

TM	G. XXXVI	Br. 1	Str. 377-391	Niš	januar - mart	2012.
----	----------	-------	--------------	-----	---------------	-------

UDK 35.086:349.2 35.086:347.513

Pregledni rad

Primljeno: 15. 12. 2011.

Aleksandra Ilić  
 Univerzitet u Nišu  
 Fakultet zaštite na radu u Nišu  
 Niš

## DISCIPLINSKA I MATERIJALNA ODGOVORNOST DRŽAVNIH SLUŽBENIKA U PRAVNOM SISTEMU REPUBLIKE SRBIJE

### Apstrakt

Odgovornost podrazumeva obavezu nekog pojedinca ili kolektiviteta za izvršenje određenog posla. Postoje dve vrste odgovorosti uprave, pa i njenih službenika - vanpravna i pravna odgovornost.

Kao najznačajniji oblici vanpravne odgovornosti uprave za učinjene greške njenih službenika su moralna i politička odgovornost. Postoje dva dominantna oblika pravne odgovornosti uprave, odnosno njenih službenika – disciplinska i materijalna. Disciplinska odgovornost je odgovornost državnog službenika za povredu radne discipline. Materijalna odgovornost znači odgovornost državnog službenika za štetu koju je prouzrokovao državnom organu ili trećem licu.

Kako je državni službenik odgovoran za štetu koju pričini državi, tako je i država odgovorna za štetu koju ona pričini državnom službeniku, kao njegov poslodavac. Dakle, odgovornost za štetu je obostrana.

Da bi svoj posao mogao da obavlja kvalitetno, državni službenik mora biti i zaštićen zakonskim normama. Jedan kvalitetan službenički sistem podrazumeva, kako odgovornost državnih službenika za pričinjene greške, tako i adekvatnu zaštitu njihovih prava.

**Ključne reči:** disciplinska odgovornost, materijalna odgovornost, državni službenik, država

### UVOD

Vršeći upravnu delatnost uprava mora obezbediti pravnu sigurnost svih pravnih i fizičkih lica, jednakost postupanja prema njima, objektivnost i nepristrasnost u izvršavanju svojih zadataka, a sve to bez unošenja političkih elemenata u svoj rad. U odnosu na ove karakteristike

načina rada uprave treba procenjivati i njenu odgovornost u radu.

Odgovornost podrazumeva obavezu nekog pojedinca ili kolektiviteta za izvršenje određenog posla. Odgovarati znači polagati račun nekome za spostvene učinjene postupke koji odstupaju od nekih uobičajenih pravila ponašanja, morala, običaja. Iz tog razloga određeni subjekti mogu snositi i određene posledice.

Postoje dve osnovne vrste odgovorosti uprave, pa i njenih službenika, a to su vanpravna i pravna odgovornost.

### *VRSTE ODGOVORNOSTI DRŽAVNIH SLUŽBENIKA*

#### *Vanpravna odgovornost*

Iako je pravna odgovornost dominantija i češće obrađivana u literaturi, pored nje, postoji i vanpravna odgovornost uprave, odnosno njenih službenika. Kao najznačajniji oblici vanpravne odgovornosti uprave za učinjene greške njenih službenika mogu se uočiti moralna i politička odgovornost upravnih kadrova.

Moralna odgovornost postoji ukoliko je neki subjekt u vršenju svoje dužnosti prekršio moralne norme, odnosno ukoliko se radi o povredi upravne etike od strane upravnih kadrova.

Suština ove vrste odgovornosti jeste u uspostavljanju sistema vrednosti koji nije pravno propisan, već se oslanja na lična shvatanja pojedinaca šta je dobro, a šta zlo, odnosno, šta je moralno, a šta nije.

Moralnoj odgovornosti naročito su podložni nosioci pravosudnih funkcija, zaposleni u zdravstvu, nastavno osoblje, verski službenici i slično.

Sankcija za nepoštovanje moralnih normi može biti griža savesti, samoobavezivanje da se učinjena greška ispravi, odnosno da se ne čini nešto što nije u skladu sa etičkim pravilima u vršenju profesije.

Ovde, ipak, treba naglasiti da je moral jedna veoma fleksibilna kategorija i da svaki pojedinac ima svoj lični moral, pa samim tim, to će određivati i njegovo ponašanje i odnos prema profesiji.

Politička odgovornost podrazumeva sankcije za necelishodno ponašanje određenih subjekata u vršenju njihovih funkcija, što ne predstavlja povredu pravne norme, niti sankciju pravnog, već političkog karatera.

Političkoj odgovornosti podležu najčešće nosioci državnih funkcija, diplomate, narodni poslanici, članovi vlade i, uopšte, nosioci različitih odgovornih funkcija na republičkom ili lokalnom nivou.

U slučaju političke odgovornosti sankcija će značiti iskazivanje nepovrenja funkcioneru koji je nepravilno i necelishodno vršio svoju funkciju prema shvatanjima onih koji su ga na tu funkciju izabrali ili imenovali.

### *Pravna odgovornost*

Pravna odgovornost podrazumeva postojanje ponašanja nekog subjekta koje je suprotno pozitivnopravnim propisima. Ona znači povredu važećih pravnih normi u postupanju organa uprave, odnosno njenih službenika. U tom slučaju primenjuju se sankcije prema subjektu koje su utvrđene zakonom, jer tada dolazi do povrede pravnog sistema jedne države.

Jedan od subjekata koji može povrediti pravne norme jeste uprava. Ipak, u ovom slučaju subjekt odgovornosti uprave jeste samo službeno lice koje je direktno učinilo protivpravno delo.

Prema trećim licima za učinjeno delo neće odgovarati, međutim, niti pojedinac, niti uprava, već sama država. Iz tog razloga može se razlikovati interna i eksterna odgovornost uprave. Interna ili unutrašnja odgovornost podrazumeva odgovornost upravnih kadrova koji u njoj rade. Eksterna ili spoljna odgovornost uprave podrazumeva odgovornost države prema subjektima van uprave prema kojima je učinjeno neko protivpravno delo.

Povodom utvrđivanja pravne odgovornosti postoji nekoliko shvatanja (Ilić 2006, 592). Prema organskoj teoriji, greške državnih službenika predstavljaju greške države. Prema teoriji rizika, greške državnih službenika njihove su lične greške, ali odgovornost za njih preuzima država. Po teoriji žrtve, greška u radu uprave mora se nadoknaditi onome prema kome je učinjena, bez obzira na odgovornost za nju. Po normativističkoj teoriji, pod greškom uprave podrazumeva se nezakonito ponašanje državnog službenika, jer je on nju učinio svojom voljom.

U svakom slučaju, država nadoknađuje oštećenom licu pričinjenu štetu čak i onda kada za nju nije odgovorna, ali zato država ima pravo da tu štetu regresira od onog službenika koji ju je načinio.

Postoje dva dominantna oblika pravne odgovornosti uprave, odnosno njenih službenika – disciplinska i materijalna. Mada, pored ovih oblika, moguća je i krivična, prekršajno-administrativna i privredno-prestupna pravna odgovornost (Кулић 2009, 177). Uzgred, u prošlosti u pravnoj nauci disciplinsko pravo smatrano je posebnom vrstom krivičnog prava državnih službenika. Takav stav danas je napušten, jer između njih postoje bitne razlike, kako u cilju i vrstama kazni, tako i u mnogim drugim momentima (Костић 1939, 3).

### *DISCIPLINSKA ODGOVORNOST DRŽAVNIH SLUŽBENIKA*

Generalno pomatrano, može se reći da je disciplinska odgovornost zapravo odgovornost zaposlenog za povredu radnih obaveza za koje se od disciplinskog organa izriču propisane sankcije (Ivošević 2007, 195).

Povreda radne obaveze jeste uslov disciplinske odgovornosti. U ovoj vrsti odgovornosti važi načelo legaliteta koje nalaže da niko ne može biti pozvan na odgovornost za radnju koja prethodno nije bila propisana kao kažnjiva. Povreda radne obaveze, odnosno radne discipline, mora biti propisana, jer onda neće biti ni uslova za utvrđivanje disciplinske odgovornosti. Nikome ne može biti izrečena sankcija koja nekim propisom prethodno nije bila utvrđena (Nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege).

U kontekstu službeničkog prava, disciplinska odgovornost podrazumeva da je državni službenik povredio određena prava i dužnosti u vezi sa radom. Disciplinska odgovornost je odgovornost državnog službenika za povredu radnih dužnosti, odnosno dužnosti proisteklih iz radnog odnosa. Upravo, predmet disciplinske odgovornosti su povrede dužnosti iz radnog odnosa. Ova odgovornost je radnopravnog karaktera, a ima i lični karakter. Subjekt disciplinske odgovornosti je državni službenik i on će odgovarati u skladu sa važećim propisima.

U svakom slučaju, disciplinske odgovornosti nema bez ispunjenja određenih uslova (Кулић и Васиљевић 2009, 171), a to su:

- propisivanje povrede radne dužnosti,
- utvrđivanje disciplinskih organa, disciplinskog postupka i disciplinskih mera, odnosno kazni,
- postojanje povrede radne dužnosti, odnosno povrede radne discipline,
- pokretanje disciplinskog postupka od strane nadležnog organa,
- vođenje disciplinskog postupka pred nadležnim disciplinskim organom i
- postojanje krivice državnog službenika za učinjenu povredu radne obaveze.

U Republici Srbiji problematika službeničkog prava, pre svega, regulisana je Zakonom o državnim službenicima. Ovim Zakonom regulisano je i pitanje disciplinske odgovornosti državnih službenika. Poželjno je naglasiti i da se pitanja disciplinske odgovornosti regulisana ovim Zakonom ne odnose na nameštenike, za koje važe odredbe Zakona o radu.

Zakon o državnim službenicima propisuje da povreda dužnosti iz službeničkog odnosa postoji ako državni službenik ne postupa u skladu sa propisanim obavezama koje iz takvog odnosa proizilaze. Do same povrede može doći činjenjem ili ne činjenjem, a u oba slučaja odgovornost službenika će postojati. Čak, njegova eventualna krivična odgovornost ili odgovornost za prekršaj neće isključiti i njegovu disciplinsku odgovornost.

Povrede dužnosti iz radnog odnosa mogu biti lakše i teže prirode, što utiče i na propisane sankcije za njihovo činjenje.

Lakše povrede dužnosti iz službeničkog odnosa taksativno su

uređene Zakonom o državnim službenicima, i to su:

- 1) učestalo zakašnjanje, neopravdano odsustvovanje u toku radnog vremena ili raniji odlazak s rada,
- 2) nesavesno čuvanje službenih spisa ili podataka,
- 3) neopravdan izostanak s rada jedan radni dan,
- 4) neopravdano neobaveštavanje neposredno pretpostavljenog o razlozima sprečenosti za dolazak na rad u roku od 24 sata od nastanka razloga,
- 5) povreda kodeksa ponašanja državnih službenika koja nije obuhvaćena nekom od povreda dužnosti iz radnog odnosa predviđenih ovim ili posebnim zakonom.

Zakonom su, takođe, taksativno navedene i teže povrede dužnosti iz službeničkog odnosa. Njima se grublje povređuju uspostavljena pravila ponašanja službenika i mogu se ugroziti i širi interesi društva.

Teže povrede dužnosti iz službeničkog odnosa su:

- 1) neizvršavanje ili nesavesno, neblagovremeno ili nemarno izvršavanje poslova ili naloga pretpostavljenog,
- 2) nezakonit rad ili propuštanje radnji za koje je državni službenik ovlašćen radi sprečavanja nezakonitosti ili štete,
- 3) zloupotreba prava iz radnog odnosa,
- 4) povreda načela nepristrasnosti ili političke neutralnosti ili izražavanje i zastupanje političkih uverenja na radu,
- 5) odavanje službene ili druge tajne,
- 6) zloupotreba obaveštavanja o sumnji u postojanje korupcije,
- 7) primanje poklona u vezi s vršenjem poslova mimo odredaba ovog zakona, primanje usluge ili koristi za sebe ili drugo lice ili korišćenje rada u državnom organu radi uticanja na ostvarivanje sopstvenih prava ili prava lica povezanih s državnim službenikom,
- 8) dodatni rad mimo uslova određenih ovim zakonom,
- 9) preuzimanje dužnosti direktora, zamenika ili pomoćnika direktora u pravnom licu ili povreda ograničenja članstva u organima pravnog lica,
- 10) osnivanje privrednog društva, javne službe i bavljenje preduzetništvom,
- 11) neprenošenje upravljačkih prava u privrednom subjektu na drugo lice, nedostavljanje podataka rukovodiocu o licu na koje su preneti upravljačka prava ili nedostavljanje rukovodiocu dokaza o prenosu upravljačkih prava,
- 12) neprijavlivanje interesa koji državni službenik ili s njime povezano lice može imati u vezi sa odlukom državnog organa u čijem donošenju učestvuje,
- 13) nezakonito raspolaganje sredstvima,
- 14) povreda prava drugih državnih službenika i nameštenika,
- 15) nedolično, nasilničko ili uvredljivo ponašanje prema

- strankama ili saradnicima,
- 16) dolazak na rad u alkoholisanom stanju ili pod uticajem drugih opojnih sredstava, odnosno uživanje alkohola ili drugih opojnih sredstava u toku radnog vremena,
  - 17) ometanje stranaka u ostvarivanju prava i interesa pred državnim organom,
  - 18) neopravdani izostanak s rada najmanje dva uzastopna radna dana,
  - 19) ponavljanje lakših povreda dužnosti utvrđenih konačnim rešenjem kojim je izrečena disciplinska kazna.

Inače, svaka od pobrojanih lakših i težih povreda radne dužnosti može se posebno analizirati, što ovom prilikom neće biti činjeno. Ali, o svakoj povredi može se detaljno diskutovati u smislu otvaranja različitih pitanja koja praksa može nametnuti. Primera radi, kod neopravdanog neobaveštavanja neposredno pretpostavljenog o razlozima sprečenosti za dolazak na rad u roku od 24 časa od nastanka razloga, način obaveštavanja nije Zakonom preciziran. To bi značilo da se pretpostavljeni može obavestiti od strane samog državnog službenika neposredno usmeno ili u pisanoj formi, lično ili putem nekog sredstva komunikacije (telefonom, telefaksom, elektronskom poštom). Ili, kada se radi o povredi načela nepristrasnosti ili političke neutralnosti ili izražavanje i zastupanje političkih uverenja na radu, može se govoriti o tri potpuno odvojene radnje – pristrasno postupanje, postupanje gde se službenik rukovodi svojim političkim ubeđenjima i izražavanje ili zastupanje političkih uverenja. Da bi postojala ova povreda radne dužnosti dovoljno je da se učini samo jedna od navedene tri radnje (Безбрадица 2007, 10).

Ukoliko se utvrdi krivica državnog službenika za učinjenu povredu radne dužnosti, izriče se disciplinska kazna.

Zakon o državnim službenicima propisuje da se za lakše povrede dužnosti iz radnog odnosa može izreći novčana kazna do 20% plate za puno radno vreme, isplaćene za mesec u kome je novčana kazna izrečena.

Za teže povrede dužnosti iz radnog odnosa može se izreći:

- 1) novčana kazna od 20% do 30% plate za puno radno vreme, isplaćene za mesec u kome je novčana kazna izrečena, u trajanju do šest meseci,
- 2) određivanje neposredno nižeg platnog razreda,
- 3) zabrana napredovanja od četiri godine,
- 4) premeštaj na radno mesto u neposredno niže zvanje uz zadržavanje platnog razreda čiji je redni broj istovetan rednom broju platnog razreda u kome se nalazi radno mesto s koga je premešten,
- 5) prestanak radnog odnosa.

Koja će od navedenih kazni za težu povredu radne obaveze biti

izrečena zavisi od čitavog niza okolnosti koje se utvrđuju u disciplinskom postupku. Novčana kazna, po prirodi stvari, može se smatrati najblažom kaznom, dok bi najteža bila prestanak radnog odnosa. Državnom službeniku kome je izrečena disciplinska kazna prestanka radnog odnosa, prestaje radni odnos danom konačnosti rešenja kojim je disciplinska kazna izrečena.

### *Disciplinski postupak*

Radi utvrđivanja odgovornosti državnog službenika za koga se osnovano veruje da je izvršio povredu radne dužnosti, vodi se disciplinski postupak. Može se reći da je disciplinski postupak instrument osiguranja urednog i delotvornog postupanja državnih organa i njihovih službenika. On se može definisati i kao skup mera državnog aparata usmerenih na sprečavanje negativnih društvenih pojava i zabranjenih posledica u njemu samom, kao i stvaranje uslova da do takvih pojava i posledica ne dođe. Kao penalni postupak, ostvaruje dvostruku funkciju – opštu i individualnu prevenciju. Opšta prevencija ogleda se u svesti državnih službenika da se ponašanje koje predstavlja povredu službene, odnosno radne dužnosti, neće tolerisati i da država poseduje delotvorni mehanizam koji će takvo ponašanje sankcionisati. Individuana prevencija ogleda se u izricanju zakonom propisane i individualizirane kazne državnom službeniku (Маринковић 2009, 335).

U Republici Srbiji Zakon o državnim službenicima je propis kojim se reguliše vođenje disciplinskog postupka. Ipak, ovde bi bilo važno napomenuti da za pojedine kategorije državnih službenika pitanje vođenja disciplinskog postupka regulisano je posebnim zakonima, kao što je Zakon o policiji, Zakon o Vojsci Srbije i slično.

Disciplinski postupak pokreće rukovodilac organa u kome državni službenik radi, na sopstvenu inicijativu ili na predlog lica koje je državnom službeniku pretpostavljeno. Ukoliko se na ovakav način postupak ne pokrene, on se ne može ni voditi. Inače, svaki državni službenik koji sazna za neku učinjenu povredu radne dužnosti može rukovodiocu da podnese inicijativu za pokretanje disciplinskog postupka. Ovde se primećuje da mogućnost pokretanja ovakve inicijative nije data i namešteniku, mada se čini da takva inicijativa i ne bi bila u suprotnosti sa celokupnom idejom i koncepcijom disciplinske odgovornosti koju Zakon o državnim službenicima propisuje.

Postupak se pokreće zaključkom u pisanoj formi. Ovaj zaključak dostavlja se državnom službeniku kako bi se on sa njim upoznao. Na zaključak žalba nije dozvoljena.

Disciplinski postupak vodi rukovodilac državnog organa i on istovremeno odlučuje o disciplinskoj odgovornosti. Možda bi u ovom slučaju bolje rešenje bilo da jedan organ pokreće postupak, a drugi postupak vodi i odlučuje o odgovornosti samog službenika. Međutim,

rukovodiocu državnog organa omogućeno je da formira disciplinsku komisiju od tri člana koja će umesto njega ovaj postupak pokrenuti, voditi i odlučiti o odgovornosti. Mada, i u ovom slučaju isto telo bi pokrenulo postupak, vodilo ga i odlučilo o odgovornosti.

Disciplinski postupak protiv državnog službenika koga je na položaj postavila Vlada vodi Visoki službenički savet, a protiv državnog službenika koga je na položaj postavio drugi državni organ ili telo određeno njegovim aktima. Protiv državnog službenika koga je na položaj postavila Vlada disciplinski postupak se pokreće na predlog rukovodioca, a kada državni službenik rukovodi državnim organom na predlog Vlade.

U toku postupka održava se usmena rasprava. Ovo je prilika za da se državnom službeniku omogući da iznese svoju odbranu. On se može braniti sam, preko zastupnika, ili može svoju odbranu dostaviti u pisanoj formi. Usmena rasprava može se održati i bez prisustva državnog službenika, ako za to postoje važni razlozi i ako je on na raspravu uredno pozvan. Zakon nije definisao koji bi to važni razlozi bili, pa u svakom konkretnom slučaju bi se to trebalo proceniti.

Kada se utvrde sve relevantne činjenice i utvrdi disciplinska odgovornost, pristupa se izricanju sankcije. Ona mora biti srazmerna težini povrede radne dužnosti i stepenu disciplinske odgovornosti službenika. Pri odmeravanju kazne treba imati u vidu i druge relevantne okolnosti, kao, na primer, ranije ponašanje službenika, njegovo eventualno ranije kažnjavanje, okolnosti pod kojima je povreda učinjena, držanje službenika nakon izvršenja povrede itd.

Na sva pitanja u vezi sa vođenjem disciplinskog postupka koja nisu uređena Zakonom o državnim službenicima, treba primeniti odredbe zakona kojima se reguliše opšti upravni postupak. U tim slučajevima primenjivao bi se Zakon o opštem upravnom postupku. Sudska zaštita protiv akata donetih o disciplinskoj odgovornosti i disciplinskoj kazni omogućena je državnom službeniku kroz upravni spor. U ovom slučaju primenjivao bi se Zakon o upravnim sporovima.

U slučaju disciplinskog postupka i disciplinske odgovornosti postoji mogućnost primene instituta zastarelosti. Odgovornost koja nije utvrđena u nakom razumnom roku gubi smisao. U tom smislu, Zakon o državnim službenicima propisuje rokove kojima se lice može pozvati na odgovornost. U slučaju njihovog prekoračenja, nastupa zastarelost.

Pokretanje disciplinskog postupka za lakše povrede dužnosti zastareva protekom jedne godine od izvršene povrede, a za teže povrede protekom dve godine od izvršene povrede. Vođenje disciplinskog postupka za lakše povrede dužnosti zastareva protekom jedne godine od pokretanja disciplinskog postupka, a za teže povrede dužnosti protekom dve godine od pokretanja disciplinskog postupka.

Zastarelost ne teče dok disciplinski postupak nije moguće

pokrenuti ili voditi zbog odsustva državnog službenika ili iz nekih drugih opravdanih razloga.

Poželjno je ovde napomenuti da se disciplinska kazna izrečena konačnim rešenjem nadležnog organa upisuje u kadrovsku evidenciju. Kadrovska evidencija, inače, ima zadatak da upravlja kadrovima i ona se vodi kao informatička baza podataka. Centralnu kadrovsku evidenciju o državnim službenicima i nameštenicima u organima državne uprave i službama Vlade Srbije vodi Služba za upravljanje kadrovima.

Disciplinska kazna briše se iz kadrovske evidencije ako državnom službeniku ne bude izrečena nova disciplinska kazna u naredne dve godine od izrečene disciplinske kazne za lakšu povredu dužnosti, ili u naredne četiri godine od izrečene disciplinske kazne za težu povredu dužnosti.

#### *Udaljenje sa rada*

Državni službenik protiv koga je pokrenut disciplinski postupak zbog teže povrede dužnosti (ili krivični postupak zbog krivičnog dela učinjenog na radu ili u vezi s radom) može da se udalji s rada do okončanja disciplinskog postupka ako bi njegovo prisustvo na radu štetilo interesu državnog organa ili ometalo vođenje disciplinskog postupka.

Rešenje o udaljenju s rada donosi rukovodilac ili disciplinska komisija, u zavisnosti od toga ko vodi disciplinski postupak. Ovo rešenje opoziva se, po službenoj dužnosti ili na predlog državnog službenika, ako prestanu razlozi zbog kojih je doneto.

Na rešenje o udaljenju s rada državni službenik može da izjavi žalbu u roku od pet dana od dana prijema rešenja, ali žalba ne odlaže izvršenje. Žalbena komisija dužna je da o žalbi odluči u roku od pet dana od dana prijema žalbe, inače se smatra da je žalba odbijena.

#### *MATERIJALNA ODGOVORNOST DRŽAVNIH SLUŽBENIKA*

Kada se u službeničkom pravu govori o materijalnoj odgovornosti, ili odgovornosti za štetu, onda se misli na odgovornost državnog službenika za štetu koju je prouzrokovao državnom organu i odgovornost državnog službenika koju je prouzrokovao trećem licu.

Odgovornost se utvrđuje na osnovu Zakona o državnim službenicima i Zakona o obligacionim odnosima. Suština odgovornosti jeste u naknadi prouzrokovane štete onome kome je ona počinjena.

#### *Odgovornost za štetu prouzrokovanu državnom organu*

Državni službenik odgovoran je za štetu koju prouzrokuje državnom organu, svom poslodavcu – Republici Srbiji. Odgovornost zaposlenog za štetu pričinjenu poslodavcu aktuelna je u svim oblastima

rada. Ovo se odnosi ne samo na državni, nego i na privatni sektor gde se sve više stavlja akcenat da zaposleni odgovara, ne samo za pričinjenu štetu, nego i za izgubljenju dobit. Ovakvo stanovište zastupa sve veći broj autora u našoj zemlji (Кулић 2009, 196). Pored toga, zaposleni ne odgovara samo materijalnu, nego i za štetu koja nastane povredom nekih nematerijalnih dobara - nematerijalnu štetu (Jovanović 2000, 320). Iako je nematerijalna šteta daleko više svojstvena fizičkim licima, i sama pravna lica mogu je pretrpeti, na primer, u smislu narušavanja svoje pozicije i imidža u poslovnom svetu.

Zaposleni državni službenik odgovaraće za štetu pričinjenu državnom organu samo ukoliko su ispunjeni određeni uslovi koji su propisani zakonom. A uslovi su:

- da je državni službenik u službeničkom odnosu kod konkretnog poslodavca,
- da je šteta prouzrokovana na radu ili u vezi sa radom,
- da između ponašanja službenika i štete postoji uzročno-posledična veza,
- da je šteta nastupila i
- da je državni službenik štetu prouzrokovao namerno ili krajnjom nepažnjom.

Od pobrojanih uslova za odgovornost, važno je imati u vidu da je državni službenik odgovoran za štetu ukoliko je ona nastala njegovim radnjama, aktivnostima ili, pak, njegovim uzdržavanjem od određenih radnji na koje je bio obavezan.

Takođe, važno je imati u vidu da šteta mora biti prouzrokovana namerno ili krajnjom nepažnjom. Znači, ovde mora postojati krivica za učinjenu štetu. Osnov odgovornosti službenika jeste njegova krivica. U teoriji postoje tri vrste krivice – namera, krajnja napažnja i obična nepažnja. Zakonodavac se u ovom slučaju ograničio samo na nameru i krajnju nepažnju kao osnove odgovornosti. Zakonodavac, takođe, ne obajšnjava šta ova dva pojma podrazumevaju, jer je to već poznato iz teorije i sudske prakse. Namera postoji kada lice štetnu radnju čini svesno i u želji da štetne posledice nastupe, ili ako štetnu radnju vrši svesno i namerno iako mu nije posebno stalo da nastupe štetne posledice, ali je ipak dopustio da one nastupe. Sa druge strane, službenik čini štetnu radnju iz krajnje nepažnje ukoliko posao obavlja uz nedovoljnu opreznost, odnosno opreznost koja se uobičajeno očekuje prosečnog zaposlenog uz zanemarivanje pažnje prosečno brižljivog državnog službenika. Dakle, službenik se u određenoj situaciji nije ponašao ni kao iole pažljiv čovek, što podrazumeva normalnu, uobičajenu pažnju (Милицављевић 1997, 47). U svakom slučaju, materijalna odgovornost zasniva se na principu dokazane krivice.

Postojanje štete, njenu visinu i okolnosti pod kojima je nastala, ko je štetu načinio i kako se nadoknađuje, utvrđuje poslodavac. U ovom

slučaju to će biti rukovodilac organa ili lice koje on za to pismeno ovlasti. Ukoliko bi utvrđivanje visine štete prouzrokovalo nesrazmerne troškove, ona se može utvrditi i u paušalnom iznosu. Veoma je važno do kraja razjasniti sva pitanja i sve okolnosti koje se na štetu i državnog službenika odnose, jer se onda lakše rešavaju i pitanja vezana za njenu nadoknadu.

Na osnovu Zakona o radu, zaposleni nije u obavezi da se saglasi sa odštetnim zahtevom poslodavca, niti sa visinom procenjene štete. Poslodavac, sa druge strane, nema ovlašćenje da sam prinudno naplati štetu. U slučaju da zaposleni državni službenik ne pristane na dobrovoljnu naknadu štete, poslodavac se za naknadu mora obratiti sudu u parničnom postupku.

Zakon o državnim službenicima daje i tu mogućnost da rukovodilac i državni službenik mogu zaključiti pisani sporazum kojim određuju visinu i način naknade štete. Ovaj sporazum ima snagu izvršne isprave.

Povoljnost za državnog službenika je i ta da se on oslobađa odgovornosti za štetu koju je prouzrokovao izvršenjem naloga pretpostavljenog, ako je pretpostavljenom saopštio da izvršenje naloga može prouzrokovati štetu.

#### *Odgovornost za štetu prouzrokovanu trećem licu*

Ukoliko državni službenik na radu ili u vezi sa radom, a svojim nezakonitim ili nepravilnim radom, prouzrokuje štetu trećem licu, za tu štetu će odgovarati njegov poslodavac – Republika Srbija. Treće lice je svako pravno ili fizičko lice, osim državnog službenika i državnog organa. Znači, treće lice može biti i neki drugi državni službenik u istom državnom organu.

I u ovom slučaju odgovornost službenika postojaće ukoliko postoji i njegova krivica. Pa, oštećeno lice ima pravo da naknadu štete direktno zahteva od samog državnog službenika ukoliko je on štetu prouzrokovao namerno.

Moguće je da Republika Srbija oštećenom licu nadoknadi štetu koju je njen službenik učinio namerno ili iz krajnje nepažnje. U tom slučaju država će od svog službenika zahtevati naknadu plaćenog iznosa u roku od šest meseci od dana isplaćene naknade štete. Nakon isteka tog roka, pravo na regres zastareva.

Državni službenik je obavezan da Republici Srbiji nadoknadi iznos isplaćene naknade štete pričinjene trećem licu, pod uslovom da je šteta nastala na radu ili u vezi sa radom, da je prouzrokovana namerno ili krajnjom nepažnjom i da je Republika Srbija, kao poslodavac, nadoknadila štetu trećem licu. Ukoliko svi ovi uslovi nisu ispunjeni, pitanje odgovornosti državnog službenika može se postaviti samo u odnosu na treće lice.

Republika Srbija može se osloboditi odgovornosti za štetu koju je državni službenik prouzrokovao trećem licu u slučaju da šteta nije učinjena na radu ili u vezi sa radom, da je nastala pod dejstvom više sile ili da je nastala krivicom oštećenog lica.

#### *ODGOVORNOST DRŽAVE ZA ŠTETU PROUZROKOVANU DRŽAVNOM SLUŽBENIKU*

Kako je državni službenik odgovoran za štetu koju pričini državi, tako je i država odgovorna za štetu koju pričini državnom službeniku, kao njegov poslodavac. Moguće je da sam državni službenik pretrpi određenu štetu od strane svog poslodavca, Republike Srbije. Dakle, odgovornost za štetu je obostrana. Ukoliko državni službenik pretrpi štetu na radu ili u vezi sa radom, Republika Srbija je dužna da mu tu štetu nadoknadi. U ovom slučaju biće reči o odgovornosti države za štetu prouzrokovanu državnom službeniku.

Službenik štetu može pretrpeti na različite načine – usled štetnog ponašanja drugog službenika, usled donošenja nezakonite ili nepravedne odluke od strane nadležnog organa poslodavca, zbog povrede službenikove časti itd. Iz navedenog se vidi da država odgovara i za materijalnu i za nematerijalnu štetu.

Zakonom o državnim službenicima propisana su samo opšta pravila o odgovornosti države za štetu prouzrokovanu državnom službeniku. Država će, dakle, odgovarati prema opštima pravilima obligacionog prava.

Rukovodilac državnog organa i oštećeni službenik mogu zaključiti sporazum u pisanoj formi gde će utvrditi visinu i način naknade štete, koji ima snagu izvršne isprave. Snaga izvršne isprave znači da se obaveze koje iz njega proizilaze mogu izvršiti prinudnim putem, u skladu sa zakonom kojim se reguliše izvršni postupak.

#### *ZAKLJUČAK*

Rad državnih službenika u Republici Srbiji zasniva se na određenim načelima i principima koji su propisani Zakonom o državnim službenicima Republike Srbije, a koji predstavljaju rezultat procesa harmonizacije našeg nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije. Cilj ovih načela upravo jeste uspostavljanje kvaliteta rada državnih službenika na visokom nivou, pa, posledično, i maksimalno moguće smanjenje grešaka u radu i šteta koje subjekti službeničkog odnosa mogu pričiniti jedni drugima, ili trećim licima. Istovremeno, može se reći da isti ovaj cilj ima i koncept službeničke odgovornosti – visok kvalitet rada službenika.

Sa jedne strane, kada govorimo o principima i načelima rada

službenika, postoje određena načela koja su od posebnog značaja za ostavriavanje pomenutih ciljeva. Među njima naročito treba istaći princip zakonitosti, odnosno vladavine prava koji je i osnova rada državnih službenika (Vukašinović Radojčić 2010, 98). Ovaj princip podrazumeva apsolutnu dominaciju prava nad arbitrnim ovlašćenjima. Osim zakonitog rada, državni službenik mora svoj posao obavljati nepristrasno i politički neutralno. Depolitizacija državne uprave je nešto na čemu se snažno insistira i u Evropi i u našoj zemlji. Na kraju, državni službenik odgovaraće za zakonitost, stručnost i delotvornost svog rada.

Sa druge strane, svako u svom profesionalnom delovanju i radu snosi odgovornost za svoje postupke. Odgovornost može biti vanpravna, tj. moralna i politička, koja se donekle i može relativizovati. Svako ima svoj lični moral, pa je i pitanje jačine uticaja ove vrste odgovornosti na rad službenika veoma individualna stvar. Pravna odgovornost, disciplinska i materijalna, je vrsta odgovornosti koja znatno eksplicitnije pogađa državnog službenika u slučaju da se utvrdi greška u njegovom radu. U konačnom, posledica pravne odgovornosti može biti i prestanak radnog odnosa.

Dakle, može se zaključiti da postoje najmanje dve mogućnosti prevencije grešaka u radu državne administracije – jasno utvrđena načela delovanja i rada službenika kojih se oni moraju pridržavati i jasno propisane posledice usled propusta u radu kroz različite vidove odgovornosti.

Međutim, sve vreme govoreći o različitim vrstama odgovornosti državnih službenika, ne sme se prenebregnuti veoma važna činjenica da ko ima obaveze, ima i prava. Određene specifične obaveze državnih službenika u obavljanju njihovog posla impliciraju i odgovarajuća specifična prava koja se ne smeju zanemariti. Da bi svoj posao mogao da obavlja kvalitetno, državni službenik mora biti i zaštićen zakonskim normama. Na primer, on nesme biti povlašćen ili uskraćen u svojim pravima i dužnostima zbog rasne, verske, polne, nacionalne ili političke pripadnosti, ili nekog drugog ličnog svojstva. Dalje, pri zapošljavanju u državni organ, kandidatima su pod jednakim uslovima dostupna sva radna mesta, a izbor kandidata zasniva se na stručnoj osposobljenosti, znanju i veštinama. Napredovanje državnog službenika zavisi od njegove stručnosti, rezultata rada itd. Konačno, svi državni službenici jednaki su kada se odlučuje o napredovanju, nagrađivanju i ostvarivanju njihove pravne zaštite.

Pored ovih, državni službenici imaju i sva ona uobičajena prava koja proizilaze iz svakog radnog odnosa, kao što su pravo na uslove rada koji ima neće ugroziti život i zdravlje, na odmore, odsustva, ograničeno radno vreme, na platu, naknade i druga primanja i slično.

Na kraju, imajući u vidu sve gore pomenuto, jasno je da jedan kvalitetan službenički sistem podrazumeva, kako jasno propisana pravila

ponašanja i rada državnih službenika u obavljanju njihove delatnosti i odgovornost za pričinjene greške, tako podrazumeva i adekvatno izgrađen sistem zaštite njihovih prava. Tek tada možemo očekivati ostvarenje krajnjeg cilja rada državne uprave – zadovoljnog građanina.

#### LITERATURA

- 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.
- Њић Мице. 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