Александра ИЛИЋ ПЕТКОВИЋ
Факултет заштите на раду
Универзитет у Нишу

УДК 35.086

35.083.5

342.98

- прегледни научни рад -

Миле ИЛИЋ
Педагошки факултет у Врању
Универзитет у Нишу

ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА И ЗАШТИТА ЊИХОВИХ ПРАВА

Сажетак: *Одговорност и правна заштита запослених два су пола радно-правног статуса запослених. Одговорност подразумева коректно и законито обављање радних задатака запосленог, а заштита права његову правну сигурност. Одговорност запосленог зависи искључиво од њега, правна заштита такође се везује за њега, али зависи од руководиоца који „крши“ право и правне интересе запосленог, па је овај у обавези да их штити законским правним средствима. И утврђивање одговорности и заштиту права радника врши неки орган који је законом одређен, на основу правних норми које су законом утврђене и прецизно уређене. Ова материја регулисана је Законом о државним службеницима, али субсидијарно Законом о раду, Законом о облигационим односима или другим посебним законима.*

У принципу, правна решења слична су код свих запослених, без обзира на то о којој области је реч, с тим што се уважавају специфичности радно-правног положаја запослених, којих у појединим областима нема много.

Правна теорија не бави се овим питањима у великој мери, па је сваки приступ овој материји прилог изучавању различитих сегмената радно-правног положаја запослених, што је и био циљ овог рада.

Кључне речи: *одговорност, заштита права, државни службеник.*

Одговорност државних службеника

1. Појам одговорности државних службеника

„Не организује се јавна служба због службеника, већ се државни службеници постављају због јавне службе. Државни службеници добијају све предности, сва права, све привилегије спојене са државном службом, у првом реду због ваљаног функционисања јавне службе. Када би се са голим и гладним чиновницима могло потпуно осигурати ваљано функционисање јавне службе, не би им требало давати никакве плате“ (Krbek, 1932:164). У једном правном односу права и обавезе најуже су повезани и условљени. Службенички однос карактерише велика комплексност дужно-

сти и права. Службеник не извршава само један конкретан, тачно одређен посао, него се он укључује у државни апарат и трајно врши читав низ послова (Krbek, 1948: 56-57). Све ово одражава се на питање његове одговорности у раду.

„Одговорност“ је термин који се користи у различитим ситуацијама, у различитим контекстима, везан је за различита понашања, па и његово појмовно одређење може бити различито. У нашем језику „одговорност“ има основ у речи „говорити“, одговарати, дати одговор (Стефановић Караџић, 1969: 442). Објашњавајући термин „одговорност“, може се рећи да он означава непоступање према правилима које прописује нека друштвена норма, у најширем значењу те речи. При коришћењу појма „одговорност“, прва асоцијација је да нешто није извршено од стране некога, а постојала је обавеза да се то уради. Ако се пође од тог најширег објашњења, појам „одговорност“ може се сагледати са субјективног и објективног становишта. У субјективном погледу, одговорност подразумева да је неко био у обавези да нешто уради, учини, па то није урадио или учинио, због чега он има осећај да треба да одговара за нечињење или пропуштање. У објективном смислу, не ради се о осећању појединца, већ о чињеници да ли је он нешто урадио или није (Димитријевић, 2005: 78-80).

Дакле, одговорност подразумева обавезу појединца за извршење неког посла, што даље значи да се мора „положити рачун“ некоме за поступке (чињење или нечињење) који нису у складу са правним прописима, уобичајеним правилима понашања, обичајима, традицијом или моралом једног друштва, односно због тога је могуће сносити неке последице.

О одговорности се, посебно, говори у турбулентним друштвеним процесима, где се нарочито апострофира политичка одговорност носилаца државних функција, али и одговорност руководиоца државних органа. Питање одговорности запослених увек је актуелна тема, нарочито уколико они обављају послове од посебне важности за функционисање државног апарата, као што је случај са државним службеницима. Институт одговорности запослених уопште, па и службеника, може бити правно регулисан ради „увођења реда“ у радни процес, али често и злоупотребљен према „непослушним“ запосленима. Због тога што су могућа „прекорачења“ претпостављених према запосленима, а и ових према извршавању радних задатака, питање одговорности мора се прецизно уредити, а тако утврђена процедура и поштовати, све у циљу заштите процеса рада и радно-правног положаја појединаца.

2. Врсте одговорности

Постоје две врсте одговорности државног службеника: правна и ванправна. Најважније врсте ванправне одговорности су: морална и политичка. Правна одговорност може бити: дисциплинска, материјална, кривична и прекршајна (Милков, 2011: 203-206). Као и политичка, и морална одговорност има несумњив значај за рад и поступање државних службеника, али је свакако далеко важнија правна одговорност.

Имајући у виду све побројане врсте одговорности, треба указати на то да једна врста одговорности не искључује другу. На пример, државни службеник може бити дисциплински одговоран због учесталог кашњења на посао, али то неће искључити његову моралну одговорност у смислу осуде и бојкота колега због таквог понашања. Такође, у пракси се често среће паралелизам дисциплинске и кривичне одговорности, али ипак постоји јасна разлика између различитих врста одговорности.

2.1. Ванправна одговорност

Ванправна одговорност државних службеника није уређена правним нормама, није прописана правним актима, није предвиђена ниједним конкретним прописом. Она је регулисана друштвеним нормама.

Постоје две врсте ванправне одговорности: морална и политичка.

2.1.1. Морална одговорност

Морална одговорност подразумева повреду правила понашања која, у основи, имају морал и њу сnose службеници који су прекршили моралне норме једног друштва (Лончар, 2000: 14). Ова врста одговорности постоји уколико је неко лице у вршењу своје службе прекршило моралне норме које имају карактер друштвених правила понашања, односно ако је реч о повреди управне етике од стране државних службеника. Суштина ове одговорности јесте успостављање одређеног система вредности који није правно санкционисан, него се ослања на лична схватања појединца о појединим стварима. Када је реч о кршењу моралне норме, овде се не мисли на све моралне норме које постоје, већ само на оне које улазе у неписани кодекс управног морала или службеничке етике. Морал се испољава у два вида – као социјални морал (чији су органи традиција и ауторитет) и као индивидуални морал (чији је орган савест појединца). Морал државних службеника је, пре свега, социјални (Petrović, 2011: 272-273).

Санкција за непоштовање моралних норми може се састојати у томе да је сам починилац изриче себи и то је, углавном, у сфери духовног односа, тако да значи осећај гриже савести и потребу да се учињена грешка исправи. Ово представља однос прекршиоца моралне норме према свом делу. Само друштво, то јест околина, може реаговати на повреду правила морала у смислу бојкота, презира, подругивања према ономе ко је учинио морално неприхватљиво понашање. Важно је истаћи да морална одговорност понекад може имати и правне последице. На пример, службеник који је извршио тежу повреду моралних норми може бити удаљен из службе, али свакако да та морална норма мора бити, најпре, правно санкционисана.

Питање морала стално је актуелно. Наравно, шта је морално, а шта није, процењује се у зависности од актуелне друштвене ситуације и зависи од онога ко ту процену врши, али постоје непролазне традиционалне моралне вредности. На моралу се посебно инсистира када се једно друштво налази у кризи и када ово питање добија већи значај од самих правних норми у држави и ако није правно санкционисано и не постоје правне последице.

2.1.2. Политичка одговорност

Политичка одговорност најчешће се везује за носиоце државних функција и представља одговорност за повреду политичких правила понашања, односно за такво понашање које није у складу са ставом политичке организације којој неко припада (Лончар, 2000: 15). Иначе, под овом врстом одговорности подразумевају се санкције за нецелисходно понашање одређених субјеката у вршењу њихових функција. Ово понашање не представља повреду правне норме која је прописана неким правним актом. Заправо, у овом случају уследиће санкција политичког, а не правног карактера, која се може састојати у исказивању неповерења према функционеру који, нецелисходно и неправилно, врши своју функцију према схватању оних који су га на ту функцију предложили или изабрали (Томić, 2011: 165).

Ако неко не спроводи политику у складу са ставовима органа који га је бирао, односно довео на конкретну политичку функцију, онда може доћи до утврђивања политичке одговорности, јер тај орган сматра да је политички актер неуспешно спроводио ту политику, па треба да сноси политичку одговорност за тај неуспех (Lilić, Dimitrijević, Marković, 2006: 376-377).

Политичка одговорност поставља се увек за носиоце, пре свега, политичке власти, независно од политичког система и друштвеног уређења у оквиру кога се она утврђује. Могло би се чак рећи да се у недемократским системима то питање уређује на бруталан начин, а у савременим се то чини софистицираним методама. Често се, уз утврђивање политичке одговорности неког појединца, утврђује и његова правна одговорност да би се поткрепили аргументи политичке одговорности, који су, најчешће, волунтаристичке природе.

2.2. Правна одговорност

Одговарати значи полагати рачун другима за своје поступке који нису у складу са друштвеним правилима понашања и трпети одређене последице због непоштовања тих правила. Одговарати значи бити подвргнут санкцији једне позитивно-правне норме (Димитријевић, 2005: 80). Правна одговорност је одговорност за повреду правних правила понашања, односно одговорност за повреду диспозиција општих правних норми, тј. за учињену штету коју у свом раду причини државни службеник (Лончар, 2000: 15). Дакле, у бити правне одговорности лежи пореда неког позитивног прописа.

Поводом утврђивања правне одговорности постоји неколико схватања. По органској теорији, грешке управних службеника представљају грешке државе. По теорији ризика, грешке управних службеника су њихове личне грешке, али за њих одговорност преузима држава. Према теорији жртве, учињена грешка у раду управе мора се, без обзира на одговорност за њу, надокнадити ономе према коме је учињена. Став нормативистичке теорије је да се под грешком управе подразумева незаконито понашање државног службеника, јер ју је он учинио својом вољом. Према позитивно-

правној теорији, причињену штету ће оштећеном субјекту надокнадити држава, чак и ако за њу није одговорна она, већ службеник који ју је причинио, при чему држава има право регреса од државног службеника – починиоца грешке.

Облици правне одговорности државних службеника су: дисциплинска, материјална, кривична и прекршајна. Службеничко право изучава само дисциплинску и материјалну одговорност. Такође, Закон о државним службеницима препознаје и уређује само ове две врсте одговорности. Овакав приступ сасвим је оправдан јер све више од тога представљало би непотребно оптерећење текста закона. Остале врсте одговорности уређују се другим законима на детаљан начин.

2.2.1. Дисциплинска одговорност

Радна дисциплина је, у ствари, дисциплина која се односи на рад и понашање радника на раду и у вези са радом. У објективном смислу, радна дисциплина је скуп правила о понашању радника на раду или у вези са радом, а у субјективном смислу, она значи поштовање утврђених правила о дужностима запослених. Заједничко им је дефинисање радне дисциплине као понашања запослених на раду или у вези са радом (Николић, 2008: 11-12).

Уопштено гледано, дисциплинска одговорност је одговорност запосленог за учињене повреде радних обавеза и радне дисциплине, за које се од овлашћених органа, у одређеном поступку, изричу прописане дисциплинске мере (Кулић, 2009: 178).

Дисциплинска одговорност државних службеника подразумева повреду одређених права и дужности државних службеника у вези са радом државних органа. Да би уопште дошло до дисциплинске одговорности, неопходно је постојање повреде радне обавезе. У правној теорији дисциплинска одговорност дефинише се као вољна повреда радне дисциплине, утврђена законом или општим актом, или се под тим подразумева дело које претпоставља постојање радне дисциплине, која се напада од стране радника (Николић, 2008: 23).

Да би постојала дисциплинска одговорност, повреда радне дужности мора бити прописана неким правним актом пре него што је до ње дошло (Ивошевић, Ивошевић, 2000: 9). Прецизније, нико не може бити кажњен за неко понашање које се сматра повредом радне дужности ако то није било предвиђено законом. Повреда радне обавезе може бити извршена чињењем или нечињењем. Чињење је активна радња, нечињење пасивно понашање. Оно што је битно за утврђивање дисциплинске одговорности јесте кривица при повреди радне обавезе, јер без ње нема одговорности. Неки аутори истичу да је у случају дисциплинске одговорности, поред кривице, потребно да постоји и урачунљивост могућег извршиоца повреде радне обавезе (Ивошевић, 1991: 18-22).

Актуелни Закон о државним службеницима предвиђа да је државни службеник дисциплински одговоран за повреду дужности из радног односа (*Закон о државним службеницима*, 2005, члан 107). Службенику који је учинио повреду радне обавезе изриче се одговарајућа санкција која

није увек казненог карактера, а њена сврха је обезбеђивање радне дисциплине и стварање услова да поново не дође до њеног нарушавања. Дисциплински поступак воде дисциплински органи, који одлучују и о дисциплинској одговорности.

Повреде дужности из радног односа могу бити лакше и теже, а Закон о државним службеницима их системом енумерације прописује (*Закон о државним службеницима*, 2005, члан 108-109). Лакше повреде значе блажу радну недисциплину, а теже значајне и грубе повреде те дисциплине. И у законодавствима се разликују лакше и теже повреде радних дужности, тако што се код лакших повреда примењује метод „*exempli causa*“, што значи да поједини прописи (на пример, Закон о државним службеницима) таксативно прописују лакше повреде радних дужности. Наш закон примењује у целини систем енумерације, што значи да децидирано утврђује све повреде из радног односа. Лакше повреде дужности из радног односа су, на пример, учестало кашњење или неоправдано одсуствовање у току радног времена (*Закон о државним службеницима*, 2005, члан 108). Тежа повреда радне дужности је, на пример, несавесно извршавање радних дужности (*Закон о државним службеницима*, 2005, члан 109).

За лакше повреде дужности из радног односа може се изрећи новчана казна до 20% плате исплаћене у месецу изрицања казне. За теже повреде радне дужности такође се може изрећи новчана казна, али до 30%, у трајању до шест месеци, затим одређивање нижег платног разреда, потом забрана напредовања од четири године и чак престанак радног односа. Новчана казна најлакша је дисциплинска казна, извршава се административним путем, а најтежа казна је престанак радног односа, чије оспоравање се, по правилу, врши у судском поступку. Службенику може бити изречена само једна казна, не могу се изрицати кумулативно, могу се, али не морају изрицати (Новаковић, 2010: 87-88).

Дисциплински поступак у коме се изричу дисциплинске мере представља процедуру за утврђивање одговорности запосленог (Ивошевић, 1991: 40-42). Дисциплински поступак покреће руководица државног органа писаним закључком, на сопствену иницијативу или на предлог претпостављеног лица државном службенику. Тај поступак води и о дисциплинској одговорности одлучује руководица државног органа, који може да оснује дисциплинску комисију, која ће то радити уместо њега. Можда није најбоље решење да исто лице покреће поступак, води поступак и одлучује о одговорности, па је добро што је законодавац дао могућност да руководица може основати дисциплинску комисију у циљу стручнијег, ефикаснијег и непристраснијег вршења појединих радњи у поступку. Најзначајнија фаза дисциплинског поступка јесте усмена расправа, на којој се изводе докази и одбрана државног службеника. Постоји супсидијарна примена Закона о општем управном поступку у вођењу дисциплинског поступка, што значи примену немачког модела дисциплинског поступка (Маринковић, 2009: 341-344).

Државном службенику чија кривица није доказана казна се не изриче, а уколико се кривица утврди, изриче се нека дисциплинска мера. Дисциплински поступак завршава се решењем којим се, дакле, државни службеник ослобађа кривице или оглашава кривим, при чему се изриче дисциплинска казна. У вези са казном, закон предвиђа њен упис у кадровску евиденцију, а касније њено брисање (*Закон о државним службеницима*, 2005, члан 119).

2.2.2. Материјална одговорност

Под материјалном одговорношћу подразумева се одговорност за штету коју запослени државни службеник проузрокује или претрпи на раду, односно у вези са радом (Јанојлић, Лапац, 1999: 39), при чему се предвиђају општи услови, али и постојање посебне одговорности, иако сви обрађују материју на исти начин (Јанојлић, Лапац, 1999: 50-53). Када је реч о материјалној одговорности државних службеника, поред општих услова, постоје и неки специфични услови, али углавном сви правни теоретичари имају исти приступ овој материји, у којој се иначе примењује Закон о државним службеницима и субсидијарно Закон о раду и Закон о облигационим односима.

Постоје три врсте материјалне одговорности – одговорност за штету проузроковану државном органу, одговорност за штету проузроковану трећем лицу и одговорност државе за штету проузроковану државном службенику (*Закон о државним службеницима*, 2005, члан 121-125).

Одговорност за штету проузроковану државном органу постоји ако је државни службеник учинио штету државном органу у вези са радом. У правној теорији је прихваћено становиште да починилац штете одговара за стварну штету, али и за измаклу добит, а такође одговара за материјалну, али и за нематеријалну штету. Ова штета постоји, а самим тим и одговорност државног службеника, ако ју је он начинио у вези са радом и при обављању својих радних задатака у оквиру радног времена. Битно је да постоји кривица запосленог. Све што је у вези са штетом утврђује руководиоца државног органа или од њега овлашћено лице, у оквиру утврђене процедуре. По њеном завршетку доноси се правни акт, којим се утврђује одговорност државног службеника и обавеза накнаде штете или се он ослобађа те одговорности. Ако државни службеник одбије да надокнади штету, право на надокнаду може се остварити у парничном поступку, али не и принудним путем. Најбоље је да је штета изражена у новцу и тада ју је најлакше наплатити. Може се извршити и закључење писаног споразума између руководиоца (у име органа) и запосленог. Ако се деси да више државних службеника причини штету државном органу, онда сваки службеник одговара за део штете коју је проузроковао или сви службеници одговарају подједнако и надокнађују штету у једнаким деловима.

За штету коју државни службеник у вези са радом проузрокује трећем лицу одговара држава – Република, мада оштећено лице има право да накнаду штете захтева и од самог државног службеника, који ју је начинио, ако је то урадио намерно. Ако штету надокнади држава, онда она

може тражити од државног службеника који ју је причинио рефундацију тог износа, при чему је битан моменат да је штета причињена намерно или из крајње непажње.

За штету проузроковану државном службенику, државни службеник има право да тражи накнаду штете од Републике, ако је она учињена у вези са радом државног службеника. Различите су ситуације у којима се може догодити да државни службеник претрпи штету: понашањем другог службеника у вези са радом, услед употребе опасне ствари или бављења опасном делатношћу, због повреде на раду итд.

2.2.3. Кривична одговорност

Под кривичном одговорношћу подразумева се ситуација када државни службеник изврши неку противправну и незакониту радњу са обележјима кривичног дела. Наш кривични законик (у посебном делу) прописује већи број кривичних дела против службене дужности: злоупотреба службеног положаја, несавестан рад у служби, ненаменско коришћење буџетских средстава, превара у служби, одавање службене тајне итд. (*Кривични законик*, 2005, члан 359-369). Кривични законик, поред услова за одговорност, прописује и казне за извршење ових дела. Казне могу бити новчане, а у већем броју случајева као минимална казна предвиђа се затвор од шест месеци, па до више година.

Да би постојала кривична одговорност, неопходно је да кривична дела буду прописана законом у тренутку извршења. Зависно од друштвене атмосфере и правног система који се гради, често се „укидају“ нека кривична дела у кривичном закону, а „уносе“ нова, због већег степена друштвене опасности и криминализације друштва.

2.2.4. Прекршајна одговорност

За разлику од кривичних дела која вређају неко добро законом заштићено, прекршај вређа „само“ обичне интересе управе. Прекршаји представљају мању друштвену опасност од кривичних дела (Festić, 1974: 273). Решавање о прекршајима спада у репресивну делатност управе (Stjepanović, 1973: 464), а репресивна делатност управе састоји се у праву изрицања казни за прекршаје и у употреби принудних мера у односу на грађане и правна лица (Poročić, 1989: 335).

Прекршај је противправна, скривљено извршена радња, која мора бити одређена као прекршај одређеним прописом (закон, уредба или одлука скупштине АП и јединица локалне самоуправе). Неко може бити одговоран за прекршај само када је то унапред прописано. Могло би се рећи да је то најблажи степен друштвене и правне одговорности.

3. Одговорност у неким специфичним областима

Одговорност припадника Војске регулисана је Законом о Војсци Србије (*Закон о Војсци Србије*, 2000, члан 143-184).

Припадници Војске одговарају за прекршаје, привредне преступе и извршена кривична дела, али и дисциплински и материјално по општим прописима. Друге врсте одговорности не искључују дисциплинску одго-

ворност. Припадник Војске дисциплински је одговоран за повреде дужности у вршењу службе. Ове повреде могу бити лакше – дисциплинске грешке, и теже – дисциплински преступи.

За повреде радне дужности у вези са вршењем службе припаднику Војске могу бити изречене дисциплинске мере и дисциплинске казне, при чему се за дисциплинске грешке изричу дисциплинске мере, а за дисциплинске преступе дисциплинске казне.

Законодавац прави разлику у погледу лица којима се изричу дисциплинске санкције. Професионалном војном лицу могу се изрећи опомена и смањење плате до 20%. Најважније дисциплинске казне које се могу изрећи су: губитак службе и губитак чина.

О одговорности припадника војске одлучују војни дисциплински судови.

Припадници Војске могу одговарати и материјално.

Дисциплинска и материјална одговорност запослених у Министарству унутрашњих послова уређена је Законом о полицији (*Закон о полицији*, 2016, члан 202-218).

Полицијски службеници и други запослени у МУП дисциплински одговарају за повреде службене дужности, које могу бити лакше и тешке, од чега зависи која ће се дисциплинска мера изрећи. За лакше повреде службене дужности може се изрећи опомена или новчана казна до 20% од месечне плате, а за теже повреде читав низ мера, од новчане казне до престанка радног односа.

Дисциплински поступак у првом степену за запослене у седишту МУП-а покреће директор полиције, односно руководиоца у чијој је надлежности обављање послова, а за запослене у подручним полицијским управама то чини начелник управе.

Република одговара за штету коју полицијски службеник причини трећим лицима.

У области спољних послова постоје специфичности дисциплинског поступка, а посебно за запослене у дипломатско-конзуларним представништвима, што актима регулише министар (*Закон о спољним пословима*, 2007, члан 51).

Дисциплинска одговорност службеника који раде у органима и службама локалне самоуправе подразумева повреду дужности из радног односа. Те повреде могу бити лакше и теже. Дисциплински поступак покреће руководиоца писаним закључком, а иницијативу за покретање поступка може дати сваки службеник који сазна за учињену повреду радне дужности службеника. Дисциплински поступак и одмеравање дисциплинских мера скоро је исти као код службеника у државним органима. Запослени у јединицама локалне самоуправе може одговарати и за учињену штету коју проузрокује послодавцу или трећем лицу. Све остало је исто као код државних службеника (*Закон о запосленима у АП и јединицама локалне самоуправе*, 2016, члан 152-165).

У образовним установама ова проблематика уређена је посебним законом (*Закон о основама система образовања и васпитања*, 2009). Овим прописом предвиђено је да запослени у образовно-васпитним институцијама могу да одговарају за лакшу и тешку повреду радне обавезе, као и за материјалну штету коју нанесу установи. Дисциплински поступак покреће и води директор школе. Овај поступак покреће се закључком, а завршава решењем. По окончању поступка директор доноси одлуку и изриче меру. Мере које се изричу за повреду радне обавезе су престанак радног односа (најтежа мера) и новчана казна у висини од 20-35% од плате, и то у трајању од 3 до 6 месеци.

Заштита права државних службеника

Као и сви запослени, и државни службеници имају читав корпус права на основу општих прописа о раду (Милков, 2011: 200-201). Закон о раду прописује нека основа права запослених која се односе и на државне службенике, као што су: право на одговарајућу зараду, безбедност и заштиту живота и здравља на раду, здравствену заштиту, заштиту личног интегритета и друга права у случају болести, смањења или губитка радне способности и старости; право на материјално обезбеђење за време привремене незапослености итд. Даље, овај закон предвиђа посебну заштиту жена, омладине и инвалида. Затим, у оквиру основних права, запосленима се непосредно, односно преко њихових представника, гарантује право на удруживање, учешће у преговорима за закључивање колективних уговора, мирно решавање колективних и индивидуалних радних спорова, консултовање, информисање и изражавање својих ставова о битним питањима у области рада. Запослени, односно представник запослених, због ових својих активности не може бити позван на одговорност, нити стављен у неповољнији положај у погледу услова рада, ако поступа у складу са законом и колективним уговором. Уговором о раду или одлуком послодавца може се утврдити учешће запосленог у добити оствареној у пословној години. Осим ових основних права, Закон о раду прописује и читав спектар других права запослених – заштита од дискриминације, низ одредби о заштити жена, малолетних лица, инвалида и сл. (Закон о раду, 2005, члан 12-14).

Поред Закона о раду, нека права запослених предвиђају се и другим општим прописима о раду. Тако је све актуелније право на заштиту од злостављања на раду установљено Законом о спречавању злостављања на раду (*Закон о спречавању злостављања на раду*, 2016). Овим Законом забрањује се било који вид злостављања на раду и у вези са радом, као и злоупотреба права на заштиту од злостављања. Запослени који сматра да је изложен злостављању од стране послодавца, може против њега поднети тужбу надлежном суду, а спорови ове врсте спадају у радне спорове. Затим, питање безбедности и здравља на раду регулисано је Законом о безбедности и здрављу на раду (*Закон о безбедности и здрављу на раду*, 2005). Као што се до сада може уочити, службеничка права и обавезе не

регулишу се свеобухватно и искључиво једним законом. Напротив, ова проблематика предмет је већег броја закона, а они се даље разрађују подзаконским актима. Тако, Посебан колективни уговор за државне органе (*Посебан колективни уговор за државне органе*, 2015) утврђује додатна права службеника, а у складу са принципом „in favorem laboratoris“.

Ипак, за државне службенике основни закон је Закон о државним службеницима. Када службеник заснује радни однос, он стиче одређена законом прописана права. Као што је речено, ова права дефинисана су Законом о државним службеницима и реч је о појединачним правима (Кулић, 2009: 98). Поред индивидуалних права, државни службеници, као и сви запослени, стичу и колективна права из радног односа (право на синдикално организовање и деловање, колективно преговарање, мирно решавање радних спорова, штрајк итд).

Имајући у виду сва поменута и загарантована права запослених државних службеника, наш правни систем предвиђа и начин њиховог остваривања. Тако, ако се донесе нека одлука којом није задовољан државни службеник, он може користити жалбу против неког правног акта као редовно правно средство. На овај начин, државни службеник може тражити заштиту неког свог права или правног интереса пред надлежним другостепеним органом, јер није задовољан одлуком првостепеног органа. Незадовољни државни службеник може се жалити на суштину правног акта којим је незадовољан или на процесно-правне повреде у поступку доношења тог акта.

Поводом жалби државног службеника одлучују жалбене комисије у року од 30 дана од пријема жалбе, а против њихових одлука може се водити управни спор.

Постоје различита становишта правних теоретичара о управном спору. У принципу, то је спор који се води код управног суда против другостепених управних аката. У случају државних службеника, управни спор може се покренути против одлуке жалбене комисије или када против неких правних аката није дозвољена жалба.

Управни инспектори врше надзор над спровођењем Закона о државним службеницима и других аката који се односе на рад државних органа. Поводом обављене контроле рада државних органа управни инспектор може да утврди одређене незаконитости или неправилности и предложити поништавање или укидање неког акта.

Посебно је специфична правна заштита у васпитно-образовним институцијама.

У образовним установама директор школе доноси решење о остваривању права, обавеза и одговорности запосленог у школи, на које се може уложити приговор у року од 8 дана од достављања решења, при чему орган управљања (школски одбор) мора одлучити по приговору у року од 15 дана. Ако орган управљања не одлучи по приговору или запослени није задовољан његовом одлуком, он може поднети тужбу надлежном суду у року од 15 дана од дана достављања одлуке (*Закон о основама система образовања и васпитања*, 2009, члан 145).

Дакле, правна заштита појединца уставна је категорија. Свакоме се гарантује двостепеност у заштити његових права и правних интереса и могућност судске заштите. Код државних службеника двостепеност је обезбеђена у управном поступку, а судска вођењем управног спора. Ова правна заштита једно је од основних уставних начела, које подразумева заштиту људских права и у новије време се посебна пажња посвећује човеку, појединцу, јер се његова права угрожавају са свих страна, па је неопходан и већи степен њихове заштите.

Закључна разматрања

Заснивањем радног односа запослени стиче права, обавезе и одговорност. Права и обавезе представљају два пола радно-правног статуса запослених. Ко има права, има и обавезе. Како је општи режим радних односа у Србији уређен Законом о раду, јасно је да он представља основни пропис којим се уређује радно-правни статус запослених. Државни службеници спадају у посебну категорију запослених на које се примарно примењује Закон о државним службеницима, а супсидијарно Закон о раду. Дакле, права, обавезе и одговорност државних службеника првенствено су уређени Законом о државним службеницима, а уколико неко питање овим законом није уређено, примењује се Закон о раду.

Закон о државним службеницима прописује читав низ права која службеницима стоје на располагању. Поред Закона о државним службеницима и Закона о раду, службеници уживају и права предвиђена Законом о безбедности и здрављу на раду, Законом о спречавању злостављања на раду, Законом о штрајку итд. Они своја права могу остварити и заштитити путем жалбе, управног спора и поступањем управног инспектора. Али, сви ови прописи службеницима налажу и одређене обавезе. Чак, службеници имају далеко више обавеза које су законима стриктно прописане у односу на запослене, који подлежу само општем режиму радних односа. То је и сасвим логично када се узме у обзир природа послова које обављају.

У случају непоштовања прописаних правила понашања, државни службеници подлежу одговорности која може бити дисциплинска, материјална, кривична и прекршајна. Једна врста одговорности не искључује другу. Даље, они подлежу и моралној и политичкој одговорности као врстама ванправне одговорности. Иако ниједним прописом није предвиђена санкција за ове врсте друштвено непожељних понашања, у интересу је сваке државе да се поштују њена правила морала, као и да носиоци политичких функција у држави поштују политику оног тела које их је на функцију довело.

Као што се може закључити, свака држава, па и наша, може законима и другим прописима утврдити правила понашања државних службеника и санкције за њихово непоштовање. Државе то и чине. Али, један виши интерес је да грађани једне државе, па и службеници у вршењу јавне службе, поштују правила морала друштва иако за њихово кршење неће уследити ригорозна законска казна. Некада снага морала и политичке воље могу бити много важније од пуког законског текста.

Литература

1. Димитријевић, П. (2005). *Одговорност управе за нечињење*. Докторска дисертација. Београд: Правни факултет.
2. Ивошевић, З. (1991). *Дисциплинска и материјална одговорност*. Београд: Правно-економски центар.
3. Ивошевић, З., Ивошевић, М. (2000). *Дисциплинска и материјална одговорност у радном односу*. Београд: Глосаријум.
4. Јанојлић, С., Лапац, В. (1999). Историјски развој института материјална одговорност, *Радни односи и управљање*, 3.
5. Krbek, I. (1948). *Lica u državnoj službi*. Zagreb: Jugoslovenska akademija znanosti i umjetnosti.
6. Krbek, I. (1932). *Upravno pravo, Organizacija javne uprave, Knjiga II*. Zagreb: Jugoslovenska štampa.
7. Кулић, Ж. (2009). *Службеничко право*. Београд: Мегатренд универзитет.
8. Lilić, S., Dimitrijević, P., Marković, M. (2006). *Upravno pravo*. Beograd: Savremena administracija.
9. Лончар, З. (2000). *Одговорност министра, са посебним освртом на Југословенско право*. Докторска дисертација. Нови Сад: Правни факултет.
10. Маринковић, Р. (2009). Супсидијарна примена општих процесних закона у поступку утврђивања дисциплинске одговорности државног службеника, *Билтен судске праксе Врховног суда Србије*, 3.
11. Милков, Д. (2011). *Управно право I*. Нови Сад: Правни факултет.
12. Николић, Г. (2008). *Дисциплинска одговорност државних службеника*. Докторска дисертација. Београд: Правни факултет.
13. Новаковић, С. (2010). *Коментар Закона о државним службеницима*. Београд: Пословни биро.
14. Petrović, M. (2011). *Nauka o upravljanju kao pretpostavka upravne politike, Opšti deo*. Niš: SVEN.
15. Popović, S. (1989). *Upravno pravo – opšti deo*. Beograd: Savremena administracija.
16. Стефановић Крадић, В. (1969). *Српски ријечник*. Београд: Нолит.
17. Stjepanović, N. (1973). *Upravno pravo I*. Beograd: Privredni pregled.
18. Tomić, Z. (2011). *Opšte upravno pravo – organizaciono, materijalno i procesno*. Beograd: Pravni fakultet.
19. Festić, I. (1974). *Upravno pravo-uvodni pojmovi, upravne organizacije, upravno-pravni odnos, prekršajno pravo*. Sarajevo: Pravni fakultet u Sarajevu.

Извори

1. *Закон о безбедности и здрављу на раду*, Службени гласник РС, бр. 101/2005, 91/2015.
2. *Закон о Војсци Србије*, Службени гласник РС, бр. 116/2000, 88/29, 101/2010, 10/2015, 88/2015.

3. Закон о државним службеницима, Службени гласник РС, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009, 99/2014.
4. Закон о запосленима у АП и јединицама локалне самоуправе, Службени гласник РС, бр. 21/2016.
5. Закон о основама система образовања и васпитања, Службени гласник РС, бр. 72/2009, 52/2011, 55/2013, 35/2015, 68/2015, 62/2016.
6. Закон о полицији, Службени гласник РС, бр. 6/2016.
7. Закон о раду, Службени гласник РС, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014.
8. Закон о спољним пословима, Службени гласник РС, бр. 116/2007, 126/2007, 41/2009.
9. Закон о спречавању злостављања на раду, Службени гласник РС, бр. 36/2010.
10. Кривични законик, Службени гласник РС, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014.
11. Посебан колективни уговор за државне органе, Службени гласник РС, бр. 25/2015, 50/2015.

Aleksandra Ilić Petković
Mile Ilić

CIVIL SERVANTS` RESPONSIBILITIES AND PROTECTION OF THEIR RIGHTS

Summary: *Responsibility and legal protection of employees are two sides of their employment status. Responsibility involves proper and legal work performance of the employee whereas the protection of his employee fully depends on him or her while legal protection is related to the employee as well as the manager who violates the law and legal interests of the employee. Therefore, the employee is obliged to resort to legal regulations in order to protect his or her rights. The determination of responsibility and protection of employees` rights are established by a particular legally selected organ, based on legal norms, which are provided by the law and precisely regulated. This issue is regulated by the Law in Civil Servants, as well as the Labor Law, the Law on Obligations and other special laws. Generally, legal regulations applying to all employees are similar regardless of the filed of work, but the specifics of the employment status are respected.*

Legal theory does not deal with these issues extensively, therefore, each engagement with this subject matter is a contribution to the study fo different segments of the employment status, which was the aim of this paper as well.

Key words: *responsibility, legal protection, civil servant.*

Примљено: 28. 10. 2016. године.
Одобрено за штампу: 13. 3. 2017. године.