклађеност Правилника са законом и другим прописима; 2) усклађеност попуњавања радних места са Правилником и кадровским планом; 3) законитост спровођења интерног и јавног конкурса; 4) законитост распоређивања, премештаја и напредовања државних службеника; 5) благовременост и правилност достављања података који се уписују у Централну кадровску евиденцику; 6) друга питања везана за радне односе у државним органима.

Управни инспекторат је орган управе у саставу Министарства државне управе и локалне самоуправе који је образован Законом о управној инспекцији.¹⁴⁴ Сврха оснивања управне инспекције је да допринесе обезбеђивању поштовања начела законитости у раду државних органа, органа аутономних покрајина, јединица локалне самоуправе и ималаца јавних овлашћења. Послове управне инспекције обављају управни инспектори, а радом Управног инспектората руководи директор- главни управни инспектор, који поред положаја и овлашћења руководиоца органа управе у саставу министарства има положај и

¹⁴¹ Пресуда Управног суда, II-2 У. 26202/10 од 10. 11. 2011. године.

¹⁴² Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 1254/04 од 16. 03. 2005. године.

¹⁴³ М. Милић, Остваривање и заштита појединачних права запослених у: Избор судске праксе, бр. 11, Београд, 2006. стр. 16.

¹⁴⁴ Закон о управној инспекцији „ Службени гласник РС“, бр, 87/11.

овлашћења управног инспектора, као и овлашћења да одлучује о жалбама изјављеним против решења управних инспектора подручних и других организационих јединица. Главног управног инспектора поставља Влада на период од пет година, на предлог министра надлежног за послове државне управе.

Поступак инспекцијског надзора управни инспектор покреће по службеној дужности, по налогу надлежних органа, на основу иницијативе органа или правних и физичких лица. Управни инспектор је дужан да поступи по свакој представци из своје надлежности и да њеног подносиоца обавести о исходу поступка.

Инспекцијски надзор може бити;

- 1) непосредан-непосредним увидом у опште и појединачне акте, услове и начин рада надзираних органа;
- 2) посредни- увидом у достављене акте, податке и документацију надзираних органа.

Уколико управни инспектор утврди незаконитост или неправилност у спровођењу закона, других прописа и општих аката, он може да предузме следеће мере:

- 1) да наложи доношење, стављање ван снаге или одлагање извршења одговарајућег акта и предузимање одговарајућих мера и радњи потребних ради отклањања утврђених неправилности, незаконитости и недостатака у раду; 2) да забрани предузимање радњи које су у супротности са законом или другим прописом; 3) да забрани предузимање радње службеном лицу које не испуњава услове за вођење управног поступка и доношење решења у управном поступку; 4) да предложи покретање поступка због повреде радне дужности, привремено удаљење са рада, односно престанак радног односа лица затеченог у обављању службеничких послова без законитог акта о пријему у радни однос или акта о распоређивању на радно место или које не испуњава услове прописане законом или другим прописом; да предложи покретање поступка за укидање овлашћења за вођење управног поступка и доношење решења у управном поступку или другог поступка ради отклањања утврђених неправилности и незаконитости у раду.¹⁴⁵

Управни инспектор може жалбеним комисијама да предложи да по основу службеног надзора пониште или укину незаконита коначна решења, којима је одлучено о неком праву или дужности државног службеника.

¹⁴⁵ Чл. 31. Закона о управној инспекцији.

Против решења управног инспектора може се изјавити жалба главном управном инспектору у року од осам дана од дана достављања решења, а уколико је главни управни инспектор спровео инспекцијски надзор, жалба се изјављује министру.

3. Заштита права пред арбитром и арбитражом за радне спорове

Запослени коме је отказан уговор о раду због повреде радне обавезе, односно непоштовања радне дисциплине, може да затражи заштиту повређених права пред арбитром. Прописима се предвиђа: 1) заштита повређених права из радног односа пред арбитром као трећим лице, које споразумом одређују стране у спору из реда стручњака у области у којој је и предмет спора; 2) заштита повређених права из радног односа пред арбитражом за радне спорове као независним и самосталним телом у оквиру Републичке агенције за мирно решавање радних спорова.¹⁴⁶

Законом о раду је предвиђено да се општим актом и уговором о раду може предвидети поступак споразумног решавања спорних питања између послодавца и запослено. Важно је напоменути да за време трајања поступка пред арбитром због отказа уговора о раду, запосленом мирује радни однос. Рок за покретање поступка пред арбитром је три дана од дана достављања решења запосленом. Арбитар је даље дужан да донесе одлуку у року од 10 дана, од дана подношења захтева за споразумно решавање спорних питања. Уколико не донесе одлуку у поменутом року, решење о отказу уговора о раду постаје извршно. Одлука арбитра је коначна и она обавезује послодавца и запосленог.

Законом о мирном решавању радних спорова¹⁴⁷ образована је Републичка агенција за мирно решавање радних спорова, која је надлежна да решава индивидуалне и колективне радне спорове, предвиђене законом. Само спорови настали поводом разлога који су таксативно наведени у Закону, могу се решавати пред Републичком агенцијом за мирно решавање радних спорова, док се остали спорови, пред арбитром могу решавати по општем пропису- Закону о раду.

Сходно Закону о мирном решавању радних спорова, индивидуални спор може да се решава пред арбитром, ако је спор настао поводом: 1) отказа уговора о раду; 2) уговарање и исплата минималне зараде; 3) дискриминација и злостављање на раду; 4) накнада

¹⁴⁶ Г. Обрадовић, С. Ковачевић Перић, оп. цит. стр. 162.

¹⁴⁷ Закон о мирном решавању радних спорова, „Службени Гласник РС“, бр. 125/04; 104/09.

трошкова за исхрану у току рада; 5) накнада трошкова за долазак и одлазак са рада; 6) исплата јубиларне награде; 7) исплата регреса за коришћење годишњег одмора.¹⁴⁸

4. Заштита права од стране самосталних и независних органа

Институција омбудсмана, односно заштитника грађана непосредно је повезана са идејом остваривања и заштите људских права. Потреба за заштитом људских права, али и потреба за новим „спољним“ облицима контроле и надзора управе, у складу са савременим концептом благостања, у коме човек заузима централно место, наметнуло је потребу да се пронађу нови механизми заштите људских права, пре свега од незаконитог и неправилног рада органа управе.¹⁴⁹

Заштитник грађана је самосталан и независан орган, чији су положај и надлежност нормирани Законом о заштитнику грађана.¹⁵⁰ Омбудсман је овлашћен да контролише права грађана, да утврђује повреде учињене актима, радњама и нечињењем органа управе, уколико се ради о повреди републичких закона, других прописа и општих аката. Он је овлашћен да контролише законитост и правилност рада органа управе, али је из делокруга његове надлежности искључена контрола рада Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава.

Заштитник грађана покреће поступак по притужби грађана или по сопственој иницијативи. Свако физичко или правно, домаће или страном лице које сматра да су му актом, радњом или нечињењем органа управе повређена права може да поднесе тужбу Заштитнику грађана. Пре подношења притужбе подносилац је дужан да покуша да заштити своја права у одговарајућем правном поступку. Заштитник грађана ће упутити подносиоца притужбе на покретање одговарајућег правног поступка, уколико је он предвиђен, те неће покренути поступак, док не буду исцрпљена сва правна средства. Изузетно, Заштитник грађана може да покрене поступак и пре него што су исцрпљена сва правна средства, ако би подносиоцу притужбе била нанета ненадокнадива штета или ако се притужба односи на повреду принципа добре управе, посебно на некоректан однос

¹⁴⁸ Чл. 30. Закона о мирном решавању радних спорова.

¹⁴⁹ А. Петров, Институција омбудсмана као независног државног органа у правном систему Републике Србије, Правно-економски погледи бр. 1/2013. доступно на: http://www.pepogledi.org/Arhiva/2013_01/02%20Aleksandar%20Petrov%20-%20Institucija%20ombudsmana%20kao%20nezavisnog%20drzavnog%20organa%20u%20pravnom%20sistemu%20Republike%20Srbije.pdf, приступ: 10.10. 2017. године.

¹⁵⁰ Закон о заштитнику грађана „Службени гласник РС“, бр. 79/05; 54/07.

органа управе према подносиоцу притужбе, неглаговремен рад или друга кршења правила етичког понашања запослених у органима управе. Притужба се подноси у писаној форми или усмено на записник и на подношење притужбе се не плаћа такса, нити друга накнада, а она се може поднети најкасније у року од једне године од извршене повреде права грађана, односно од последњег поступања, односно непоступања органа управе у вези са учињеном повредом права грађана.

Још један самосталан и независан орган, пред којим државни службеници могу тражити заштиту својих права је повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. У његовој надлежности је доступност информација од јавног значаја и заштита података о личности.

Повереник за заштиту равноправности је самосталан и независан орган, кога бира Народна Скупштина Србије и који је установљен Законом о забрани дисцриминације 2009. године. У том смислу, развила се значајна пракса у погледу сузбијања дискриминације у запошљавању и на раду.¹⁵¹

У ДИСЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

У праву Републике Хрватске правни положај државних службеника, попут српског законодавства, нормиран је Законом о државним службеницима.¹⁵² Њиме је регулисана и материја дисциплинске одговорности државних службеника у посебном поглављу које носи назив „Одговорност за повреде службене дужности“.

Државни службеници могу да одговарају за повреду службене дужности, ако поверене послове не обављају савесно, стручно и у предвиђеним роковима, ако се не придржавају Устава, закона и других прописа или правила о понашању за време службе или у вези са службом. Кривична и дисциплинска одговорност и у хрватском праву независне су једна од друге. Законом је предвиђена подела на лаке¹⁵³ и тешке¹⁵⁴ повреде службене дужности,

¹⁵¹ Г. Обрадовић, С. Ковачевић Перић, оп. цит. стр. 192.

¹⁵² Закон о државним службеницима и намјештеницима „Народне Новине“ бр. 92/05, 140/05; 142/06; 107/07; 27/08; 34/11; 49/11; 150/11; 34/12; 49/12; 37/13; 38/13; 01/15; 138/15; 61/17.

¹⁵³ Лаке повреде службене дужности према Закону о државним службеницима Републике Хрватске су: 1) учестало закашњавање на посао или ранији одлазак с посла; 2) неоправдано закашњење на посао преко сат времена дневно; 3) учестало прекорачење времена прописаног за одмор или коришћење права на одмор изван прописаног времена без оправданог разлога; 4) напуштање радних просторија током радног времена без одобрења надређеног службеника 5) неуредно чување службених списа, података или друге поверене документације; 6) неоправдан изостанак с посла један радни дан; 7) необавештавање надређеног службеника о спречености доласка на посао у року од 24 сата без оправданог разлога; 8) понашање државног службеника противно Етичком Кодексу државних службеника, које не наноси штету угледу службе; 9)

тако да се тешке повреде прописују законом, а лаке законом, уредбом Владе и правилником о унутрашњем реду.

Анализом одредаба Закона о државном службеницима Републике Хрватске, може се приметити да овај у односу на истоимени Закон у Републици Србији, доста детаљније, односно прецизније регулише нека питања дисциплинске одговорности државних службеника. Рецимо хрватски Закон прописује да се сматра да је државни службеник под утицајем алкохола, ако у организму има изнад 0,5г/кг алкохола, односно одговарајући износ милиграма у литри издахнутог ваздуха. Присутност алкохола у организму утврђује се анализом крви или урина или мерењем количине алкохола у литри издахнутог ваздуха, лекарским прегледом или другим методама и апаратима. Притом тестирање се може извршити само уколико се основано сумња да је државни службеник под утицајем алкохола или дрога.

О лаким повредама службене дужности одлучује начелник органа, док о тешким повредама службене дужности у првом степену одлучује службенички суд, а у другом степену виши службенички судако посебним законом за службенике појединих државних тела није другачије одређено. Поступак је јаван, хитан, државни службеник има право на браниоца, а Законупућује на сходну примену Закона о општем управном поступку, на она

неизвршавање или неоправдано извршење службеног задатка без оправданог разлога; 10) несавесно или немарно извршење службеног задатка или извршење службеног задатка противно правилима струке; 11) друге лаке повреде службене дужности које су прописане законом, уредбом Владе или правилником челника тела.

¹⁵⁴ Тешке повреде службене дужности су: 1) неизвршавање, несавесно, неблагоприятно или немарно извршавање службених обавеза; 2) незаконит рад или пропуштање мера или радњи на које је службеник овлашћен ради спречавања незаконитости; 3) давање нетачних података којима се утиче на доношење одлука надлежних тела или тиме настају друге штетне последице; 4) злоупотреба положаја или прекорачење овлашћења у служби; 5) одбијање извршења налога, ако за то не постоје оправдани разлози; 6) неовлашћена послуга или неодговорно коришћење средстава поверених за рад или у вези с радом; 7) одавање службене или друге тајне у вези с обављањем државне службе; 8) злоупотреба обавезе државног службеника на пријављивање оправдане сумње на корупцију; 9) повреда права на заштиту анонимности државног службеника који пријави оправдану сумњу на корупцију; 10) ограничавање или ускраћивање права утврђених Законом о државним службеницима и намештеницима, службенику који одговорним особама или надлежним телима пријави сумњу на корупцију или злостављање тог службеника, 11) обављање делатности која је у супротности с пословима радног места или без претходног одобрења челника тела, 12) употреба кривотворене исправе у циљу остваривања права у служби, 13) понашање супротно Етичком кодексу државних службеника, које наноси штету угледу службе; 14) неоправдан изостанак с посла од два до четири дана узастопно; 15) три пута изречена казна за лаке повреде службене дужности почињене у раздобљу од две године; 16) отуђење, те оштећење или уништење имовине државног тела хотимично или крајњом непажњом; 17) долазак на посао под утицајем алкохола, дрога или других средстава зависности или довођење под утицај алкохола, дрога или других средстава зависности за време радног времена или одбијање тестирања на алкохол или дроге; 18) друге тешке повреде службене дужности које су прописане законом.

питања поступка која у њему нису регулисана. Поступак због лаке повреде службене дужности покреће се закључком, а због тешке захтевом, који начелник тела или особа коју он за то овласти предају надлежном службеничком суду. Законом је детаљно прописано шта захтев мора да садржи и он се доставља државном службенику, који може да поднесе одговор на захтев у року од осам дана од дана пријема.

Против одлуке начелника тела у поступку због лаке повреде службене дужности може се поднети жалба надлежном службеничком суду, док се против одлуке службеничког суда у поступку због тешке повреде службене дужности може поднети жалба Вишем службеничком суду. У оба случаја рок је 15 дана од дана достављања одлуке. Против другостепене одлуке у поступку због повреде службене дужности може се покренути управни спор.

Законом садржи детаљна правила о казнама које се могу изрећи државним службеницима, а регулисано је и питање застарелости извршења дисциплинских казни, за разлику од српског законодавства у коме је то питање потпуно изостављено.¹⁵⁵

У Хрватској постоји Етички кодекс државних службеника, којим се уређују правила доброг понашања државних службеника према грађанима и у међусобним односима, утемељена на Уставу, ратификованим и објављеним међународним уговорима, те законима и другим прописима чије кршење, под условом да наноси штету угледу службе, представља тешку повреду службене дужности. Службеник мора пазити да у обављању дужности не умањи сопствени углед и поверење грађана у државну службу. За праћење примене Етичког кодекса задужени су повереници за етику. Осим њих постоје и друга тела која поступају у случају постојања дилема о повреди Кодекса и то Одсек за етику у Министарству управе и Етичко повереништво.¹⁵⁶

Закон о државној служби¹⁵⁷ у Федерацији Босне и Херцеговине предвиђа да се државни службеник може сматрати дисциплински одговорним због повреде службених дужности утврђених ових законом, које су настале као резултат његове кривице. Овај Закон не прави

¹⁵⁵ Извршење казне за лаку повреду службене дужности застарева у року од једне године, а за тешку повреду у року од две године од коначности решења којим је казна изречена.

¹⁵⁶ Д. Јураш, Дисциплинска одговорност државних службеника у праву Републике Хрватске у: Правни записи, бр. V (2), Правни факултет Универзитета Унион, 2014., стр. 466.

¹⁵⁷ Закон о државној служби у Федерацији Босне и Херцеговине, „Службене гласник БиХ“, бр. 19/02; 35/03; 4/04; 17/04; 26/04; 37/04; 48/05; 2/06; 32/07; 43/09; 8/10; 40/12.

поделу на лакше и теже повреде радних обавеза, већ их само набраја.¹⁵⁸ Дисциплински поступак против државног службеника покреће руководиоца органа или лице које он одреди, а дисциплинска комисија води поступак и изриче дисциплинске мере. Дисциплинска комисија је дужна да током поступка прибави мишљење медијатора државне службе о поднесеној дисциплинској пријави, а против одлуке дисциплинске комисије државни службеник има право да изјави жалбу Одбору за жалбе, у року од 15 дана од дана пријема одлуке, ради њеног преиспитивања. У БиХ постоји и Правилник о дисциплинској одговорности државних службеника у институцијама БиХ, који детаљно уређује питања дисциплинске одговорности, дисциплинских мера, поступка и извршења дисциплинских мера за државне службеника у институцијама БиХ.¹⁵⁹

Анализа података у једном од спроведених истраживања у Царинској управи Републике Хрватске и Управи за индиректно опорезивање Босне и Херцеговине у периоду од 2006. до 2008. године, указује на релативно мали број покренутих дисциплинских поступака у односу на број запослених државних службеника. Најчешће лаке повреде службене дужности у Царинској управи Републике Хрватске у поменутом периоду биле су: напуштање радних просторија током радног времена без одобрења или из неоправданих разлога; некоректан однос према сарадницима и странкама за време рада; учестало кашњење на посао или ранији одлазак са посла, док су најчешће теже повреде биле: неизвршавање, несавесно, неоправдано или немарно извршавање службених обавеза; понашања супротна етичком кодексу које наносе штету угледу службе; незаконити рад или пропуштање предузимања мера или радњи на које је службеник

¹⁵⁸ Повреде службених дужности могу бити: 1) извршавање радњи које значе казнено дело против службене дужности или друго казнено дело, односно прекршај којим се наноси штета угледу државне службе што чини државног службеника неподобним за рад у државној служби; 2) одавање државне, војне и службене тајне; 3) злоупотребе и прекорачења службених овлашћења; 4) неизвршавање или несавесно и немарно обављање поверених послова и задатака; 5) бављење делатностима којима се онемогућује или отежава грађанима или другим особама остваривање својих права у поступцима пред органима државне службе; 6) бављење делатностима или радом који је у супротности с интересима државне службе; 7) проузроковање веће материјалне штете намерно или крајњом непажњом; 8) неоправдано изостајање с посла; 9) кршење правила радне дисциплине у државној служби; 10) неблаговремено и неуредно обављање поверених послова и задатака у државној служби; 11) непримерено понашање према грађанима, сарадницима и другим особама у обављању државне службе.

¹⁵⁹ Р. Лале, Посебни режими дисциплинске одговорности запослених, магистарска теза, Источно Сарајево, 2012., стр. 90.

овлашћен ради спречавања незаконитости; злоупотреба положаја или прекорачење овлашћења у служби.¹⁶⁰

Слична решења, као српски закон, одисциплинској одговорности државних службеника садржи и Закон о државним службеницима и намештеницима Републике Црне Горе.¹⁶¹ Дисциплински поступак покреће старешина државног органа закључком, на предлог непосредног руководиоца. Међутим дисциплински поступак води и одлуку предлаже дисциплинска комисија, чији састав одређује старешина, а чине је председник и два члана са листе чланова дисциплинске комисије, од којих је један представник репрезентативног синдиката. Листу чланова дисциплинске комисије, за сваку календарску годину, утврђује орган за управљање кадровима од представника државних органа, (на основу иницијалних предлога старешина државних органа) представника репрезентативног синдиката (на основу иницијалних предлога репрезентативног синдиката) и лица са стручним знањем и практичним искуством за вођење дисциплинског поступка (избор ових лица врши се на основу јавног позива). Дисциплинску меру против државног службеника, на предлог дисциплинске комисије (која је дужна да предлог достави што пре старешини, а најкасније у року од 60 дана од дана покретања дисциплинског поступка) изриче старешина државног органа.

Дисциплински поступак против лица које врши послове високог руководног кадра покреће старешина државног органа, а дисциплински поступак и мере изриче комисија коју образује орган надлежан за његово именовање, односно постављење.

Упоредно правни преглед дисциплинских санкција које се могу изрећи државним службеницима изгледа овако:

- Писано упозорење или казна
- Забрана напредовања у каријери током одређеног временског периода (у Француској)
- Деградирање на нижи степен (у Француској, Немачкој и САД-у)
- Обавезни премештај с обавезном променом боравишта (у Француској и Шпанији)

¹⁶⁰ В, Марио, Б. Бланка, Улога дисциплинских санкција у борби против непрофесионалног и незаконитог понашања државних службеника: случај Хрватске и Босне и Херцеговине у. Правни вјесник бр. 27-2, Правни факултет Осјек, 2011, стр. 222-223.

¹⁶¹ Закон о државним службеницима и намештеницима, „Службени лист ЦГ“, бр. 39/11; 50/11, 66/12 и 34/14.

- Привремено искључење из јавне службе с потпуном или делимичном суспензијом права на плату
- Обавезно пензионисање (у Француској)
- Смањење или губитак права на пензију (у Немачкој)
- Отказ уговора о раду или коначно удаљавање из државне службе
- У САД-у се примењује концепт тзв. „алтернативне дисциплине, којим Агенција од радника уместо суспензије или казне због недоласка на посао, може да затражи да запослени истражује и напише есеј о утицају недоласка на посао.
- Као додатна обавеза се од државног службеника може тражити да надокнати штету узроковану својим актом, односно дисциплинским делом.¹⁶²

У Словенији се државном службенику за тешке повреде службене дужности могу изрећи: новчана казна, разрешење са дужности (положаја), премештај у нижи ранг и отказ уговора о раду. Отказ уговора о раду може се изрећи у случају када је државни службеник починио дисциплинско дело намерно или крајњом непажњом (велики немар). При избору дисциплинске санкције мора се водити рачуна о: степену одговорности државног службеника, степену кривице, тежини последице и субјективним и објективним околностима, под којима је дело учињено.¹⁶³

VI СПЕЦИФИЧНОСТИ ДИСЦИПЛИНСКЕ ОДГОВОРНОСТИ У НЕКИМ ПОСЕБНИМ СЛУЖБЕНИЧКИМ ПРАГМАТИКАМА

У Републици Србији поред Закона о државним службеницима, као матичног извора службеничког права, постоје и посебне службеничке прагматике у посебним областима државне управе, тако да је сваки од закона који уређује статус службеника прилагођен природи и пословима ових изузетно значајних државних служби. Ови прописи садрже у знатној мери засебне и специфичне одредбе о статусу службеника, које имају одступајући карактер у тим областима у односу на општи службенички систем.¹⁶⁴

Правни положај полицијских службеника уређен је Законом о полицији,¹⁶⁵ с обзиром на посебне карактеристике полиције, као централне организационе јединице Министарства унутрашњих послова, која у обављању унутрашњих, односно полицијских

¹⁶² F. Cardona, LIABILITIES AND DISCIPLINE OF CIVIL SERVANTS, 2003, SIGMA, доступно на: <http://www.sigmaxweb.org/publications/37890790.pdf>, стр. 9, приступ. 08.09.2017.

¹⁶³ А. Дрмић, Врсте повреде службене дужности и дисциплинске санкције у: Хрватска јавна управа, год 10 (2010). бр. 3. стр. 790.

¹⁶⁴ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, оп, цит. стр. 241.

¹⁶⁵ Закон о полицији, „Службени гласник РС“ бр. 6/16.

послова, штити и унапређује безбедност грађана и имовине, поштујући Уставом зајемчена људска и мањинска права и слободе и друге заштићене вредности у демократском друштву, уз могућност, на Уставу и закону засноване, употребе средстава принуде.

Дисциплинска одговорност полицијских службеника, нормирана је Законом о полицији и Уредбом о начину спровођења дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова.¹⁶⁶ Документ од значаја за професионално поступање полицијских службеника је и Кодекс полицијске етике,¹⁶⁷ док су на међународном плану донети Кодекс понашања службеника који спроводе закон из 1979. године и Европски кодекс полицијске етике из 2001. године.

Закон о полицији, попут Закона о државним службеницима садржи поделу повреда службене дужности на лаке и тешке. Имајући у виду велики број предмета у којима се воде управни спорови у правној ствари дисциплинске одговорности државних службеника, који су оглашени одговорним због повреда службене дужности прописаних Законом о државним службеницима, Управни суд је на седници свих судија, одржаној дана 16. 12. 2011. године утврдио следећи правни став: „ Полицијски службеници и други запослени у Министарству унутрашњих послова одговарају дисциплински само због повреда службене дужности прописаних Законом о полицији, а не и због повреда дужности из радног односа прописаних Законом о државним службеницима“. ¹⁶⁸

На седници Управног одељења Врховног суда Србије од 26. 06. 2009. утврђен је став: „Чињеница да је полицијски службеник повреду службене дужности учинио ван службе и у цивилном оделу, не ослобађа га одговорности, јер понашање полицијског службеника и запосленог у Министарству ван службе, може представљати чињенични опис тешке повреде службене дужности, која штети угледу службе“.

Дисциплински поступак се спроводи као првостепени и другостепени поступак. У првом степену дисциплински поступак покреће руководицац или лице које он овласти. Притом Законом о полицији је прописано да лице које руководицац овласти мора да буде дипломирани правник- мастер, односно дипломирани правник или други запослени који има стечено високо образовање са најмање десет година радног искуства у струци.

¹⁶⁶ Уредба о начину спровођења дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова, „Службени гласник РС“, бр. 26/17.

¹⁶⁷ Кодекс полицијске етике, „Службени гласник РС“, бр. 92/06.

¹⁶⁸ Р. Урошевић, Поступак утврђивања дисциплинске одговорности државних службеника у: Заштита права у области рада, Београд, 2012., Глосаријум, стр. 116.

Првостепени дисциплински орган одлучује решењем на које се може изјавити приговор Дисциплинској комисији, у року од осам дана од дана уручења решења. Дисциплинска комисија делује као колегијални орган и одлучује у већу од три члана, од којих су председник и један члан из Министарства, а један члан је представник јавности, односно то није лице које је запослено у Министарству. Председника, чланове и секретаре Дисциплинске комисије именује надлежни министар посебним актом.

Непосредни руководиоцац је дужан да у најкраћем року од дана сазнања за повреду службене дужности, против запосленог поднесе иницијативу за покретање дисциплинског поступка, руководиоцу организационе јединице или лицу које он овласти. Дисциплински поступак покреће се писменим закључком. Једним закључком може се покренути дисциплински поступак против више запослених за једну или више повреда службене дужности, уколико су засноване на истом чињеничном и правном основу.

У дисциплинском поступку одржава се усмена расправа, на којој запослени има право да изнесе своју одбрану, сам или преко заступника, односно пуномоћника, а може да достави и писану одбрану. Њега може да заступа и представник синдиката чији је запослени члан, ако га запослени то овласти. Уколико запослени не дође на усмену расправу, а уредно је позван и притом свој изостанак не оправда, нити достави писану одбрану, расправа ће се одржати у његовом одсуству. Дисциплински поступак је јаван, али се одлуком овлашћеног лица које води и одлучује у дисциплинском поступку може у изузетним случајевима искључити јавност, ако то захтева потреба чувања података са ознаком поверљивости и тајности или из других дисциплинских разлога. Уколико је јавност искључена дисциплински старешина има обавезу да на усменој расправи упозори све присутне да су дужни да чувају као тајну све што су на расправи сазнали. Дисциплински поступак који се води против запосленог у полицији је хитан, тако да се првостепени поступак за утврђивање лаких повреда службене дужности мора окончати најкасније у року од 60 дана од дана покретања поступка.

Дисциплински органи нису обавезни правном квалификацијом повреде службене дужности која је утврђена закључком о покретању дисциплинског поступка, већ су приликом доношења одлуке о дисциплинској одговорности везани за чињенично стање које је утврђено у току дисциплинског поступка.

При одређивању врсте дисциплинске мере узимају се у обзир тежина и карактер извршене повреде и настале последице, степен одговорности запослених, околности под којима је повреда извршена и субјективне и објективне околности на страни запосленог, али и раније изречене дисциплинске мере које се воде у кадровској евиденцији.

За лаке повреде службене дужности може се изрећи једна од следећих мера: 1) писана опомена; 2) новчана казна у износу од 10% до 20% од месечне основне плате увећане за минули рад остварене у месецу у ком је решење о утврђеној дисциплинској одговорности постало коначно.

За тешке повреде службене дужности могу се изрећи: 1) новчана казна у износу од 20% до 40 од основне плате увећане за минули рад у времену од два до шест месеци; 2) распоређивање на друго радно место на којем се обављају послови за које је као услов прописана непосредно нижа стручна спрема, односно нижа платна група у трајању од шест месеци до две године; 3) заустављање у стицању непосредно вишег чина/звања од две до четири године; 4) губљење стеченог чина/звања и одређивање непосредно нижег чина/звања у стручној спреми; 5) престанак радног односа.¹⁶⁹

Постоји неколико рокова застарелости у области дисциплинске одговорности запослених у полицији. Тако покретање дисциплинског поступка за лаке повреде службене дужности застарева протеком шест месеци од дана извршења, а за тешке протеком једне године од дана извршења. Вођење дисциплинског поступка за лаке повреде службене дужности застарева протеком шест месеци од покретања дисциплинског поступка, а за тешке повреде протеком једне године од покретања поступка. Ток рока застарелости за вођење поступка прекида се сваком радњом која је усмерена ка одлучивању о дисциплинској одговорности или законитости и уставности неког акта, због одсуства лица против кога је поступак покренут или из других оправданих разлога, па стога након сваког прекида рок застарелости наставља да тече. Законом је предвиђен и апсолутни рок застарелости вођења поступка који наступа протеком двоструког времена које је према закону прописано за застарелост вођења дисциплинског поступка, у зависности да ли је у питању лака или тешка повреда (значи годину дана од покретања у случају лаке повреде, односно две године од дана покретања у случају теже повреде службене дужности).

¹⁶⁹ Чл. 208-209. Закона о полицији.

Законом о Војсци Републике Србије¹⁷⁰ уређена је материја дисциплинске одговорности припадника Војске Србије, чије су разлике у односу на дисциплинску одговорност државних службеника управо одраз специфичности службе у Војсци, као такве. Војна дисциплина заправо, није суштински различита од дисциплине у другим на сличан начин организованим формацијама. Међутим чињеница је да војска и дисциплина представљају појмове који се суштински и садржајно прожимају кроз сва времена и на свим просторима.¹⁷¹

Под припадницима „Војске Србије“ подразумевају се војна и цивилна лица на служби у Војсци, и једни и други одговарају за повреде радних дужности које су предвиђене Законом о Војсци, уз одређене разлике узроковане разликом у њиховом статусу.¹⁷²

Припадници Војске Србије дисциплински су одговорни за повреде дужности из службе. Притом је у овој службеничкој прагматици направљена одређена разлика, којом су лакше повреде службене дужности опредељене као дисциплинске грешке¹⁷³, а теже повреде радне дужности као дисциплински преступи¹⁷⁴. Поред Закона, од значаја за дисциплинску

¹⁷⁰ Закон о Војсци „Службени Гласник РС“, бр. 116/07; 88/09; 101/10; 10/15; 88/15.

¹⁷¹ М. Миловановић, Дисциплинска одговорност у Војсци Србије, докторска дисертација, Београд, 2016., Правни факултет Универзитета Унион., стр. 8.

¹⁷² Г. Обрадовић, С. Ковачевић Перић, оп. цит. стр. 236.

¹⁷³ 1) учестало закашњавање или ранији одлазак с дужности или из службе; 2) неоправдан изостанак с дужности или из службе један радни дан; 3) неоправдано необавештавање непосредно претпостављеног о разлозима спречености за долазак на дужност, односно у службу у року од 24 сата од времена предвиђеног за долазак; 4) повреда прописа о ношењу војне униформе, односно друге прописане одеће, војничком, односно другом прописаном изгледу и личној хигијени; 5) долазак на дужност у стању алкохолисаности или довођење себе у току дужности у стање алкохолисаности; 6) непристојно понашање према сарадницима, подређенима и надређенима; 7) повреда правила о поздрављању, обраћању, представљању и јављању; 8) прикривање или непријављивање лакше повреде дужности из службе, односно из радног односа; 8а) неблаговремено, непотпуно или немарно извршавање наређења, одлуке или налога претпостављеног; 9) други поступак супротан правилима вршење службе који није обухваћен неком од повреда дужности из службе предвиђених овим или посебним законом

¹⁷⁴ 1) одбијање извршења наређења, односно налога претпостављеног, изузев наређења, односно налога чијим би се извршењем учинило кривично дело; 2) неизвршавање или несавесно извршавање наређења, одлуке или налога претпостављеног; 3) самовољно напуштање команде, јединице или установе; 4) насилничко, увредљиво или недолично понашање или изазивање нереда, свађе или туче у служби; 5) поступање којим се вређа достојанство подређених, нарочито с обзиром на пол, верско убеђење или националну припадност или кршење права која им по закону припадају; 6) уживање опојних дрога или неовлашћено држање супстанци или препарата који су проглашени за опојне дроге; 7) навођење другог на уживање опојне дроге или давање другог опојне дроге да је ужива он или треће лице или омогућавање другог да ужива опојну дрогу; 8) повреда стражарске, патролне или друге сличне службе; 9) неоправдан изостанак с дужности или из службе најмање два радна дана узастопно или три радна дана са прекидима у периоду од 12 месеци; 10) злоупотреба права из службе; 11) незаконито располагање средствима; 12) злоупотреба службеног положаја или прекорачење службеног овлашћења; 13) незаконит рад или пропуштање радњи на које је лице у служби овлашћено ради спречавања незаконитости или штете; 14) немаран однос према повереној имовини и присвајање или доношење штете војној или другој имовини у

одговорност је и Правило о војној дисциплини,¹⁷⁵ којим се детаљно уређује дисциплинска одговорност, дисциплински поступак, извршење дисциплинских санкција и месна надлежност, организација, састав и рад војних дисциплинских судова и војних дисциплинских тужилаца. Такође, ваља поменути и Кодекс части припадника Војске Србије, којим се уређују општа морална начела војне професије, њене основне вредности и норме понашања припадника Војске Србије.

Припадник војске Србије одговоран је за повреду дужности из службе, док је у служби. Међутим, могућа је и одговорност по престанку службе, уколико је дисциплински поступак покренут, док је лице било у служби. Лице или тело надлежно за вођење дисциплинског поступка, обуставиће поступак против лица коме је престала служба у Војсци, а против кога је поступак покренут док је било у служби, уколико наједа је вођење дисциплинског поступка немогуће или нецелисходно.

О одговорности професионалног припадника Војске Србије за дисциплинске преступе и за повреде дужности прописане за Министарство одбране, други државни орган или правно лице у које је професионално војно лице упућено на службу, односно на рад, у првом степену одлучују првостепени војни дисциплински судови. Они ће бити надлежни да утврђују одговорност и за дисциплинску грешку, ако у поступку за утврђивање одговорности за дисциплински преступ нађу да није учињен дисциплински преступ, већ да је учињена дисциплинска грешка, односно да је поред дисциплинског преступа учињена и дисциплинска грешка.

вези са обављањем службе; 15) повреда тајности података или несавесно чување службених списа или података; 16) подношење лажног извештаја; 17) давање нетачних података или докумената који су од утицаја на пријем у службу или напредовање; 18) фалсификовање, прикривање или противправно уништење службене исправе, књиге или списа или употреба фалсификоване исправе; 19) непредузимање прописаних мера за чување живота и здравља људи и исправности објеката и технике; 20) рад уз накнаду или награду ван јединице, односно установе или самостално обављање професионалне делатности противно условима одређеним законом; 21) примање поклона у вези с вршењем послова мимо одредаба закона, примање услуге или користи за себе или друго лице или коришћење службе ради утицаја на остваривање сопствених права или права лица повезаних с припадником Војске Србије; 22) непријављивање интереса који припадник Војске Србије или с њиме повезано лице може имати у вези са одлуком државног органа у чијем доношењу учествује; 23) повреда начела непристрасности или политичке неутралности или изражавање и заступање политичких уверења у служби; 24) штрајковање или учествовање у противправном синдикалном организовању, односно у противправним синдикалним активностима; 25) непоступање по захтеву војног дисциплинског тужиоца или војног дисциплинског суда; 25а) непоступање по налогу инспектора Инспектората одбране односно лица која су актом надлежног старешине овлашћена за послове инспекцијског надзора; 26) прикривање или непријављивање теже повреде дужности из службе, односно из радног односа; 27) свако друго поступање припадника Војске Србије у служби које је противно прописима и Кодексу части припадника Војске Србије, а којим се наноси штета угледу припадника Војске Србије.

¹⁷⁵ Правило о војној дисциплини, „Службени војни лист“, бр. 22/08.

У Републици Србији су образована три првостепена војна дисциплинска суда и то: у Београду, Новом Саду и Нишу. Они су надлежни и за вођење дисциплинских поступака против професионалних војних лица распоређених ван Војске, према месној надлежности.

Као другостепени орган, који одлучује о жалбама на одлуке првостепених војних дисциплинских судова, образован је Виши војни дисциплински суд, при Министарству одбране. Војни дисциплински тужиоци су надлежни за подношење оптужног предлога пред првостепеним војним дисциплинским судом, а виши војни дисциплински тужилац заступа оптужбу пред Вишим војним дисциплинским судом.

Окривљеном се мора омогућити да у првостепеном поступку изнесе усмено своју одбрану, док је у поступку за расправљање дисциплинске грешке, може изнети и писмено. Такође, окривљени се може бранити сам или преко браниоца, који може бити адвокат или дипломирани правник са положеним правосудним испитом на служби у Војсци Србије или Министарству одбране. Против првостепене одлуке донете у дисциплинском поступку, може се изјавити жалба, која задржава извршење дисциплинске санкције.

Законом о Војсци предвиђен је велики број дисциплинских санкција,¹⁷⁶ с тим што се за дисциплинске грешке изричу дисциплинске мере, а за дисциплинске преступе се изричу дисциплинске казне.

¹⁷⁶Професионалном војном лицу се могу изрећи следеће дисциплинске мере: 1) опомена; 2) смањење плате за месец у којем се дисциплинска мера изриче од 5% до 20%.

Професионалном војном лицу се могу изрећи следеће дисциплинске казне: 1) смањење плате од 5% до 30% у трајању од једног до шест месеци; 2) смењивање са дужности уз постављање на непосредно нижи положај у трајању од једне до четири године; 2а) забрана удаљења из посебних просторија у војном објекту до 30 дана; 3) смењивање са командне, односно руководеће дужности уз забрану постављања на такву дужност у трајању од једне до четири године; 4) забрана унапређења у виши чин или напредовања на виши положај у трајању од једне до четири године; 5) враћање у претходни чин; 6) губитак службе; 7) губитак чина. Законом је постављено ограничење, тако да казна враћања у претходни чин не може да се изрекне, тако да се официр постави на положај подофицира, нити подофицир на положај војника, тј. та казна не може да се изрекне потпоручнику или воднику.

Цивилном лицу на служби у Војсци Србије могу се изрећи следеће дисциплинске мере: 1) опомена; 2) смањење плате за месец у којем се дисциплинска мера изриче од 5% до 20%.

Цивилном лицу на служби у Војсци Србије могу се изрећи следеће дисциплинске казне: 1) смањење плате од 5% до 30% у трајању од једног до шест месеци; 2) забрана напредовања у трајању од једне до четири године; 3) превођење цивилног лица на служби у Војсци Србије у нижи платни разред до истог разреда непосредно ниже платне групе, односно превођење војног намештеника у непосредно нижу платну групу; 4) смењивање са положаја или руководеће дужности уз забрану постављања на такав положај, односно распоређивања на такву дужност у трајању од једне до четири године; 5) губитак службе.

Законом је такође прописано, које се дисциплинске мере и казне могу изрећи: војнику на служењу војног рока, лицу у резервном саставу док се налазе на војној дужности у Војсци Србије и лицу на другом стручном оспособљавању за офицере и подофицере, као и кадету војне високошколске установе.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Државни службеници су категорија запослених од изузетног значаја за функционисање државе. Пред њима се налазе одговорни радни задаци, од чијег правилног извршавања зависи ефикасност система државне управе и поверење, односно неповерење грађана у њен рад. Од државних службеника се очекује озбиљан приступ радним обавазима и поштовање утврђене радне дисциплине, којој тежи сваки послодавац, па и држава, као њихов послодавац. Ступањем на рад државни службеници, поред права утврђених законом, преузимају и одређене обавезе, дужности из радног односа. Повреда дужности из радног односа повлачи дисциплинску одговорност, која представља вид правне одговорности, поред кривичне, материјалне, прекршајне и одговорности за привредне преступе. С обзиром на различитост карактера и стања свести људских индивидуа, не може се од свих подједнако очекивати да ће поштовати утврђену радну дисциплину. Стога се позитивним законодавством предвиђају дисциплинске санкције за њено непоштовање, са циљем да државни службеник, који је једном повредио радну дисциплину, то више не чини и да се на тај начин посредно делује на све остале да то не чине, јер ће бити дисциплински одговорни.

Дисциплинска одговорност је одговорност појединца за учињено дисциплинско дело, које је као такво претходно одређено и за које је предвиђена санкција и одговарајући поступак пред овлашћеним телима.

Анализом постојећег законског оквира у материји дисциплинске одговорност у праву Републике Србије, уочене су извесне правне празнине.

Законодавац предвиђа да понављање лакших повреда дужности, утврђених коначним решењем, којим је казна изречена представља тежу повреду службене дужности, међутим није прописано, колико је пута потребно да се понови лакша повреда службене дужности, да би се она квалификовала као тежа. То ствара могућност самовоље дисциплинских органа приликом одлучивања.

Даље, институт извршења застарелости дисциплинских санкција, потпуно је изостављен у Закону о државним службеницима. У њему се само говори о роковима застарелости за покретање и вођење дисциплинског поступка, за разлику од анализираних решења у упоредном праву, тако да и ова правна празнина може отворити пут

арбитрности дисциплинских органа и то на штету кажњеног државног службеника, али и самог државног органа у коме је запослен.

Начела дисциплинског поступка нису таксативно наведена у Закону о државним службеницима, већ се до њих долази посредно анализом поступка и његових карактеристика, као и применом начела Закона о општем управном поступку, на чију је сходну примену упутио Закон о државним службеницима. *De lege ferenda* би требало размислити о систематизацији свих начела, која карактеришу дисциплински поступак у самом Закону који регулише правни положај државних службеника, као што је то урађено са начелима деловања државних службеника. То би олакшало рад дисциплинских органа и допринело већој правној сигурности државног службеника противкога се води поступак.

Такође, анализом упоредноправних решења, долази се до закључка да већина закона којима се уређује правни положај државних службеника упућује на сходну примену Закона о општем управном поступку, на она питања вођења поступка, која нису у њима нормирана. Међутим, у теорији има и другачијих мишљења, (Б. Лубарда), о којима треба размислити, а који сматрају да дисциплински поступак треба да буде регулисан детаљно, независно од управног поступка, наводећи у прилог томе да управни поступак није тип казненог поступка, за разлику од дисциплинског.

Кодекс понашања државних службеника је пропис донет на основу закона и представља важну карика између права и морала у систему службеничке одговорности. Намеће се питање да ли анализирани подаци из извештаја Високог службеничког савета о поштовању Кодекса понашања државних службеника за 2015. и 2016. годину, говоре да су државни службеници изузетно професионални и морални или да се постојећи механизми недовољно користе. Закључак је да грађани већином нису упознати са Кодексом, да органи који су обавезни да достављају извештаје Високом службеничком савету, то не чине, притом без икаквих санкција, затим, да се велики број притужби одбацује, а покрене и оконча мало дисциплинских поступака.

Прегледом одређених судских одлука, може се извести закључак о честим неправилностима у раду дисциплинских органа, те би, поред одговарајуће стручне спреме, требало размислити о примени одговарајуће провере знања материје дисциплинске одговорности, приликом формирања дисциплинских органа.

Није занемарљив ни утицај висине плате и накнаде за рад државним службеницима, јер запослени који је задовољан својим примањима, више је мотивисан за извршавање својих обавеза у складу са законом, смањује се могућност коруптивних понашања и ствара жеља за напредовањем. У том смислу потребно је доследно спровести принцип „једнака плата за једнак рад“.

Да би један систем функционисао, односно да би имао пристојну радну дисциплину, мора да има људе који ће уживати поверење грађана, да буду оличење способности, моралности и одговорности у својој средини. Не треба дозволити да политичка бирократија утиче на уништавање радне дисциплине, кроз систем неселективног вођења кадровске политике.

Правни систем треба да тежи владавини права и правној сигурности, али пре свега мора се поћи од изградње вредносних критеријума, као темеља на коме ће тај систем бити постављен и подизању свести о поштовању истог. На тај начин отвара се сигуран пут и за поштовање радне дисциплине и доприноси морализовању радних односа.

ЛИТЕРАТУРА

1. Балтић, А. Јовановић Ј. (1955). Закон о државним службеницима са објашњењима, Београд, Народна администрација;
2. Балтић, А. (1956). О појму јавног службеника, Архив за правне и друштвене науке, бр. 2/1956;
3. Безбрадица, Р. (2007). Дисциплинска одговорност државних службеника, Радно и социјално право, бр. 1/2007;
4. Влатковић, М. Брковић, Р. Урдаревић, Б. (2013). Службеничко право, Београд, Досије;
5. Влатковић, М. (2005). Начелна и основна питања положаја јавног службеника, Правна пракса, бр. 10/2005;
6. Влатковић, М. (2007). Начела деловања државних службеника, Радно и социјално право, бр. 1/2007, Београд;
7. Грбић Павловић, Н. (2010). Дисциплинска и материјална одговорност државних службеника, Модерна управа, бр. 3/4;
8. Давитковски, Б. Павловска Данева, А. Давитковска, Е. (2010). Реформа службеничког система у Македонији кроз призму нових законских решења, Радно и социјално право, бр. 1/2014, Београд;
9. Илић, А. Дисциплинска и материјална одговорност државних службеника у правном систему Републике Србије, <http://www.teme.junis.ni.ac.rs/.../teme%201-2012-23%20lat.pdf>;
10. Ивошевић, З. Ивошевић, М. (1998). Коментар закона о радним односима, Београд, Савремена администрација;
11. Ивошевић, З. Ивошевић, М. (2006). Коментар Закона о раду, Београд, Службени гласник;
12. Ивошевић, М. (2011). Дисциплински отказни разлози - Заштита права из области рада у: Зборник радова, Београд;
13. Ивошевић, З. (2012). Правни положај јавних функционера, Заштита права у области рада у: Зборник радова, Београд;
14. J. Rivero, (1960), Droit administratif, Dalloz, Paris;
15. Јовановић, П. (2012). Радно право, Нови сад, Правни факултет у Новом Саду;
16. Ковачевић Перић, С. (2005). Концепт дисциплинског поступка у међународном праву- захтев и потреба објективности и законитости, Радно и социјално право, бр. 1-6/2005, Београд;
17. Ковачевић Перић, С. (2014). Удаљење са рада- појам, сврха и карактеристике, Радно и социјално право, бр. 1/2014, Београд;
18. Јураш, Д. (2014). Дисциплинска одговорност државних службеника у праву републике Хрватске, Правни записи, бр. 2, Вол. V, Београд;
19. Лукић, Р. (1995). Теорија државе и права, I Теорија државе, Београд, Завод за уџбенике и наставна средства и Београдски издавачко-графички завод;
20. Лубарда, Б. (2006). Државни службеници на положају и Високи службенички савет, Радно и социјално право бр. 1-6/2006;
21. Лубарда, Б. (2012). Радно право-Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу, Београд, Правни факултет у Београду;

22. Миловановић, М. (2016). Дисциплинска одговорност у Војсци Србије, докторска дисертација, Београд, Правни факултет Универзитета Унион;
23. Новаковић, С. (2006). Правни положај државних службеника и намештеника, 10 специјалних прилога „Савремене праксе, Београд, Савремена администрација;
24. Обрадовић, Г. Ковачевић Перић, С. (2016). Дисциплинска одговорност запослених, Ниш, Правни факултет Ниш;
25. Opetit, V (1987), Le paradoxe de la corruption a l epreuve du droit du commerce international, Paris 1987, JDI,
26. Palidauskaite J., Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspective; <https://www.oecd.org/mena/governance/35521438.pdf>.
27. Петровић, З. (2007). Примена Закона о државним службеницима, Радно и социјално право, Београд, бр. 1/2007;
28. Rivero, J. Savatier, J. (1987). Droit du travail, Paris, P.U.F.;
29. Сремчев, Илић, С. (2015) Кодекси професионалног и етичког понашања као извор радног права, докторска дисертација, Београд, Правни факултет у Београду;
30. Станковић, М. (2009). Дисциплинске санкције за лакше повреде војне дисциплине (дисциплинске мере) у: Правна пракса, септембар 2009. Београд
31. Урдаревић, Б. (2014). Дисциплинска одговорност запослених у светлу нових законских решења, Радно и социјално право, бр. 1/2014. Београд;
32. Урошевић, Р. (2012). Поступак утврђивања дисциплинске одговорности државних службеника, у: Зборник радова, 2012, Београд;
33. Farnham, D. Horton, S. (1996.). Menaging people in the public servises, UK. Macmillan;
34. Hodeges Aeberhard, J., Comparative study of contens of civil service statutes. <http://ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/gllad/cs.pdf>
35. Cardona, F. (2003). Liabilities and Discipline of Civil Servants, SIGMA;
36. Cardona, F. (2002). Founations and procedures on discipline of civil servants. www.oecd.org/dataoecd/27/45/37197156.pdf

ПРОПИСИ

1. Закон о државној управи, „Службени гласник РС“, бр. 79/05; 101/07; 95/10; 99/14;
2. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Службени гласник РС“, бр. 21/16.
3. Закон о министарствима, „Службени гласник РС“, бр. 19/04; 84/04.
4. Закон о мирном решавању радних спорова, „Службени гласник РС“, бр. 125/04; 104/09.
5. Закон о општем управном поступку, „Службени гласник РС“, бр. 18/2016.
6. 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.
7. Закон о раду Србије, „Службени гласник РС“, бр. 24/05; 61/05; 54/09; 32/13; 75/14..

8. Закон о државним службеницима, Службени гласник РС, бр. 79/2005; 81/2005; 83/2005; 64/2007; 67/2007; 116/2008; 104/2009; 99/2014.
9. Кодекс понашања државних службеника, Службени гласник РС, бр. 29/2008; 30/2015.
10. Кривични законик Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 85/05; 88/05; 107/05; 72/09; 111/09; 121/12; 104/13.
11. Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника, Службени гласник РС, бр. 117/05; 108/08; 109/09; 95/10; 117/12; 84/14; 132/14; 28/15; 102/15; 113/15.
12. Закон о управној инспекцији „ Службени гласник РС“, бр. 87/11.
13. Закон о заштитнику грађана „Службени гласник РС“, бр. 79/05; 54/07.
14. Закон о државним службеницима и намјештеницима Хрватске „Народне Новине“ бр. 92/05, 140/05; 142/06; 107/07; 27/08; 34/11; 49/11; 150/11; 34/12; 49/12; 37/13; 38/13; 01/15; 138/15; 61/17
15. Закон о државној служби у Федерацији Босне и Херцеговине, „Службене гласник БиХ“, бр. 19/02; 35/03; 4/04; 17/04; 26/04; 37/04; 48/05; 2/06; 32/07; 43/09; 8/10; 40/12.
16. Закон о државним службеницима и намјештеницима Црне Горе, „Службени лист ЦГ“, бр. 39/11; 50/11, 66/12 и 34/14
17. Закон о полицији, „ Службени гласник РС“ бр. 6/16.
18. Уредба о начину спровођења дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова, „Службени гласник РС“, бр. 26/17.
19. Кодекс полицијске етике, „Службени гласник РС“, бр. 92/06.
20. Правило о војној дисциплини, „Службени војни лист“, бр. 22/08.

СУДСКА ПРАКСА

1. Одлука Суда удруженог рада Словеније Сп-415/76. од 13. 01. 1977;
2. Одлука Суда удруженог рада Србије бр. 3859/82 од 26. 04. 1982;
3. Одлука Суда удруженог рада Србије бр. 1369/79 од 16. 12. 1976.
4. Одлука Врховног суда Србије, Рев 1497/94 од 13. 04. 1994;
5. Одлука Суда удруженог рада Македоније Рож-875/77. од 22. 09. 1977;
6. Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 1206/09 од 30.09. 2009;
7. Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 236/09 од 12. 03. 2009;
8. Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 986/05 од 7. 09. 2005;
9. Пресуда Врховног суда Србије, Рев 1630/08 од 25. 02. 2009;
10. Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 901/08, од 26. 06. 2008;
11. Пресуда Врховног суда Србије Рев. 2792/92 од 27. 08. 1991;
12. Одлука Врховног суда Србије, Рев 1497/94 од 13. 04. 1994.
13. Пресуда Врховног суда Србије, Рев 62/04, од 15.12.2004.
14. Пресуда Врховног суда Србије, бр. 589/07 од 17. 07. 2008. године.
15. Пресуда Управног суда, П-2 У. 26202/10 од 10. 11. 2011. године.
16. Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 1254/04 од 16. 03. 2005. године

САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ

У раду је дат приказ материје дисциплинске одговорности у позитивном законодавству Републике Србије, као и кроз призму ставова правне науке и судске праксе. Ефикасно функционисање државне управе требало би да подразумева константну тежњу да њен персонални састав чине што стручнији и способнији кадрови са наглашеним моралним квалитетима. Државни службеници су значајна категорија запослених који обављају послове важне за функционисање државе. Ступањем на рад државни службеници, поред права утврђених законом, преузимају и одређене обавезе, дужности из радног односа. Повреда дужности из радног односа повлачи дисциплинску одговорност.

Циљ израде овог рада, био је да се укаже на специфичности законске регулативе у материји дисциплинске одговорности државних службеника и да се укаже на извесне правне празнине, које би *de lege ferenda*, могле да буду регулисане. У том циљу дат је приказ могућих повреда службене дужности државних службеника, које су прописане Законом о државним службеницима, а потом су образложене основне претпоставке дисциплинске одговорности и разлози који је искључују. Посебна пажња у раду посвећена је дисциплинском поступку, уз сходну примену Закона о општем управном поступку, на она питања вођења дисциплинског поступка, која нису регулисана Законом о државним службеницима. Рад садржи и део о дисциплинским казнама. У раду су изложене и одређене судске пресуде, које су од значаја за разумевање и тумачење анализираних материје.

Предмет рада је и могућност остваривања и заштите права државних службеника, са посебним акцентом на судску заштиту у управном спору пред Управним судом.

Један део рада посвећен је Кодексу понашања државних службеника и анализи извештаја Високог службеничког савета о поштовању истог, јер су Кодекси понашања, релативно нова врста прописа, са све значајнијом улогом карике између права и морала у службеничкој одговорности.

Сагледана су и одређена упоредно-правна решења, која често могу да допринесу нормативној доградњи позитивно-правних решења.

Приликом анализе правних аката, као основни метод у раду, коришћен је нормативни, односно правни метод. У делу рада који се односи на регулисање материје дисциплинске одговорности у упоредном праву, доминантан је упоредни метод. У фрагментима рада у којима се указује на решења која се некада важила у нашем праву, као и на некада важеће законске прописе, а која су временом модификована или потпуно изостављена користи се историјски метод. Детаљна анализа различитих извора домаће и доступне стране литературе, правних прописа и ставова судске праксе извршена је методом анализе садржаја.

Кључне речи: државни службеник, дисциплинско дело, Кодекс понашања државних службеника, дисциплински поступак, управни спор.

SUMMARY AND KEY WORDS

Disciplinary responsibility of civil servants

The present paper explain the subject matter of disciplinary responsibility in the positive legislation of the Republic of Serbia, as well as through the range of legal science and jurisprudence positions. Efficient functioning of the state administration should imply a constant tendency to make its personal staff as professional and capable, with high moral values. Civil servants represent an important category of employees who perform work of most importance for the functioning of the state. With employment, civil servants, in addition to the rights established by law, also take over certain obligations, duties of the employment. The violation of duties of an employment entails disciplinary liability.

The purpose of this paper was to point out the specificity of the legal regulations in the disciplinary responsibility of civil servants and to highlight some legal gaps that could be, *de lege ferenda*, regulated by the law. To this end, it gives an indication of possible violations of the official duties of civil servants, which are regulated by the Law on Civil Servants, following which it explains the basic prerequisites for disciplinary liability and the reasons that exclude it. The paper pays special attention to the disciplinary procedure, with the appropriate implementation of the Law on General Administrative Procedure, the issues of conducting disciplinary proceedings not regulated by the Law on Civil Servants. The paper also contains a section on disciplinary sanctions. Some court decisions, important for understanding and interpreting the analyzed matter, are also explained in the paper.

The subject matter of the paper is also the possibility of exercising and protecting the rights of civil servants, with a special emphasis on judicial protection in an administrative dispute before the Administrative Court.

One section of the paper is devoted to the Code of Conduct of Civil Servants and the analysis of the High Officials' Report on Compliance with the Code of Conduct, which is a relatively new type of regulation, which represents an increasingly important link between law and morale in official responsibility.

The paper also describes comparative and legal solutions, which can often contribute to the normative upgrading of positive legal solutions.

The basic, normative or legal, method was used in the analysis of legal acts. The comparative method is dominant in the section of the paper dealing with regulating the subject matter of disciplinary responsibility in comparative law. The historical method is used in the fragments of the paper which suggests solutions that once were applied in our law, as well as to formerly applicable legal regulations, which were modified or completely omitted over time. A detailed analysis of the various sources of domestic and available foreign literature, legal regulations and jurisprudence were carried out using the method of content analysis.

Key words: civil servant, disciplinary action, Code of conduct of civil servants, disciplinary procedure, administrative dispute.

БИОГРАФИЈА АУТОРА

Јована Анђелковић је рођена 29. 12. 1989. године у Нишу. Основну и средњу школу завршила је у Медвеђи са одличним успехом. Основне студије завршила је на Правном факултету, Универзитета у Нишу са просечном оценом 9,67. Мастер академске студије права, ужа јавно-правна научна област, уписала је 2016/2017. године, на истом факултету. Положила је све испите предвиђене студијским програмом и израдила студијско истраживачки рад, са просечном оценом 10.

Добитник је награде Фонда Славољуб Поповић у 2012. години, за најбољи темат из науке Управног права, на тему „Овлашћења полиције“. Учествовала је у раду летње школе у Драчу и Тирани, септембра 2017. године, у организацији мреже SEELS, а у оквиру пројекта „Одражавање етничке хетерогености и толеранције према националним мањинама у правном образовању у југоисточној Европи и Немачкој“. Завршила је обуку за еристичку дијалектику у домену примене права и програм обуке „Клиничко правничко образовање“, при пројекту „Правна клиника за заштиту права жена“, које је спроводио Правни факултет у Нишу.

Учествује на пројекту „Саветовалиште за брак и породицу“, Центра за социјални рад града Лесковца.

Одлично познаје рад на рачунару, говори енглески језик, служи се француским језиком и поседује основни ниво знања руског језика.

ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ
ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА МАСТЕР РАДА

Име и презиме аутора мастер рада: Јована Анђелковић

Наслов мастер рада: Специфичности дисциплинске одговорности државних службеника

Ментор: проф. др Горан Обрадовић

Изјављујем да је електронски облик мастер рада у pdf формату истоветан штампаном облику, који сам предала Правном факултету у Нишу.

У Нишу, _____

Потпис аутора

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА

Изјављујем да мастер рад, под насловом Специфичности дисциплинске одговорности државних службеника

пријављен и одбрањен на Правном факултета Универзитета у Нишу:

- представља резултат сопственог истраживачког рада;
- није у целини, нити у деловима с моје стране пријављен за одбрану на другим факултетима или универзитетима;
- не крши ауторска права или интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се овај мастер рад чува у библиотеци и објави на сајту Правног факултета Универзитета у Нишу.

Аутор мастер рада: Јована Анђелковић

У Нишу, _____

Потпис аутора
