

TM	Г. XXXVI	Бр. 1	Стр. 377-391	Ниш	јануар - март	2012.
----	----------	-------	--------------	-----	---------------	-------

UDK 35.086:349.2 35.086:347.513

Прегледни рад

Примљено: 15. 12. 2011.

Александра Илић

Универзитет у Нишу

Факултет заштите на раду у Нишу

Ниш

ДИСЦИПЛИНСКА И МАТЕРИЈАЛНА ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У ПРАВНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Апстракт

Одговорност подразумева обавезу неког појединца или колективитета за извршење одређеног посла. Постоје две врсте одговорности управе, па и њених службеника - ванправна и правна одговорност.

Као најзначајнији облици ванправне одговорности управе за учињене грешке њених службеника су морална и политичка одговорност. Постоје два доминантна облика правне одговорности управе, односно њених службеника – дисциплинска и материјална. Дисциплинска одговорност је одговорност државног службеника за повреду радне дисциплине. Материјална одговорност значи одговорност државног службеника за штету коју је проузроковао државном органу или трећем лицу.

Како је државни службеник одговоран за штету коју причини држави, тако је и држава одговорна за штету коју она причини државном службенику, као његов послодавац. Дакле, одговорност за штету је обострана.

Да би свој посао могао да обавља квалитетно, државни службеник мора бити и заштићен законским нормама. Један квалитетан службенички систем подразумева, како одговорност државних службеника за причињене грешке, тако и адекватну заштиту њихових права.

Кључне речи: дисциплинска одговорност, материјална одговорност, државни службеник, држава

УВОД

Вршећи управну делатност управа мора обезбедити правну сигурност свих правних и физичких лица, једнакост поступања према

њима, објективност и непристрасност у извршавању својих задатака, а све то без уношења политичких елемената у свој рад. У односу на ове карактеристике начина рада управе треба процењивати и њену одговорност у раду.

Одговорност подразумева обавезу неког појединца или колективитета за извршење одређеног посла. Одговарати значи полагати рачун некоме за споствене учињене поступке који одступају од неких уобичајених правила понашања, морала, обичаја. Из тог разлога одређени субјекти могу сносити и одређене последице.

Постоје две основне врсте одговорности управе, па и њених службеника, а то су ванправна и правна одговорност.

ВРСТЕ ОДГОВОРНОСТИ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

Ванправна одговорност

Иако је правна одговорност доминантија и чешће обрађивана у литератури, поред ње, постоји и ванправна одговорност управе, односно њених службеника. Као најзначајнији облици ванправне одговорности управе за учињене грешке њених службеника могу се уочити морална и политичка одговорност управних кадрова.

Морална одговорност постоји уколико је неки субјект у вршењу своје дужности прекршио моралне норме, односно уколико се ради о повреди управне етике од стране управних кадрова.

Суштина ове врсте одговорности јесте у успостављању система вредности који није правно прописан, већ се ослања на лична схватања појединаца шта је добро, а шта зло, односно, шта је морално, а шта није.

Моралној одговорности нарочито су подложни носиоци правосудних функција, запослени у здравству, наставно особље, верски службеници и слично.

Санкција за непоштовање моралних морми може бити грижа савести, самообавезивање да се учињена грешка исправи, односно да се не чини нешто што није у складу са етичким правилима у вршењу професије.

Овде, ипак, треба нагласити да је морал једна веома флексибилна категорија и да сваки појединац има свој лични морал, па самим тим, то ће одређивати и његово понашање и однос према професији.

Политичка одговорност подразумева санкције за нецелисходно понашање одређених субјеката у вршењу њихових функција, што не представља повреду правне норме, нити санкцију правног, већ политичког карактера.

Политичкој одговорности подлежу најчешће носиоци државних функција, дипломате, народни посланици, чланови владе и, уопште, носиоци различитих одговорних функција на републичком или локалном нивоу.

У случају политичке одговорности санкција ће значити исказивање неповрења функционеру који је неправилно и нецелисходно вршио своју функцију према схватањима оних који су га на ту функцију изабрали или именовали.

Правна одговорност

Правна одговорност подразумева постојање понашања неког субјекта које је супротно позитивноправним прописима. Она значи повреду важећих правних норми у поступању органа управе, односно њених службеника. У том случају примењују се санкције према субјекту које су утврђене законом, јер тада долази до повреде правног система једне државе.

Један од субјеката који може повредити правне норме јесте управа. Ипак, у овом случају субјект одговорности управе јесте само службено лице које је директно учинило противправно дело.

Према трећим лицима за учињено дело неће одговарати, међутим, нити појединац, нити управа, већ сама држава. Из тог разлога може се разликовати интерна и екстерна одговорност управе. Интерна или унутрашња одговорност подразумева одговорност управних кадрова који у њој раде. Екстерна или спољна одговорност управе подразумева одговорност државе према субјектима ван управе према којима је учињено неко противправно дело.

Поводом утврђивања правне одговорности постоји неколико схватања (Пић 2006, 592). Према органској теорији, грешке државних службеника представљају грешке државе. Према теорији ризика, грешке државних службеника њихове су личне грешке, али одговорност за њих преузима држава. По теорији жртве, грешка у раду управе мора се надокнадити ономе према коме је учињена, без обзира на одговорност за њу. По нормативистичкој теорији, под грешком управе подразумева се незаконито понашање државног службеника, јер је он њу учинио својом вољом.

У сваком случају, држава надокнађује оштећеном лицу причињену штету чак и онда када за њу није одговорна, али зато држава има право да ту штету регресира од оног службеника који ју је начинио.

Постоје два доминантна облика правне одговорности управе, односно њених службеника – дисциплинска и материјална. Мада, поред ових облика, могућа је и кривична, прекршајно-административна и привредно-преступна правна одговорност (Кулић 2009, 177). Узгред, у прошлости у правној науци дисциплинско право сматрано је посебном врстом кривичног права државних службеника. Такав став данас је напуштен, јер између њих постоје битне разлике, како у циљу и врстама казни, тако и у многим другим моментима (Костић 1939, 3).

ДИСЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

Генерално поматрано, може се рећи да је дисциплинска одговорност заправо одговорност запосленог за повреде радних обавеза за које се од дисциплинског органа изричу прописане санкције (Ивошевић 2007, 195). Повреда радне обавезе јесте услов дисциплинске одговорности. У овој врсти одговорности важи начело легалитета које налаже да нико не може бити позван на одговорност за радњу која претходно није била прописана као кажњива. Повреда радне обавезе, односно радне дисциплине, мора бити прописана, јер онда неће бити ни услова за утврђивање дисциплинске одговорности. Нико не може бити изречена санкција која неким прописом претходно није била утврђена (*Nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*).

У контексту службеничког права, дисциплинска одговорност подразумева да је државни службеник повредио одређена права и дужности у вези са радом. Дисциплинска одговорност је одговорност државног службеника за повреду радних дужности, односно дужности проистеклих из радног односа. Управо, предмет дисциплинске одговорности су повреде дужности из радног односа. Ова одговорност је радноправног карактера, а има и лични карактер. Субјект дисциплинске одговорности је државни службеник и он ће одговарати у складу са важећим прописима.

У сваком случају, дисциплинске одговорности нема без испуњења одређених услова (Кулић и Васиљевић 2009, 171), а то су:

- прописивање повреде радне дужности,
- утврђивање дисциплинских органа, дисциплинског поступка и дисциплинских мера, односно казни,
- постојање повреде радне дужности, односно повреде радне дисциплине,
- покретање дисциплинског поступка од стране надлежног органа,
- вођење дисциплинског поступка пред надлежним дисциплинским органом и
- постојање кривице државног службеника за учињену повреду радне обавезе.

У Републици Србији проблематика службеничког права, пре свега, регулисана је Законом о државним службеницима. Овим Законом регулисано је и питање дисциплинске одговорности државних службеника. Пожељно је нагласити и да се питања дисциплинске одговорности регулисана овим Законом не односе на намештенике, за које важе одредбе Закона о раду.

Закон о државним службеницима прописује да повреда дужности из службеничког односа постоји ако државни службеник не поступа у складу са прописаним обавезама које из таквог односа

произилазе. До саме повреде може доћи чињењем или не чињењем, а у оба случаја одговорност службеника ће постојати. Чак, његова евентуална кривична одговорност или одговорност за прекршај неће искључити и његову дисциплинску одговорност.

Повреде дужности из радног односа могу бити лакше и теже природе, што утиче и на прописане сакнције за њихово чињење.

Лакше повреде дужности из службеничког односа таксативно су уређене Законом о државним службеницима, и то су:

- 1) учестало закашњавање, неоправдано одсуствовање у току радног времена или ранији одлазак с рада,
- 2) несавесно чување службених списа или података,
- 3) неоправдан изостанак с рада један радни дан,
- 4) неоправдано необавештавање непосредно претпостављеног о разлозима спречености за долазак на рад у року од 24 сата од настанка разлога,
- 5) повреда кодекса понашања државних службеника која није обухваћена неком од повреда дужности из радног односа предвиђених овим или посебним законом.

Законом су, такође, таксативно наведене и теже повреде дужности из службеничког односа. Њима се грубље повређују успостављена правила понашања службеника и могу се угрозити и шири интереси друштва.

Теже повреде дужности из службеничког односа су:

- 1) неизвршавање или несавесно, неблаговремено или немарно извршавање послова или налога претпостављеног,
- 2) незаконит рад или пропуштање радњи за које је државни службеник овлашћен ради спречавања незаконитости или штете,
- 3) злоупотреба права из радног односа,
- 4) повреда начела непристрасности или политичке неутралности или изражавање и заступање политичких уверења на раду,
- 5) одавање службене или друге тајне,
- 6) злоупотреба обавештавања о сумњи у постојање корупције,
- 7) примање поклона у вези с вршењем послова мимо одредаба овог закона, примање услуге или користи за себе или друго лице или коришћење рада у државном органу ради утицања на остваривање сопствених права или права лица повезаних с државним службеником,
- 8) додатни рад мимо услова одређених овим законом,
- 9) преузимање дужности директора, заменика или помоћника директора у правном лицу или повреда ограничења чланства у органима правног лица,
- 10) оснивање привредног друштва, јавне службе и бављење предузетништвом,

- 11) 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,
- 12) непријављивање интереса који државни службеник или с њиме повезано лице може имати у вези са одлуком државног органа у чијем доношењу учествује,
- 13) незаконито располагање средствима,
- 14) повреда права других државних службеника и намештеника,
- 15) недолично, насилничко или увредљиво понашање према странкама или сарадницима,
- 16) долазак на рад у алкохолисаном стању или под утицајем других опојних средстава, односно уживање алкохола или других опојних средстава у току радног времена,
- 17) ометање странака у остваривању права и интереса пред државним органом,
- 18) неоправдани изостанак с рада најмање два узастопна радна дана,
- 19) понављање лакших повреда дужности утврђених коначним решењем којим је изречена дисциплинска казна.

Иначе, свака од побројаних лакших и тежих повреда радне дужности може се посебно анализирати, што овом приликом неће бити чињено. Али, о свакој повреди може се детаљно дискутовати у смислу отварања различитих питања која пракса може наметнути. Примера ради, код неоправданог необавештавања непосредно претпостављеног о разлозима спречености за долазак на рад у року од 24 часа од настанка разлога, начин обавештавања није Законом прецизиран. То би значило да се претпостављени може обавестити од стране самог државног службеника непосредно усмено или у писаној форми, лично или путем неког средства комуникације (телефоном, телефаксом, електронском поштом). Или, када се ради о повреди начела непристрасности или политичке неутралности или изражавања и заступања политичких уверења на раду, може се говорити о три потпуно одвојене радње – пристрасно поступање, поступање где се службеник руководи својим политичким убеђењима и изражавања или заступања политичких уверења. Да би постојала ова повреда радне дужности довољно је да се учини само једна од наведене три радње (Безбрадица 2007, 10).

Уколико се утврди кривица државног службеника за учињену повреду радне дужности, изриче се дисциплинска казна.

Закон о државним службеницима прописује да 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 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 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 од наведених казни за тежу повреду радне обавезе бити изречена зависи од читавог низа околности које се утврђују у дисциплинском поступку. Новчана казна, по природи ствари, може се сматрати најблажом казном, док би најтежа била престанак радног односа. Државном службенику коме је изречена дисциплинска казна престанка радног односа, престаје радни однос даном коначности решења којим је дисциплинска казна изречена.

Дисциплински поступак

Ради утврђивања одговорности државног службеника за кога се основано верује да је извршио повреду радне дужности, води се дисциплински поступак. Може се рећи да је дисциплински поступак инструмент осигурања уредног и делотворног поступања државних органа и њихових службеника. Он се може дефинисати и као скуп мера државног апарата усмерених на спречавање негативних друштвених појава и забрањених последица у њему самом, као и стварање услова да до таквих појава и последица не дође. Као пенални поступак, остварује двоструку функцију – општу и индивидуалну превенцију. Општа превенција огледа се у свести државних службеника да се понашање које представља повреду службене, односно радне дужности, неће толерисати и да држава поседује делотворни механизам који ће такво понашање санкционисати. Индивидуална превенција огледа се у изрицању законом прописане и индивидуализиране казне државном службенику (Маринковић 2009, 335).

У Републици Србији Закон о државним службеницима је пропис којим се регулише вођење дисциплинског поступка. Ипак, овде би било важно напоменути да за поједине категорије државних службеника питање вођења дисциплинског поступка регулисано је посебним законима, као што је Закон о полицији, Закон о Војсци Србије и слично.

Дисциплински поступак покреће руководиоца органа у коме државни службеник ради, на сопствену иницијативу или на предлог лица које је државном службенику претпостављено. Уколико се на

овакав начин поступак не покрене, он се не може ни водити. Иначе, сваки државни службеник који сазна за неку учињену повреду радне дужности може руководиоцу да поднесе иницијативу за покретање дисциплинског поступка. Овде се примећује да могућност покретања овакве иницијативе није дата и намештенику, мада се чини да таква иницијатива и не би била у супротности са целокупном идејом и концепцијом дисциплинске одговорности коју Закон о државним службеницима прописује.

Поступак се покреће закључком у писаној форми. Овај закључак доставља се државном службенику како би се он са њим упознао. На закључак жалба није дозвољена.

Дисциплински поступак води руководилац државног органа и он истовремено одлучује о дисциплинској одговорности. Можда би у овом случају боље решење било да један орган покреће поступак, а други поступак води и одлучује о одговорности самог службеника. Међутим, руководиоцу државног органа омогућено је да формира дисциплинску комисију од три члана која ће уместо њега овај поступак покренути, водити и одлучити о одговорности. Мада, и у овом случају исто тело би покренуло поступак, водило га и одлучило о одговорности.

Дисциплински поступак против државног службеника кога је на положај поставила Влада води Високи службенички савет, а против државног службеника кога је на положај поставио други државни орган или тело одређено његовим актима. Против државног службеника кога је на положај поставила Влада дисциплински поступак се покреће на предлог руководиоца, а када државни службеник руководи државним органом на предлог Владе.

У току поступка одржава се усмена расправа. Ово је прилика за да се државном службенику омогући да изнесе своју одбрану. Он се може бранити сам, преко заступника, или може своју одбрану доставити у писаној форми. Усмена расправа може се одржати и без присуства државног службеника, ако за то постоје важни разлози и ако је он на расправу уредно позван. Закон није дефинисао који би то важни разлози били, па у сваком конкретном случају би се то требало проценити.

Када се утврде све релевантне чињенице и утврди дисциплинска одговорност, приступа се изрицању санкције. Она мора бити сразмерна тежини повреде радне дужности и степену дисциплинске одговорности службеника. При одмеравању казне треба имати у виду и друге релевантне околности, као, на пример, раније понашање службеника, његово евентуално раније кажњавање, околности под којима је повреда учињена, држање службеника након извршење повреде итд.

На сва питања у вези са вођењем дисциплинског поступка која нису уређена Законом о државним службеницима, треба применити

одредбе закона којима се регулише општи управни поступак. У тим случајевима примењивао би се Закон о општем управном поступку. Судска заштита против аката донетих о дисциплинској одговорности и дисциплинској казни омогућена је државном службенику кроз управни спор. У овом случају примењивао би се Закон о управним споровима.

У случају дисциплинског поступка и дисциплинске одговорности постоји могућност примене института застарелости. Одговорност која није утврђена у неком разумном року губи смисао. У том смислу, Закон о државним службеницима прописује рокове којима се лице може позвати на одговорност. У случају њиховог прекорачења, наступа застарелост.

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

Застарелост не тече док дисциплински поступак није могуће покренути или водити због одсуства државног службеника или из неких других оправданих разлога.

Пожељно је овде напоменути да се дисциплинска казна изречена коначним решењем надлежног органа уписује у кадровску евиденцију. Кадровска евиденција, иначе, има задатак да управља кадровима и она се води као информатичка база података. Централну кадровску евиденцију о државним службеницима и намештеницима у органима државне управе и службама Владе Србије води Служба за управљање кадровима.

Дисциплинска казна брише се из кадровске евиденције ако 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.

Удаљење са рада

Државни службеник против кога је покренут дисциплински поступак због теже повреде дужности (или кривични поступак због кривичног дела учињеног на раду или у вези с радом) може да се удаљи с рада до окончања дисциплинског поступка ако би његово присуство на раду штетило интересу државног органа или ометало вођење дисциплинског поступка.

Решење о удаљењу с рада доноси руководилац или дисциплинска комисија, у зависности од тога ко води дисциплински поступак. Ово решење опозива се, по службеној дужности или на предлог државног службеника, ако престану разлози због којих је донето.

На решење о удаљењу с рада државни службеник може да изјави жалбу у року од пет дана од дана пријема решења, али жалба не одлаже извршење. Жалбена комисија дужна је да о жалби одлучи у року од пет дана од дана пријема жалбе, иначе се сматра да је жалба одбијена.

МАТЕРИЈАЛНА ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

Када се у службеничком праву говори о материјалној одговорности, или одговорности за штету, онда се мисли на одговорност државног службеника за штету коју је проузроковао државном органу и одговорност државног службеника коју је проузроковао трећем лицу.

Одговорност се утврђује на основу Закона о државним службеницима и Закона о облигационим односима. Суштина одговорности јесте у накнади проузроковане штете ономе коме је она почињена.

Одговорност за штету проузроковану државном органу

Државни службеник одговоран је за штету коју проузрокује државном органу, свом послодавцу – Републици Србији. Одговорност запосленог за штету причињену послодавцу актуелна је у свим областима рада. Ово се односи не само на државни, него и на приватни сектор где се све више ставља акценат да запослени одговара, не само за причињену штету, него и за изгубљену добит. Овакво становиште заступа све већи број аутора у нашој земљи (Кулић 2009, 196). Поред тога, запослени не одговара само материјалну, него и за штету која настане повредом неких нематеријалних добара - нематеријалну штету (Јовановић 2000, 320). Иако је нематеријална штета далеко више својствена физичким лицима, и сама правна лица могу је претрпети, на пример, у смислу нарушавања своје позиције и имица у пословном свету.

Запослени државни службеник одговараће за штету причињену државном органу само уколико су испуњени одређени услови који су прописани законом. А услови су:

- да је државни службеник у службеничком односу код конкретног послодавца,
- да је штета проузрокована на раду или у вези са радом,
- да између понашања службеника и штете постоји узрочно-последична веза,
- да је штета наступила и
- да је државни службеник штету проузроковао намерно или крајњом непажњом.

Од побројаних услова за одговорност, важно је имати у виду да је државни службеник одговоран за штету уколико је она настала

његовим радњама, активностима или, пак, његовим уздржавањем од одређених радњи на које је био обавезан.

Такође, важно је имати у виду да штета мора бити проузрокована намерно или крајњом непажњом. Значи, овде мора постојати кривица за учињену штету. Основ одговорности службеника јесте његова кривица. У теорији постоје три врсте кривице – намера, крајња напажња и обична непажња. Законодавац се у овом случају ограничио само на намеру и крајњу непажњу као основе одговорности. Законодавац, такође, не обајшњава шта ова два појма подразумевају, јер је то већ познато из теорије и судске праксе. Намера постоји када лице штетну радњу чини свесно и у жељи да штетне последице наступе, или ако штетну радњу врши свесно и намерно иако му није посебно стало да наступе штетне последице, али је ипак допустио да оне наступе. Са друге стране, службеник чини штетну радњу из крајње непажње уколико посао обавља уз недовољну опрезност, односно опрезност која се уобичајено очекује просечног запосленог уз занемаривање пажње просечно брижљивог државног службеника. Дакле, службеник се у одређеној ситуацији није понашао ни као иоле пажљив човек, што подразумева нормалну, уобичајену пажњу (Милисављевић 1997, 47). У сваком случају, материјална одговорност заснива се на принципу доказане кривице.

Постојање штете, њену висину и околности под којима је настала, ко је штету начинио и како се надокнађује, утврђује послодавац. У овом случају то ће бити руководилац органа или лице које он за то писмено овласти. Уколико би утврђивање висине штете проузроковало несразмерне трошкове, она се може утврдити и у паушалном износу. Веома је важно до краја разјаснити сва питања и све околности које се на штету и државног службеника односе, јер се онда лакше решавају и питања везана за њену надокнаду.

На основу Закона о раду, запослени није у обавези да се сагласи са одштетним захтевом послодавца, нити са висином процењене штете. Послодавац, са друге стране, нема овлашћење да сам принудно наплати штету. У случају да запослени државни службеник не пристане на добровољну накнаду штете, послодавац се за накнаду мора обратити суду у парничном поступку.

Закон о државним службеницима даје и ту могућност да руководилац и државни службеник могу закључити писани споразум којим одређују висину и начин накнаде штете. Овај споразум има снагу извршне исправе.

Повољност за државног службеника је и та да се он ослобађа одговорности за штету коју је проузроковао извршењем налога претпостављеног, ако је претпостављеном саопштио да извршење налога може проузроковати штету.

Одговорност за штету проузроковану трећем лицу

Уколико државни службеник на раду или у вези са радом, а својим незаконитим или неправилним радом, проузрокује штету трећем лицу, за ту штету ће одговарати његов послодавац – Република Србија. Треће лице је свако правно или физичко лице, осим државног службеника и државног органа. Значи, треће лице може бити и неки други државни службеник у истом државном органу.

И у овом случају одговорност службеника постојаће уколико постоји и његова кривица. Па, оштећено лице има право да накнаду штете директно захтева од самог државног службеника уколико је он штету проузроковао намерно.

Могуће је да Република Србија оштећеном лицу надокнади штету коју је њен службеник учинио намерно или из крајње непажње. У том случају држава ће од свог службеника захтевати накнаду плаћеног износа у року од шест месеци од дана исплаћене накнаде штете. Након истека тог рока, право на регрес застарева.

Државни службеник је обавезан да Републици Србији надокнади износ исплаћене накнаде штете причињене трећем лицу, под условом да је штета настала на раду или у вези са радом, да је проузрокована намерно или крајњом непажњом и да је Република Србија, као послодавац, надокнадила штету трећем лицу. Уколико сви ови услови нису испуњени, питање одговорности државног службеника може се поставити само у односу на треће лице.

Република Србија може се ослободити одговорности за штету коју је државни службеник проузроковао трећем лицу у случају да штета није учињена на раду или у вези са радом, да је настала под дејством више силе или да је настала кривицом оштећеног лица.

**ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВЕ ЗА ШТЕТУ ПРОУЗРОКОВАНУ
ДРЖАВНОМ СЛУЖБЕНИКУ**

Како је државни службеник одговоран за штету коју причини држави, тако је и држава одговорна за штету коју причини државном службенику, као његов послодавац. Могуће је да сам државни службеник претрпи одређену штету од стране свог послодавца, Републике Србије. Дакле, одговорност за штету је обострана. Уколико државни службеник претрпи штету на раду или у вези са радом, Република Србија је дужна да му ту штету надокнади. У овом случају биће речи о одговорности државе за штету проузроковану државном службенику.

Службеник штету може претрпети на различите начине – услед штетног понашања другог службеника, услед доношења незаконите или неправедне одлуке од стране надлежног органа послодавца, због повреде службеникове части итд. Из наведеног се види да држава одговара и за материјалну и за нематеријалну штету.

Законом о државним службеницима прописана су само општа правила о одговорности државе за штету проузроковану државном службенику. Држава ће, дакле, одговарати према општим правилима облигационог права.

Руководилац државног органа и оштећени службеник могу закључити споразум у писаној форми где ће утврдити висину и начин накнаде штете, који има снагу извршне исправе. Снага извршне исправе значи да се обавезе које из њега произилазе могу извршити принудним путем, у складу са законом којим се регулише извршни поступак.

ЗАКЉУЧАК

Рад државних службеника у Републици Србији заснива се на одређеним начелима и принципима који су прописани Законом о државним службеницима Републике Србије, а који представљају резултат процеса хармонизације нашег националног законодавства са законодавством Европске уније. Циљ ових начела управо јесте успостављање квалитета рада државних службеника на високом нивоу, па, последично, и максимално могуће смањење грешака у раду и штета које субјекти службеничког односа могу причинити једни другима, или трећим лицима. Истовремено, може се рећи да исти овај циљ има и концепт службеничке одговорности – висок квалитет рада службеника.

Са једне стране, када говоримо о принципима и начелима рада службеника, постоје одређена начела која су су од посебног значаја за остављање поменутих циљева. Међу њима нарочито треба истаћи принцип законитости, односно владавине права који је и основа рада државних службеника (Вукашиновић Радојчић 2010, 98). Овај принцип подразумева апсолутну доминацију права над арбитрерним овлашћењима. Осим законитог рада, државни службеник мора свој посао обављати непристрасно и политички неутрално. Деполитизација државне управе је нешто на чему се снажно инсистира и у Европи и у нашој земљи. На крају, државни службеник одговараће за законитост, стручност и делотворност свог рада.

Са друге стране, свако у свом професионалном деловању и раду сноси одговорност за своје поступке. Одговорност може бити ванправна, тј. морална и политичка, која се донекле и може релативизовати. Свако има свој лични морал, па је и питање јачине утицаја ове врсте одговорности на рад службеника веома индивидуална ствар. Правна одговорност, дисциплинска и материјална, је врста одговорности која знатно експлицитније погађа државног службеника у случају да се утврди грешка у његовом раду. У коначном, последица правне одговорности може бити и престанак радног односа.

Дакле, може се закључити да постоје најмање две могућности превенције грешака у раду државне администрације – јасно утврђена начела деловања и рада службеника којих се они морају придржавати и јасно прописане последице услед пропуста у раду кроз различите видове одговорности.

Међутим, све време говорећи о различитим врстама одговорности државних службеника, не сме се пренебрегнути веома важна чињеница да ко има обавезе, има и права. Одређене специфичне обавезе државних службеника у обављању њиховог посла имплицирају и одговарајућа специфична права која се не смеју занемарити. Да би свој посао могао да обавља квалитетно, државни службеник мора бити и заштићен законским нормама. На пример, он несме бити повлашћен или ускраћен у својим правима и дужностима због расне, верске, полне, националне или политичке припадности, или неког другог личног својства. Даље, при запошљавању у државни орган, кандидатима су под једнаким условима доступна сва радна места, а избор кандидата заснива се на стручној оспособљености, знању и вештинама. Напредовање државног службеника зависи од његове стручности, резултата рада итд. Коначно, сви државни службеници једнаки су када се одлучује о напредовању, награђивању и остваривању њихове правне заштите.

Поред ових, државни службеници имају и сва она уобичајена права која произилазе из сваког радног односа, као што су право на услове рада који има неће угрозити живот и здравље, на одморе, одсуства, ограничено радно време, на плату, накнаде и друга примања и слично.

На крају, имајући у виду све горе поменуто, јасно је да један квалитетан службенички систем подразумева, како јасно прописана правила понашања и рада државних службеника у обављању њихове делатности и одговорност за причињене грешке, тако подразумева и адекватно изграђен систем заштите њихових права. Тек тада можемо очекивати остварење крајњег циља рада државне управе – задовољног грађанина.

ЛИТЕРАТУРА

- Безбрадица Радован. 2007. Дисциплинска одговорност државних службеника : први део. *Правна пракса* 11: 5-14. Београд: LIBER.
- Вукашиновић Радојчић Зорица. 2010. *Европски стандарди правног положаја државних службеника*. Београд: Правни факултет.
- Ивошевић Зоран. 2007. *Радно право*. Београд: Службени гласник.
- Илић Миле. 2006. *Управно право*. Ниш: ВСЛС.
- Јовановић Предраг. 2000. *Радно право*. Београд: Службени гласник.
- Костић Лазо. 1939. Однос кривичне и дисциплинске одговорности јавних службеника. *Правосуђе* 7-8: 4-7. Београд: (Панчево: Напредак).
- Кулић Живко. 2009. *Службеничко право*. Београд: Мегатренд универзитет.

- Кулић Живко, Васиљевић Драган. 2009. *Радни односи у органима државне управе*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
- Маринковић Радојка. 2009. Супсидијарна примена општих процесних закона у поступку утврђивања дисциплинске одговорности државних службеника. *Билтен судске праксе Врховног суда Србије* 3: 335-348. Београд: „Службени гласник“.
- Милисављевић Остоја. 1997. *Дисциплинска и материјална одговорност*. Београд: Правно економски центар.

ПРОПИСИ

- Закон о Војсци Србије. „Службени гласник РС,“ број 116/2007, 88/2009.
- Закон о државним службеницима. „Службени гласник РС,“ број 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09.
- Закон о облигационим односима. „Службени лист СФРЈ,“ број 29/78, 39/85, 45/89, 57/89.
- Закон о општем управном поступку. „Службени гласник РС,“ број 33/97, 31/2001, 30/2010.
- Закон о полицији. „Службени гласник РС,“ број 101/2005, 63/2009.
- Закон о раду. „Службени гласник РС,“ број 24/2005, 61/2005, 54/2009.
- Закон о управним споровима. „Службени гласник РС,“ број 111/2009.

Aleksandra Ilić, University of Niš, Faculty of Occupational Safety, Niš

DISCIPLINARY AND MATERIAL LIABILITY OF CIVIL SERVANTS IN THE LEGAL SYSTEM OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Abstract

Liability implies an obligation of an individual or a group to perform a given job. There are two types of liability for the administration and its employees - non-legal and legal liability.

The most important types of non-legal liability of the administration for the mistakes made by its employees are moral and political liability.

There are two dominant types of legal liability of the administration, i.e. its employees - disciplinary and material liability. Disciplinary liability considers liability of a civil servant for violation of labour discipline. Material liability is the liability of a civil servant for the damage they caused to a government body or any third party.

As a civil servant is liable for the damage they cause to the state so is the state liable for the damage it causes to a civil servant, as their employer. Accordingly, the liability for the damage is reciprocal.

In order to perform their duties with quality, civil servants must be protected by legal norms. A good civil service system requires both the liability of civil servants for any mistakes made and adequate protection of their rights.

Key words: disciplinary liability, material liability, civil servant, stat