

**Др Слободанка Ковачевић Перих,\***  
Ванредни професор Правног факултета,  
Универзитет у Приштини са  
привременим седиштем у Косовској Митровици

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpfno-28035

UDK: 349.22:331.108.6  
Раd примљен: 18.08.2020.  
Раd прихваћен: 26.11.2020.

## **ОДГОВОРНОСТ У РАДНОМ ОДНОСУ – ОСОБЕНОСТИ ДИСЦИПЛИНСКЕ ОДГОВОРНОСТИ У ОПШТЕМ И ПОСЕБНОМ РЕЖИМУ РАДНИХ ОДНОСА**

**Апстракт:** Од момента заснивања, радни однос подразумева стицање, односно преузимање одређених права, обавеза за обе стране у радном односу, у складу са законом, колективним уговором, општим актом послодавца, уговором о раду. Аутор у раду излаже дисциплинску одговорност у општем и посебном режиму радних односа, кроз дистинкцију материјалних и процесних дисциплинских норми за утврђивање исте. Наиме, ранијим радноправним законодавством Републике Србије дисциплинска одговорност у општем режиму радних односа је детаљно регулисана. Новим законодавством пракса уређивања дисциплинске одговорности у потпуности је напуштена – своди се на скраћени поступак, сумиран у тзв. отказном поступку. Насупрот томе, Закон о државним службеницима садржи бројне одредбе посвећене дисциплинској одговорности државних службеника и правила „класичног дисциплинског поступка“, процедурална правила кроз која се одвија „дисциплинско суђење“ за дисциплинско дело. Осим тога, њиме су уређена и процесна питања која се односе на правила покретања и вођења дисциплинског поступка, упис дисциплинске казне у кадровску евиденцију, њено брисање и др. Интенција аутора овог рада је да укаже да таква нормативна дистинкција нема упоришта у идеји владавине права и начелу јединствености система радних односа. Својинском основом радног односа не могу се правдати разлике у условима и поступку утврђивања дисциплинске одговорности, као ни у опсегу (обиму) заштите права.

**Кључне речи:** дисциплинска одговорност, дисциплински поступак, дисциплинске санкције, владавина права.

---

\* filipperic2006@gmail.com

## 1. О дисциплинској одговорности – уводна разматрања

Дисциплинска одговорност, њено појмовно одређење и дефинисање није нарочито спорно у радноправној теорији. Она се најчешће дефинише као одговорност за утврђене повреде радне обавезе и друге повреде радне дисциплине, за које се од овлашћених органа у законом прописаном поступку изричу прописане дисциплинске казне, 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 и сл.<sup>1</sup> Она представља специфичан вид правне одговорности, јер се примењује само на физичка лица која су у радном односу, као последица несавесности и непридржавања утврђених правила понашања. Како истичу проф. Балтић и Деспотовић (1968: 253), за разлику од односа у којима иступају као грађани у свом приватном животу, ван предузећа и установа, наше позитивно право предвиђа посебну дисциплинску одговорност, одговорност за штету и кривичну одговорност које *произилазе по основу радног односа, из својства запосленог и његовог положаја*. Запослени, дакле, одговара за повреде прописаних радних обавеза, али исто тако и за друге повреде радне дисциплине, при чему се дисциплинска разликује битно од других одговорности које се могу применити према запосленом и према сваком другом грађанину. Правним прописима утврђени су и одговарајући поступци за утврђивање тих одговорности – кривични, прекршајни, дисциплински поступак и слично (Балтић, Деспотовић, 1968: 253, 254).

Неспорно је да сваки правни однос, а у највећој мери радноправни – услед антагонизма уговорних страна који проистиче из односа субординације/хијарархије, подразумева права и обавезе, али и одговорност запослених услед кршења истих. Зато је „дисциплинска одговорност, као и сваки облик одговорности, увек индивидуална и конкретна, а интервенција правног поретка јавља се у три стадијума: (1) у одређивању одговорности, дела и казни (санкција, мера) за случај повреде радне дисциплине; (2) у одређивању органа и правила поступка; (3) у правилима и мерама извршења изречених санкција“ (Тинтић, 1972: 588). У ова три правна стандарда уткан је принцип легалитета. Сходно овом принципу, повреда мора бити прописана пре него што је учињена (Ивошевић, Ивошевић, 2000: 9). Ако повреде радне обавезе нису прописане, нема ни услова за утврђивање дисциплинске одговорности запослених. Према томе, повреда радне обавезе постоји ако је запослени извршио радњу којом

---

1 У том смислу више: (Кулић, Перић, 2016: 273–275); (Влатковић, Брковић, Урдаревић, 2013: 179–180); (Безбрадица, 2007: 151–196); (Шундерић, 2005: 193); (Брајић, 2001: 333); (Ивошевић, 1992: 487); и др.

се прописана радна обавеза повређује или угрожава. Стога се повреде радне обавезе сматрају објективним условом дисциплинске одговорности. Радња извршења повреде радне обавезе (може се извршити чињењем и/или нечињењем) одређује се у зависности од начина, места, времена, тежине, опасности и значаја учињене повреде права и обавеза из радног односа. За њено постојање значајна је и кривица запосленог. Из наведеног произилази да дисциплинска одговорност подразумева постојање повреде радне обавезе и кривице запосленог (Кулић, Перић, 2016: 273). Без кривице нема ни дисциплинске одговорности, ни дисциплинске санкције. Да би се утврдила кривица, субјективни елемент у дисциплинској одговорности, потребно је да постоји одређени законом прописан поступак, тј. дисциплински поступак за утврђивање исте, који се води пред за то овлашћеним дисциплинским органом/органима. Запосленом који је одговоран за учињену повреду радне обавезе изричу се законом прописане дисциплинске санкције. Санкционисање је могуће само под условом да се претходно утврди дисциплинска одговорност запосленог. Таква одговорност утврђује се у дисциплинском поступку, у складу са законом. Дакле, осим изнетог, дисциплинска одговорност подразумева и примену одређених правила о дисциплинским мерама, дисциплинским органима и дисциплинском поступку. Дисциплински органи су органи који покрећу и воде дисциплински поступак, као и органи који одлучују о дисциплинској одговорности запосленог. И најзад, дисциплински поступак подразумева предузимање радњи и активности везаних за покретање, вођење и окончање првостепеног и евентуалног другостепеног поступка. Ова правила временом су поједностављивана, тако да је сада могуће да исти орган покреће и води дисциплински поступак. Ранијим радним законодавством Републике Србије дисциплинска одговорност запослених била је детаљно уређивана. Прецизније речено, последњи закон о раду који је садржао комплетне материјалне и процедуралне норме о дисциплинској одговорности и утврђивању исте био је Закон о радним односима из 1996. године.<sup>2</sup> Тај напуштени концепт, може се рећи „класично дисциплинско суђење за дисциплинско дело“, први пут је доведен у питање доношењем Закона о раду из 2001. године, јер у њему није постојала ниједна одредба о таквој одговорности запослених. Таква концепција примењена је и приликом доношења Закона о раду 2005. године. И последњим изменама и допунама тог закона од 2014. године ствари су незнатно промењене

---

<sup>2</sup> Закон о радним односима, *Службени гласник РС*, Бр. 55, 1996. У Закону су под рубромом „Одговорност запослених“ (члан 87–99) садржане норме о одговорности за повреду радне обавезе (87); дисциплинске мере (члан 88); дисциплински органи (члан 90); дисциплински поступак (члан 92); застарелост покретања и вођења дисциплинског поступка (члан 98); евиденција о изреченим мерама и рок за брисање истих (члан 99).

(Кулић, Перић, 2016: 272). У основи, сва наша новија радноправна регулатива све мање садржи одредбе о тој врсти одговорности. Тако да важећи закон уопште не садржи одредбе о дисциплинској одговорности у смислу дисциплинског поступања, мада по неким схватањима ове одредбе су садржане у једном сумарном поступку, код разлога за отказ уговора о раду од стране послодавца. За разлику од Закона о раду, Закон о државним службеницима садржи бројне одредбе посвећене дисциплинској и материјалној одговорности државних службеника, чему се основано може приговорити. Како је с почетка истакнуто, појам дисциплинске одговорности није споран у радноправној теорији, спорне су одредбе којима се (не)регулише дисциплинска одговорност у општем режиму радних односа и регулише (детаљно) у посебном режиму радних односа, чиме нормотворац одступа од фундаменталног радноправног начела јединствености система радних односа и неких од постулата владавине права.

## **2. Концепт дисциплинске одговорности и дисциплинског поступка – критички осврт на општи режим радних односа**

Полазећи од појмовних одређења дисциплинске одговорности – дисциплинска одговорност је специфична врста правне одговорности запосленог за повреду радне обавезе, односно радне дисциплине; и/или утврђивање одговорности за повреду радне дисциплине и изрицање санкције законом прописаном поступку од за то утврђених дисциплинских органа, може се констатовати да дисциплинске одговорности запосленог нема без испуњења одређених услова. Под тим условима подразумевамо: (1) прописивање повреда радне дужности; (2) утврђивање дисциплинских органа, дисциплинског поступка и дисциплинских мера; (3) постојање повреде радне обавезе, односно радне дисциплине; (4) покретање дисциплинског поступка од стране надлежног органа, у складу са законом или другим прописом; (5) вођење дисциплинског поступка пред надлежним дисциплинским органом, односно органима; (6) постојање кривице запосленог за учињену повреду радне обавезе. У начелу, ови услови треба да буду јединствени за све запослене, без обзира на врсту радног односа, трајање, својински домен, област рада и сл. То налаже универзалност, недељивост и неповредивост људских права, која између осталог имплицирају и право на законом гарантовани поступак. Из наведеног се може рећи да дисциплинска одговорност представља систем одговорности који према карактеру и садржини норми сублимира две врсте одредби: (1) материјалноправне одредбе, тзв. материјално дисциплинско право, које обухвата (а) материју дисциплинског дела; (б)

услове дисциплинске одговорности; (в) дисциплинске мере, извршење мера, гашење дисциплинске мере; и (2) процесноправне одредбе, тзв. дисциплинско процесно право, које садржи материју о начелима и принципима дисциплинског поступка, о дисциплинским органима и уопште о организацији дисциплинске власти, о правним лековима и још о неким другим, процесним питањима.<sup>3</sup> Регулатива којом се уређује дисциплинска одговорност, „дисциплински поступак има за циљ да пружи неопходне гаранције, заштиту запосленом од незаконитог поступања послодавца, односно злоупотребе дисциплинских овлашћења дисциплинског органа, посебно дискреционих овлашћења у вези са удаљавањем са рада као привременом и акцесорном дисциплинском мером, као и да дисциплински орган у одговарајућем поступку прибави одговарајуће доказе“ (Лубарда, 2012: 240). Дисциплински поступак је једна фаза између повреде радне обавезе и изрицања дисциплинске санкције, у којој дисциплински орган у одговарајућем поступку прибавља доказе о дисциплинском делу – „процесна форма преко које се остварује садржина материјалноправних норми о одговорности запослених за повреду радне обавезе“.<sup>4</sup> Као и сваки поступак утврђивања одговорности (кривични, прекршајни, управни и др.) и дисциплински поступак је законски поступак. То значи да су процесне норме и правила унапред утврђена законом, да су јединствена а не *ad hoc* правила, да се примењују у сваком поступку и према сваком запосленом а не селективно од случаја до случаја. Тиме је поступак утврђивања одговорности гаранција законитости, објективности, негација арбитрерности и самовоље, једнакости, непристрасности. Спровођење дисциплинског поступка треба да омогући да се утврди (не)постојање кривице запосленог за дисциплинско дело које му се ставља на терет, да повреда радне обавеза и нарушавање радне дисциплине не остане без санкције, да се према учиниоцу дисциплинског дела изрекне одговарајућа законом или општим актом прописана санкција. Ка остваривању тих стандарда детерминисана је целокупна међународна активност заокружена у актима Међународне организације рада (МОР). У том смислу, најзначајнија је конвенција МОР-а бр. 158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца из 1982. године,<sup>5</sup> која прописује да радни однос радника неће престати због разлога вазаних за понашање радника или његов рад пре него што му се омогући да се брани од изнетих навода, осим ако се с разлогом не може очекивати од послодавца да му пружи

---

3 Слично и у раду: (Балтић, Деспотовић, 1981: 240–241).

4 Слично и: (Ивошевић, 1991: 40).

5 Конвенција бр. 158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца из 1982. године, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, Бр. 4, 1984, Бр. 7, 1991.

ту могућност (члан 7). Отуда, спровођење дисциплинског поступка доприноси објективизацији дисциплинске одговорности, законитости одлуке и индивидуализацији санкције (Обрадовић, Перић, 2016).<sup>6</sup> Тиме се доприноси да утврђивање дисциплинске кривице поприми све атрибуте једног хуманог поступка, у коме се сходно постулатима владавине права поштује достојанство личности, штите фундаменталне слобода и права човека. Процедурална правила су израз владавине права, она су утемељена у фундаменталним правима човека, стога њих не диктира право својине, већ неповредивост и неутуђивост универзалних људских права на раду. Разлике у опсегу права, обиму обавеза и овлашћења – могу да буду правно утемељене на својинским разликама, али не и разлике у поступку за утврђивање одговорности.

У домаћем праву у једном дужем периоду који се поклапа са социјалистичким развојем и самоуправљањем радника, законом се детаљно уређивао дисциплински поступак, који је умногоме подсећао на кривични поступак. То је био класичан судски поступак, акузаторни поступак,<sup>7</sup> јер се базирао на начелу контрадикторности, односно расправности – предвиђала се фаза покретања, вођења поступка, усмена расправа, позив странака, присуство овлашћених бранилаца, одбрана окривљеног запосленог, удаљење с рада, двостепеност дисциплинских органа у одлучивању, право на жалбу, итд. Усвајањем Закона о раду 2001. године, а потом и Закона о раду 2005. године, напушта се пракса „суђења за дисциплинско дело“, а поступак постаје крајње либерализован. Уводи се својеврстан дисциплински поступак, као „скраћена-сумарна“ дисциплинска процедура која се спроводи у поступку отказа уговора о раду од стране послодавца због оправданих разлога који се односе на понашање запосленог (повреда радне обавезе, непоштовање радне дисциплине).

Ни измене и допуне Закон о раду из 2014. године<sup>8</sup> нису много промениле регулативу у погледу дисциплинске одговорности. Закон не прописује изричиту дисциплинску одговорност, већ говори о дисциплинској одговорности посредно кроз регулисање одговорности за повреду радне обавезе, односно непоштовање радне дисциплине и примену мера за њихово нарушавање. Закон о раду не само што не говори о дисциплинској одговорности, већ не предвиђа ни поступак за њено утврђивање, тј.

6 Више о особеностима дисциплинске одговорности запослених и дисциплинском поступку, видети у уџбенику аутора: (Обрадовић, Ковачевић Перић, 2016).

7 Акузаторни поступак је врста поступка у коме је нагласак на изношењу доказа две равноправне стране –тужиоца и окривљеног. Одвија се пред независним органом.

8 Закон о раду, *Службени гласник РС*, Бр. 24 (2005), 61 (2005), 54 (2009), 32 (2013), 75 (2014), 13 (2017) – одлука УС, 113 (2017) и 95 (2018) – аутентично тумачење.

постојање повреде и кривице радника. Фактички, постоји један скраћени дисциплински поступак, нормативно сумиран под рубрумом: "Поступак пре престанка радног односа или изрицања друге мере"<sup>9</sup>. Он се своди на процедуралну обавезу послодавца да пре отказа уговора о раду запосленог писаним путем упозори на постојање разлога за отказ уговора о раду, и да му остави рок од осам дана да се изјасни на наводе из упозорења о постојању разлога за отказ, као и на обавезу послодавца да размотри мишљење синдиката, уколико га запослени достави.<sup>10</sup> Стога, отказни поступак можемо да квалификујемо као „специфичан дисциплински поступак“, јер да би послодавац могао да упозори запосленог на постојање разлога за отказ уговора о раду, он мора да утврди оправданост чињеница у погледу разлога за отказ, односно да утврди да ли заиста постоји дисциплински кажњиво дело – да је учињена повреда радне обавезе, нарушавање радне дисциплине, кривица запосленог, да не постоје ослобађајуће околности и сл. Сходно Конвенцији МОП-а бр. 158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца, чињенице о отказном разлогу морају бити ваљање (члан 4), оправдане, а да би се дошло до таквог квалитета чињеница послодавац је морао применити неки поступак за утврђивање њихове истинитости“ (Јовановић, 1998: 64). У том случају отказни поступак своди се на: (1) радњу утврђивања наведених чињеница; и (2) радњу упозорења. Евидентно је да је законодавац нормама о достављању писаног упозорења, и обавезном разматрању мишљења синдиката (ако га запослени достави, а које не обавезује послодавца), задовољио (минорно) „доњи праг“ стандарда из члана 4 Конвенције бр. 158/1982, и у два правна корака симплификовао цео један заокружени систем дисциплинског поступка, класичног поступка какав је до 2000-их познавало наше радноправно законодавство. Такав поступак ни данас није стран многим компаративним регулативама, напротив, „радикално“ је задржан и код нас у посебном режиму радних односа – за утврђивање дисциплинске одговорности државних службеника. Одредбама о отказном поступку извршена је „правна сублимација“ дисциплинског процесног права. Тиме се доводи у питање постојање дисциплинске одговорности. Дисциплинска одговорност постоји, премда посредно, јер дисциплинска одговорност као врста правне одговорности традиционално се везује за повреде радне дисциплине, односно повреде обавеза на раду и у вези са радом. У складу са претходно реченим, ма како да је нормативно конципирана, дисциплинска одговорност је увек одговорност за повреде радних обавеза и санкционисање непоштовања радне дисциплине. Регулисање

---

9 Види: Члан 180 ЗР.

10 Члан 181 ЗР.

дисциплинске одговорности, норме о условима, основу одговорности, дисциплинском поступку, дисциплинским органима и друго, имају циљ, генерално посматрано, исти као и законске одредбе о престанку радног односа, да положај запослених поставе што стабилније и чвршће, да им обезбеде постојаност у радним односима, како би се елиминисала свака арбитрерност у одлучивању о њиховим не само правима, већ и обавезама и одговорностима, а са друге стране заштита радног односа и потреба стабилности запослења не сме урушити легитимне интересе послодавца који извиру из односа субординације. Субординација је везана “уз статус субординираног радника” (Тинтић, 1969: 360), и у њеном средишту налази се послодавчево овлашћење да издаје налоге и упутства запосленом, другим речима, „да доноси одлуке, да уређује односе (прописује понашање) и да изриче дисциплинске санкције” (Шундерић, 1990: 26). То послодавцу даје овлашћења господара посла; право да бдије и надзире активност радника у погледу начина извршења посла; право да примењује дисциплинска овлашћења; право да издаје правила у погледу организовања посла итд. (Тинтић, 1969: 359–360).<sup>11</sup> Изменама и допунама Закона о раду 2014. године наше радноправно законодавство кренуло је у другом смеру – ка тенденцијама које дестабилизују положај запослених у радном односу и дају већу „слободу” послодавцу у отказивању уговора о раду од стране послодавца, што се у највећој мери одразило на одлучивање о дисциплинској одговорности. Нормотворна решења којима се укидају правила поступка за утврђивање одговорности немају упоришта ни у међународној регулативи ни у упоредном праву у земљама које имају развијене индустријске односе. Посматрано из угла упоредног права, генерално постоје два типа процедуре: процедурална коректност и поштење према раднику на којем је примењена дисциплинска мера и процедуре које укључују представнике радника. Закони, судске одлуке и колективни уговори који предвиђају процедуре првог типа могу се наћи у већини земаља. У те процедуре обично спадају: 1) провера чињеница; 2) право радника на саслушање на којем би изнео аргументе у своју корист, у пратњи другог радника или синдикалног званичника; 3) право жалбе руководству на вишем нивоу. За реализацију ових стандарда постоје одговарајући инструменти МОП-а (Blanpain, Engels, 1998: 300). Тако у немачком праву правни режим дисциплинске одговорности запослених уређује се аутономним актима – пре свега правилником о раду послодавца, у складу са начелима судског порекла (ставови Савезног радног суда). Пружа се значајна заштита запослених од арбитрерности

11 Из наведеног се уочавају три основне врсте овлашћења, тј. функције које проистичу из власти послодавца: управљачка власт, нормативна власт и дисциплинска власт. У том смислу и: (Kyovsky, 1978: 180); (Ковачевић, 2013: 31).



поступања послодавца – предвиђањем сагласности савета запослених на правилник о раду, као и на дисциплинску санкцију коју послодавац намерава да изрекне против запосленог. Штавише, ако савет запослених ускрати своју сагласност на дисциплинску санкцију, послодавац губи своју дисциплинску власт, која тада припада независном арбитражном вођи (Weiss, Schmidt, 2008: 92–93). То указује да су законодавством о раду (хетерономним и аутономним изворима) предвиђени *случајеви, основи и поступак* отказа, као и *заштита* запосленог у вези са отказом. У упоредном праву се у начелу законом у општем режиму радних односа уређује мањи број елемената материје дисциплинске одговорности, било да се ради о закону о раду или радним односима (Велика Британија, Србија, Црна Гора, Македонија, Хрватска, Словенија), законик о раду (Француска, Руска Федерација) или пак посебном закону о дисциплинској одговорности (Естонија) (Лубарда, 2012: 616). Материја дисциплинске одговорности се у упоредном праву редовно уређује правилником о раду, али се јавља такође и колективни уговор о раду, којим се углавном уређује питање самог дисциплинског поступка (Лубарда, 2012: 617). У закону се не уређује каталог могућих повреда радних и обавеза понашања, јер повреде обавезе могу бити крајње различите, тако да у дисциплинском радном праву (превасходно у општем режиму радних односа) није могуће децидирано применити начело легалитета.

### **3. Особености дисциплинске одговорности у посебном режиму радних односа – Закон о државним службеницима**

Законодавац напушта концепт дисциплинског поступка за утврђивање дисциплинске одговорности (само) у општем режиму радних односа. Насупрот, за разлику од Закона о раду, Закон о државним службеницима (ЗДС)<sup>12</sup> (закон *lex specialis*) регулише експлицитно дисциплинску одговорност државних службеника,<sup>13</sup> и са материјалног и процесног аспекта, у мери у којој се може говорити о класичном дисциплинском суђењу за утврђивање дисциплинске одговорности – регулише институт дисциплинске одговорности, регулише дисциплински поступак као

---

12 Закон о државним службеницима – ЗДС, *Службени гласник РС*, Бр. 79 (2005), 81(2005) - исправка, 83(2005) - исправка, 64(2007), 67(2007) - исправка, 116(2008), 104(2009), 99(2014), 94(2017), 95(2018).

13 У члану 107 Закона о државним службеницима, у Глави девет, под рубрумом „Одговорност државних службеника“, посебно насловљала део I. Дисциплинска одговорност (1. Појам. Врсте повреда дужности из радног односа) и експлицитно прописује: „Државни службеник је дисциплински одговоран за повреде дужности из радног односа.

класичну процесну форму која се одвија пред дисциплинским органом, кроз фазе: покретање поступка, вођење поступка, усмену расправу, записник, двостепеност одлучивања, право на жалбу, удаљење са рада, изрицање санкције, потом и евиденцију изречених санкција, брисање истих и сл. Овакав нормативни антагонизам између општег и посебног режима радних односа правда се својинском основном радног односа, за шта нема утемељења (мишљења смо) у концепту владавине права, ни у начелу јединствености система радних односа. Наиме, владавина права подразумева, између осталог, и одговарајући правни поступак (*due process of law*), односно постојање правила о непристрасном и правичном поступку који омогућава решење насталог спора, уз истовремена јемства правне сигурности и индивидуалне слободе (Ковачевић Перић, 2016: 641–650). У смислу одредаба ЗДС, државни службеник је дисциплински одговоран за повреду дужности из радног односа. До повреде може доћи чињењем или нечињењем. Његова одговорност за кривично дело или прекршај не искључује његову дисциплинску одговорност.<sup>14</sup> Све зависи од тога да ли се у његовим противправним радњама и активностима, осим кривичне и прекршајне одговорности, стичу услови и за дисциплинску одговорност, у складу са законом. Повреде дужности из радног односа, у смислу члана 107, ст. 3 ЗДС, могу бити лакше<sup>15</sup> и теже природе.<sup>16</sup> Дисциплински поступак води се ради утврђивања одговорности државног службеника за кога се верује да је учинио повреду радне дужности, као и ради његовог кажњавања у случају да се докаже да је одговоран за повреду дужности која му се ставља на терет. Води се пред надлежним дисциплинским органима.

Дисциплински поступак се може водити ако је претходно на законит начин покренут. Покреће га руководицац органа у коме ради државни службеник за кога се основано верује да је починио повреду радне дужности. Покреће га на своју иницијативу или на предлог лица које је претпостављено државном службенику. Иницијативу за покретање дисциплинског поступка може покренути сваки државни службеник који сазна за учињену повреду дужности из радног односа. Иницијатива се подноси руководиоцу органа. Дисциплински поступак покреће се писаним закључком, који се доставља државном службенику и на који жалба није допуштена.<sup>17</sup> Иако Законом о државним службеницима није прописано да је може покренути и намештеник, чини се да таква могућност не би била у супротности са правилима и принципима на којима се систем дисциплинске одговорности

---

14 Члан 107 ЗДС.

15 У члану 108 ЗДС, таксативно су наведене лакше повреде радне обавезе.

16 У члану 109 ЗДС, таксативно су наведене лакше повреде радне обавезе.

17 Види: члан 112 ЗДС.

државних службеника заснива. Напротив, таква могућност би могла бити корисна за успостављање жељене дисциплине у државним органима и службама (Кулић, Перић, 2016: 279).

Дисциплински поступак се води ради утврђивања чињеница значајних за одмеравање дисциплинске одговорности државног службеника. Законом о државним службеницима прописано је да дисциплински поступак води и о дисциплинској одговорности одлучује руководиоца државног органа (Члан 113 ЗДС).<sup>18</sup> Према томе, дисциплински поступак покреће и води исти дисциплински орган. Колико су таква решења добра, друго је питање. У сваком случају, стоји чињеница да је боље ако један орган покреће, а други води поступак и одлучује о одговорности одређеног субјекта (Кулић, Перић, 2016: 279). Да би се ублажило овакво правно решење којим се у једном органу спаја право на покретање и вођење дисциплинског поступка, Законом о државним службеницима руководиоцу државног органа омогућено је да оснује дисциплинску комисију од три члана, са задатком да уместо њега покреће и води дисциплински поступак и одлучује о дисциплинској одговорности државних службеника.<sup>19</sup> Међутим, надлежност за покретање и вођење поступка, као и надлежност за одлучивање о дисциплинској одговорности државног службеника, и у таквом случају, прописана је у корист једног органа. Очигледно је да би било боље да је комисија овлашћена да покреће, а руководиоца државног органа да води поступак и одлучује о одговорности државног службеника или обрнуто (Кулић, Перић, 2016: 279–280). Према одредбама члана 113, ст. 1 ЗДС, дисциплински поступак подразумева одржавање усмене расправе, с циљем да се државном службенику омогући да изнесе своју одбрану, а органу пред којим се води поступак – да утврди све релевантне чињенице. Државни службеник самостално одлучује да ли ће се на расправи бранити сам или преко заступника. Штавише, омогућено му је да за јавну расправу обезбеди одбрану у писаној форми. Усмена расправа може да се одржи и без присуства државног службеника, ако за то постоје важни разлози и ако је државни службеник на расправу уредно позван. Законом о државним службеницима није прописано које разлоге треба сматрати „важним“, што значи да би таква питања требало ценити од случаја до случаја. По свему судећи, таквим разлозима могу се сматрати: неодазивање државног службеника на усмену расправу, могућност наступања застарелости

---

18 Члан 113 ЗДС.

19 Члан 113, ст. 2 ЗДС. У смислу члана 113, ст. 3 ЗДС, руководиоца државног органа који се определи за оснивање наведене комисије, треба да води рачуна о томе да чланови комисије морају имати завршен факултет и најмање пет година радног искуства у струци. С тим што најмање један члан дисциплинске комисије мора да буде дипломирани правник.

вођења дисциплинског поступка, опасност од прикривања повреде радне дужности, опасност од нових повреда радне дужности од стране државног службеника и слично (Кулић, Перић, 2016: 280). На питања која у вези са вођењем дисциплинског поступка нису уређена Законом о државним службеницима, примењују се одредбе закона којим се уређује општи управни поступак.<sup>20</sup> Закон овим упућује на супсидијарну примену одредаба у погледу усмене расправе, доказног поступка, записника, достављања и др.). Тиме даље продубљује систематичност и поступност вођења дисциплинског поступка.

Ако су се за то стекли законом прописани услови, државном службенику који је крив за учињену повреду дужности из радног односа изриче се одговарајућа дисциплинска мера, односно казна. При избору и одмеравању дисциплинске казне води се рачуна о степену одговорности државног службеника, тежини последица повреде дужности и субјективним и објективним околностима под којима је повреда дужности извршена.<sup>21</sup> У смислу наведене одредбе, при опредељивању врсте дисциплинске казне води се рачуна о томе да буде сразмерна тежини и значају учињене повреде радне дужности, као и степену дисциплинске одговорности државног службеника – индивидуализација казне. Осим тога, при њеном одмеравању узимају се у обзир и друге релевантне чињенице и околности, као што су: раније понашање и евентуално раније кажњавање државног службеника, околности под којима је повреда радне дужности учињена, држање државног службеника након учињене повреде дужности из радног односа, спремност државног службеника да се суочи са својом одговорношћу и слично. Међутим, дисциплинске казне које су избрисане из кадровске евиденције не могу се узимати у обзир при опредељивању врсте и висине нове дисциплинске казне.<sup>22</sup> Самим тим, не могу се сматрати отежавајућом околношћу за државног службеника. За лакше повреде дужности из радног односа државном службенику може се изрећи искључиво новчана казна, највише до 20% плате за пуно радно време, исплаћене за месец у коме је казна изречена. Минимални износ новчане казне није прописан. Значи да може бити мањи и од 1 одсто плате. Све зависи од органа који је изриче и процене износа којим се може постићи сврха кажњавања. За теже повреде дужности из радног односа може се изрећи: (1) новчана казна од 20% до 30% плате за пуно радно време, исплаћене за месец у коме је новчана казна изречена, у трајању до шест месеци; (2) одређивање непосредно нижег платног разреда; (3) забрана напредовања од четири године; (4) премештај

---

20 Члан 113, ст. 4 ЗДС.

21 Члан 115, ст. 1 ЗДС.

22 Види смисао члана 115, ст. 2 ЗДС.

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. Која ће се од наведених казни изрећи, зависи од напред наведених чињеница, односно околности. У сваком случају, изречена казна мора бити сразмерна тежини и значају учињене повреде дужности из радног односа. По свему судећи, новчана казна, ма каква била, може се сматрати најблажом дисциплинском мером. Њено извршење врши се административним путем, у складу са законом. Насупрот њој, стоји престанак радног односа, као најтежа дисциплинска казна (Кулић, Перић, 2016: 278). Државном службенику коме је таква казна изречена престаје радни однос даном коначности решења којим је изречена.<sup>23</sup>

Разлози правне сигурности налажу да покретање и вођење дисциплинског поступка подразумева предузимање неопходних радњи и активности у одређеним роковима. Прекорачење утврђених рокова, по правилу, доводи до наступања застарелости покретања или вођења одређеног поступка. Покретање дисциплинског поступка за лакше повреде дужности из радног односа застарева протеком једне године од извршене повреде, а за теже повреде – протеком две године од извршене повреде. На другој страни, вођење дисциплинског поступка за лакше повреде дужности из радног односа застарева протеком једне године од покретања дисциплинског поступка, а за теже повреде – протеком две године од покретања таквог поступка.<sup>24</sup> Међутим, застарелост не тече ако се дисциплински поступак не може покренути, нити водити због одсуства државног службеника или из других оправданих разлога.

Дисциплинска казна изречена коначним решењем надлежног дисциплинског органа уписује се у кадровску евиденцију.<sup>25</sup> Кадровска евиденција служи за потребе управљања кадровима, као и за задовољавање других потреба у области радних односа. Централну кадровску евиденцију о државним службеницима и намештеницима у органима државне управе и службама Владе Србије води Служба за управљање кадровима. Води се као информатичка база података, у складу са законом. У централну кадровску евиденцију уписују се подаци о државним службеницима, њиховим квалификацијама и способностима, радном стажу и радном искуству, годинама живота, евентуалном дисциплинском кажњавању итд. Дисциплинска казна брише се из кадровске евиденције ако државном

---

23 Члан 111 ЗДС.

24 Члан 118 ЗДС.

25 Члан 119, ст. 1 ЗДС.

службенику не буде изречена нова дисциплинска казна у наредне две године од изречене дисциплинске казне за лакшу повреду дужности из радног односа, односно у наредне четири године од изречене дисциплинске казне за тежу повреду дужности из радног односа.<sup>26</sup> Утврђени рокови се не могу продужавати, нити скраћивати, због чега се по њима мора поступати.

#### 4. Закључне напомене

Наспрам законске регулативе у општем режиму радних односа којом су дисциплинска одговорност и дисциплински поступак симплификовани, супституисани тзв. отказним поступком – поступком отказа уговора о раду због постојања оправданих разлога који се односе на понашање запосленог (повреда радне обавезе и радне дисциплине), сходно цитираним одредбама Закона о државним службеницима, евидентно је да се поступак утврђивања одговорности у државном органу одвија спровођењем процесних правила дисциплинског поступка. Он се одвија од фазе покретања дисциплинског поступка писаним захтевом, преко расправе и вођења поступка, до изрицања дисциплинске мере, односно завршава се правовременим извршењем изречене дисциплинске мере од стране законом надлежних органа. У дисциплинском поступку, према ЗДС, примењују се правила која се односе на покретање и вођење поступка, усмену расправу и одмеравање дисциплинске казне. Дакле, то је класичан поступак уз учешће свих овлашћених субјеката поступка од расправе до изрицања санкције. Важна особеност овог поступка је начело расправности, које долази до изражаја у одржавању расправе, као израз остваривања права на одбрану. Управо је из тог разлога расправа најважнији део поступка. На њој се разјашњавају све релевантне околности за утврђивање одговорности, што подразумева саслушање сведока, извођење доказа, увиђај, вештачења, исправе и друге радње, а пред органом надлежним за вођење поступка и одлучивање о постојању кривице. Насупрот томе, право на одбрану запослених у општем режиму радних односа, у смислу члан 180 Закона о раду, своди се на изјашњене наводе из упозорења да су се стекли услови за отказ уговора о раду. Одредбе о дисциплинској одговорности државних службеника указују на правно заокружен систем норми дисциплинског права, и у материјалном и процесном домену. Сам поступак утврђивања дисциплинске одговорности у државним органима је систематичнији од „отказног поступка“ који је предвиђен у општем режиму радних односа. У питању је, неспорно, поступак „дисциплинског суђења за утврђивање дисциплинског дела“, какав је постојао и у општем режиму радних односа

---

26 Члан 119, ст. 2 ЗДС.

до 2001. године. Тиме је извршен својеврстан *in favor laborem* одговорности запослених у државним органима у односу на запослене код послодавца у предузећима а у домену остваривања појединих фундаменталних права (право на одбрану, право на приговор/жалбу и сл.). Такође, тиме се одступа и од основног радноправног начела јединствености система радних односа. У складу са начелом јединствености система радних односа, тј. јединства система основних права, обавеза и одговорности субјеката радног односа, наше позитивно радноправно законодавство непосредно се односи на све врсте и облике радног односа. Код појединих појавних облика радног односа, нпр. у државним органима, страних држављана и сл., одређене специфичности су регулисане посебним прописима. То не значи да самим тим представљају и посебне системе радних односа. Напротив, специфичности и посебне карактеристике су само изузеци од принципа јединствености система радних односа, па се стога у односу на појавне облике радних односа примарно примењују конкретни посебни прописи у својству *lex specialis*-а, а супсидијарно јединствене одредбе Закона о раду, по принципу "*lex specialis derogat legi generali*". Законодавац је ове специфичности дефинисао (мишљења смо нелегитимно) и у области дисциплинског процесног права, односно поступка утврђивања дисциплинске одговорности. Такво нормативно решење нема упоришта у теорији права. Својинском основом радног односа не могу се правдати разлике ни у условима и поступку утврђивања дисциплинске одговорности, ни у опсегу (обиму) заштите права. На то упућује идеја и цивилизацијски постулати владавине права, у смислу који подразумева, поред осталог, и правила о непристрасном, правичном правном поступку (*due process of law*).

### Литература/References

Балтић, А., Деспотовић, М. (1981). *Основи радног права Југославије*, Београд: Савремена администрација.

Балтић, А. Деспотовић, М. (1968). *Основи радног права Југославије и основни проблеми социологије рада*. Београд: Савремена администрација.

Безбрадица, Р., (2007). *Дисциплинска одговорност државних службеника*, Београд: Радно и социјално право. Бр. 1. 151-196.

Blanpain, R. Engels, C. (1998). *Comparative Labour Law and Industrial Relation in Industrialized Market Economies*, The Hague, London, Boston: Kluwer Law International.

Брајић, В. (2001). *Радно право*. Београд: Савремена администрација.

Влатковић, М., Брковић, Р., Урдаревић, Б., (2013). *Службеничко право*, Београд: Доситеј студио.

Ивошевић, З., Ивошевић, М. (2000). *Дисциплинска и материјална одговорност у радном односу*. Београд: Глосаријум.

Ивошевић, З. (1992). *Коментар Закона о радним односима у државним органима*. Београд: Савремена администрација.

Ивошевић, З. (1991). *Дисциплинска и материјална одговорност*. Шабац. ПЕЦ.

Јовановић, П. (2003). *Одговорност запосленог кроз поступак отказа уговора о раду*. Крагујевац: Радно право у условима транзиције.

Ковачевић, Љ. (2013). *Правна субординација у радном односу и њене границе*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Кулић, Ж., Перић, С., (2016). *Радно право*, Београд: Завод за уџбенике Београд.

Kuovsuo, R. (1978). *Delovno pravo. Prva knjiga: Splošni del*. Ljubljana: Pravna fakulteta v Ljubljani, DDU Univerzum.

Лубарда, А., Б. (2012). *Радно право (расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу)*. Београд: Правни факултет у Београду.

Перић Ковачевић, С. (2016). Отказ од стране послодавца. *Право и привреда*. Београд: Удружење правника у привреди. Бр. 4–6. 641–650.

Тинтић, Н. (1972). *Радно и социјално право, књига прва: радни односи (II)*, Загред: Народне новине.

Тинтић, Н. (1969). *Радно и социјално право, Књига прва: радни односи (I)*. Загреб: Народне новине.

Weiss, M. Schmidt, M. (2008). *Labour Law and Industrial Relations in Germany*. Kluwer Law International.

Шундерић, Б. (2005). *Коментар Закона о радним односима у државним органима*. Београд: Глосаријум.

Шундерић, Б. (1990). *Радни однос: теорија, норма, пракса*. Београд: Култура.

### **Правни прописи**

Закон о државним службеницима. *Службени гласник РС*. Бр. 79. 2005. Бр. 81. 2005 – исправка. Бр. 83/2005 – исправка. Бр. 64. 2007. Бр. 67. 2007 – исправка. Бр. 116. 2008. Бр. 104. 2009. Бр. 99. 2014. Бр. 94. 2017. Бр. 95. 2018.

Закон о радним односима. *Службени гласник РС*. Бр. 55/96.

Закон о раду. *Службени гласник РС*. Бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење.



**Slobodanka Kovačević Perić, LL.D.,**  
Associate Professor,  
Faculty of Law, University of Priština,  
Temporary Head Office in Kosovska Mitrovica

**RESPONSIBILITY IN THE EMPLOYMENT RELATIONSHIP:  
DISTINCTIVE FEATURES OF DISCIPLINARY LIABILITY IN THE  
GENERAL AND SPECIAL EMPLOYMENT RELATIONS REGIME**

**Summary**

*Establishing an employment relationship involves acquiring or assuming certain rights, duties and responsibilities for both parties in the employment relationship, in accordance with the law, the collective agreement, the employer's general administrative acts, and the employment contract. An employment relationship involves not only the parties' rights and duties but also their responsibility. Responsibility can be of legal and non-legal nature. Legal responsibility (liability) is of greater importance for the employees. On the whole, legal responsibility may be disciplinary, material, administrative (for misdemeanors), economic (for economic offenses) and criminal in nature. The subject matter of labour law includes only disciplinary and material liability of the employee, while other types of legal responsibility are the subject matter of other legal disciplines.*

*Although the former labour legislation of the Republic of Serbia regulated the disciplinary liability of the employees in detail, such practice has been completely abandoned in the new Labour Act, which only regulates the summary dismissal procedure. Unlike the Labour Act, the Civil Servants Act contains numerous provisions on the disciplinary and material liability of civil servants. This Act also regulates procedural issues regarding the rules for initiating and conducting a disciplinary proceeding, entering disciplinary sanctions in or removing them from the personnel files, etc. In this paper, the author analyzes disciplinary liability by examining the specifics of substantive and procedural norms for establishing this form of liability in the general and special employment relations regime. From the aspect of the rule of law, the author provides a critical analysis of such legislative solutions and considers their legal justification.*

**Keywords:** legal responsibility, disciplinary liability, disciplinary procedure, disciplinary sanctions, rule of law.

