

Dr. sc. Božo ŽEPIĆ, redoviti profesor, Pravni fakultet, Mostar

SPECIFIČNOSTI RADNOPRAVNOG POLOŽAJA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA

Sažetak

Službeničko ili činovničko radno pravo moguće je u pravnom sustavu države tretirati dijelom općeg radnog i socijalnog prava, dijelom upravnog prava, ili izdvojenom i samostalnom pravnom disciplinom, koja bi se mogla zvati *službeničko pravo* ili, pak, *činovničko pravo*. U uvjetima Federacije BiH i Republike Hrvatske, mišljenja smo, da nema potrebe za izdvajanjem. Ovo je materija koja čini granično područje radnog i upravnog prava. Analizirajući različite stavove, došli smo do zaključka da je tzv. *činovničko ili službeničko pravo* po svojim institutima, kategorijalnom aparatu i osobito s obzirom na povezanost sa socijalnim pravom važan dio općeg radnog i socijalnog prava, da ovo pravo u našim uvjetima ostavlja dovoljno prostora za proučavanje radnih odnosa državnih službenika, te ovu pravnu materiju na pravnim fakultetima treba izučavati u okviru grane radnog i socijalnog prava. U biti se radi samo o specifičnim radnim odnosima.

Polazeći od stava da postoje brojne specifičnosti *službeničkog prava*, izvršena je analiza i ukazano je na te specifičnosti, koje primarno nastaju zbog specifične pozicije i društvene uloge koju imaju organi i službe državne uprave, te njihovi službenici i rukovoditelji. Te su specifičnosti posebno došle do izražaja glede prava i obveza, načina zasnivanja i prestanka radnog odnosa, ocjenjivanja i napredovanja službenika, raznih oblika i specifičnog postupka odgovornosti, koje imaju državni službenici i namještenici, za razliku od zaposlenika u drugim organizacijama i kod poslodavaca izvan državne strukture. Sve su to radnopravna pitanja, ali drukčije regulirana za državne službenike nego za ostale zaposlenike. U svojoj ukupnosti te različitosti čine radnopravni položaj državnih službenika specifičnim. Zato ih nema razloga izdvajati, već u okvirima radnog i socijalnog prava izučavati kao specifične radne odnose. Ono u čemu je ta specifičnost posebno izražena je veća radnopravna stabilnost i socijalna sigurnost, te veći stupanj odgovornosti državnih službenika i namještenika.

Uvod

U međunarodnom i domaćem *radnom pravu* do sada su poznata dva načina reguliranja radnih odnosa. Prvi, znatno poznatiji i više primjenjivan u građanskim društvima s jakom državotvornom tradicijom, da se radnopravni položaj zaposlenih u državnoj upravi regulira posebnim zakonom, a da se posebnim općim zakonskim aktom regulira položaj svih drugih zaposlenika koji rade izvan državne strukture. Drugi, manje primjenjivan, ali donedavno poznat i u nas, da se istim zakonskim aktom na jedinstven način regulira radnopravni položaj svih zaposlenika, bez obzira rade li u državnoj upravi ili izvan nje.

Zemlje u tranziciji, nastojeći svoje radno zakonodavstvo prilagoditi uvjetima ekonomske konkurencije i slobodnog tržišta, među kojima su se BiH i Republika

Hrvatska¹ opredijelile da posebnim zakonima urede radnopravni položaj državnih činovnika i namještenika.² Što se tiče radnopravnog položaja svih ostalih zaposlenika, on je uređen Zakonom o radu, koji se na državne činovnike odnosi samo onda kada posebnim zakonom o činovnicima i namještenicima neko pitanje nije uopće ili, pak, nije dovoljno precizno regulirano. Međutim, kada se radi o socijalnim pravima, ona se u načelu i dalje reguliraju jedinstveno za sve zaposlenike.

Budući da su ti zakonski propisi na poseban način i vrlo detaljno uredili radnopravni položaj državnih službenika, ima mišljenja da se time pojavila nova grana prava - činovničko pravo - koju bi sada trebalo pod istim nazivom uvrstiti u klasifikacijski sustav pravnih znanosti. Dosljedno tome, zasebno to treba izučavati kroz nastavne planove i programe pravnih fakulteta. Kao argument ističe se produbljena i proširena detaljna regulativa koju, po tom mišljenju, ne može apsorbirati klasično *radno*, a ni *upravno* pravo.

Naše je mišljenje drugačije. Bez obzira koliko je radnopravni položaj državnih službenika detaljno uređen posebnim zakonom, ipak se ne radi o novoj grani prava, a *radno pravo* ostavlja još uvijek dovoljno prostora za jedinstvenu znanstvenu analizu i proučavanje te materije u njegovim okvirima. Ključni razlog za takvo stajalište vidimo u činjenici da se tu radi o istovjetnim radnopravnim institutima i kategorijama, ali i vrstama prava, koja samo na poseban način izražavaju specifičnosti radnopravnog položaja državnih činovnika i namještenika.

Pritom posebno treba imati u vidu činjenicu da su socijalna prava i jedne i druge kategorije zaposlenika ostala i dalje uređena jedinstvenim pravnim aktom. Zato ćemo u daljnjem izlaganju zastupati tezu da se ovdje radi samo o specifičnim radnim odnosima državnih činovnika i namještenika, a ne o posebnoj grani prava. Također smo mišljenja da ova materija ne spada ni u domenu *upravnoga prava*, već samo još jednom potvrđuje blisku povezanost *radnog i upravnog prava*.

Takav stav o jedinstvenosti znanstvene discipline radnog i socijalnog prava, koja obuhvaća radnopravne odnose državnih službenika, tretirajući ih samo kao specifične radne odnose, ali i kao radnopravne odnose svih ostalih zaposlenika, pa i socijalna prava i jednih i drugih, ipak ne isključuje mogućnost, kao teorijsku i praktičnu opravdanost, da se u nastavnim planovima i programima pravnih fakulteta, tamo gdje za to postoje posebni razlozi, primijeni i drugačije rješenje. Moguće je, naime, od te jedinstvene discipline njezinom dezintegracijom napraviti tri odvojene: **radno pravo, službeničko pravo i socijalno pravo**. Svakako se za takvo rješenje mogu pronaći i odgovarajući argumenti, ali držimo da za to u našim uvjetima još ne postoji velika potreba niti puna opravdanost.

¹ Bosna i Hercegovina se poslije Daytonskog sporazuma sastoji od dva entiteta. Ovaj se rad odnosi na specifičnosti radnopravnog položaja državnih službenika i namještenika u Federaciji Bosne i Hercegovine.

² V. navedene zakone o radnim odnosima i plaćama državnih službenika FBiH i RH.

1. Rješenje i zaključak kao individualni akti o radnim odnosima

Radnopravni položaj državnih službenika utemeljen je na drugačijim teorijskim postavkama od ostalih zaposlenika. Na njih je primijenjena **teorija institucije odnosno teorija o pristanku**, po kojoj za utemeljenje službeničkog odnosa uopće nije potreban ugovor. Dovoljno je da službenik ili namještenik u svojoj prijavi na natječaj ili oglas, ili pak u molbi za prijam u radni odnos, iskaže svoj **pristanak**, a da zatim organ uprave ili druga državna institucija o tome donese svoju odluku. Radnopravna pozicija državnog subjekta radnoga odnosa je primarna i odlučujuća. Zaposlenikova pozicija je sekundarna i za njega je dovoljno da je već u prijavi iskazao svoj pristanak. On nije ravnopravan s državnom institucijom da bi s njom mogao stupiti u ugovorni odnos, jer je ugovorni odnos u svojoj biti samo odnos jednakopravnih stranaka. Zato području *službeničkog prava* konkretni pravni akt kojim se utemeljuje radni odnos nije ugovor o radu, već **rješenje** koje donosi nadležni rukovoditelj organa državne uprave.

Iz sadržaja Zakona o državnim službenicima Federacije BiH vidimo potvrdu takvoga teorijskog opredjeljenja. Propisano je da se **rješenjem** odlučuje o gotovo svim pitanjima koja se tiču radnog položaja državnih službenika: prijamu u radni odnos, rasporedu na radno mjesto ili postavljenju, izricanju stegovne mjere, udaljenju iz službe, prestanku radnoga odnosa i drugim pitanjima, važnim za njihov radnopravni status. Samo u nekim manje važnim pitanjima donosi se **zaključak**. Primjerice, zaključkom se odbacuje prijedlog za pokretanje stegovnog postupka, obustavlja taj postupak i odlučuje o drugim radnjama koje se odnose na utvrđivanje odgovornosti službenika za povredu radne dužnosti.

Zakonodavac propisuje i **sadržaj rješenja** o prijamu službenika u radni odnos. Taj individualni pravni akt mora sadržavati: osobne podatke osobe koja stupa u radni odnos, dan početka rada, naziv organizacijske jedinice i naziv radnog mjesta na koje se raspoređuje, temeljno službeno zvanje i vrijeme trajanja radnog odnosa u smislu jasnog razgraničenja radi li se o radnom odnosu na neodređeno ili pak na određeno vrijeme.

Na sve druge zaposlene u Federaciji BiH, a jednako tako i u Republici Hrvatskoj, primjenjuje se **ugovorna teorija**. To znači da je konkretan pravni akt, kojim se zasniva radni odnos između dva subjekta tog odnosa, osim državne uprave, **ugovor o radu**. Zato je ovdje zasnivanje radnog odnosa izjednačeno sa sklapanjem, a prestanak tog odnosa s raskidanjem ili prestankom ugovora o radu.

2. Službenički radni odnos i njegove bitne specifičnosti

Pri razmatranju službeničkog radnog odnosa potrebno je ukazati na nekoliko pitanja.

Prvo, u čemu je bitna specifičnost radnog odnosa državnog službenika u odnosu na druge zaposlenike? Drugo, što podrazumijevamo pod pojmom *službenik*, a što pod pojmom *namještenik*? Treće, na koga se sve primjenjuje Zakon o državnim službenicima i namještenicima, a na koga Opći zakon o radu, odnosno kada se taj opći akt primjenjuje i na državne činovnike. Četvrto, kakav je postupak zasnivanja radnog odnosa u državnoj službi?

Bitna specifičnost radnog odnosa državnog službenika određena je specifičnostima drugoga subjekta s kojim on zasniva radni odnos. Dok je, po svim drugim elementima pojma radnog odnosa, taj odnos za državne činovnike posve jednak s radnim odnosom drugih zaposlenika, dotle bitnu razliku čini upravo **drugi subjekt**, odnosno organ uprave s kojim državni službenik zasniva radni odnos. Zapravo, "s **formalne strane** najbitnija je razlika u tome: što su državni službenici i radnici, zaposleni kod državnih organa, u radnopravnom odnosu s određenim **državnim organom**, dok se svi ostali službenici (namještenici) i radnici ne nalaze u radnopravnom odnosu s državnim organom, već ili s privrednim poduzećem i udruženjem i organizacijom, ili sa zadrugom ili združnim organizacijama i njihovim poduzećima, ili s društvenim organizacijama i njihovim poduzećima, ili s privatnim poslodavcima".³ Po svim drugim elementima pojma radnoga odnosa, kao što su dragovoljnost, oneroznost, subordinacija, profesionalnost i slično, nema nikakvih bitnih razlika između radnog odnosa državnog službenika, činovnika ili namještenika u odnosu na sve druge zaposlenike. To je još jedan argument u prilog tvrdnji da se ovdje radi o istoj grani prava i da nema osnova tvrdnja po kojoj je službeničko odnosno činovničko radno pravo, posebna radnopravna disciplina. Poslovi, koje u društvu i državi obavljaju organi državne uprave, njihovo izuzetno značenje i posebna delikatnost za funkcioniranje države i društva, čvrsta hijerarhijska struktura u nadležnostima i međusobnim odnosima viših i nižih organa i službenika na višoj i nižoj razini državne hijerarhije, pa i odgovornosti koje iz toga proistječu, jesu oni bitni trenutci, koji su uvjetovali da se radni odnosi državnih činovnika uređuju posebnim zakonom.

Pojam *službenik* je radnopravna kategorija, čiji sadržaj i značenje u pravilu definira Zakon o državnim službenicima i namještenicima. Prema tom pozitivnopravnom određenju, "službenici su djelatnici koji se u organima uprave i službama za upravu raspoređuju na radna mjesta na kojima se obavljaju poslovi iz osnovne djelatnosti tih organa odnosno službi". Bitni sadržaj toga pojma čini **osnovna djelatnost** organa uprave, a to su *upravni poslovi*. Jer, djelatnici koji ne obavljaju poslove koji se tiču osnovne djelatnosti nisu službenici. Oni su namještenici, a "**namještenici** su djelatnici koji se u organima uprave i službama za upravu raspoređuju na radna mjesta na kojima se obavljaju pomoćno-tehnički poslovi u tim organima i službama".⁴ To su osobe što obavljaju poslove koji nisu osnovna djelatnost, već su u funkciji izvršavanja osnovne djelatnosti. Na neki način oni se mogu tretirati sporednim, ali ne i nevažnim poslovima. Takvi su, primjerice, poslovi vozača, čuvara, portira, djelatnika na održavanju čistoće i njima slični. Službenik je u širem funkcionalnom smislu osoba u organu uprave koja obavlja pretežno umne poslove, za razliku od osobe koja u tom organu obavlja pretežno poslove manualnog karaktera.

Sličan pojmu državnog službenika je pojam *činovnik*, a to je "osoba u državnoj službi, posebno u državnom administrativnom aparatu".⁵ Taj pojam

³ N. Tintić, Osnovi radnog prava, Školska knjiga, Zagreb 1955., str. 95.

⁴ V. odredbe članka 2. navedenog Zakona FBiH.

⁵ Pravna enciklopedija, Savremena administracija, Beograd, 1979., str. 168.

asocira na osobu s činom, odnosno osobu koja ima određeni rang, položaj ili funkciju u hijerarhijskoj organizaciji državne službe, kojom se na određen način izdvaja od ostalih.

Odgovor na pitanje na koga se primjenjuje Zakon o državnim službenicima, a na koje zaposlenike Opći zakon o radu, samo je na prvi pogled jednostavan. Zapravo, organi uprave samo su dio u složenoj strukturi državne organizacije, primarno odgovoran za rješavanje upravnih poslova, te primjenu i provođenje zakona. Međutim, to nisu jedini državni organi, jer osim njih u državnu strukturu spadaju i vojska, policija i pravosuđe. Napokon, određene javne poslove mogu vršiti i neke organizacije odnosno poduzeća, na koje je određeni državni organ prenio takve ovlasti. Sve to u praksi može dovesti do dvojbi o tome na koga se sve odnosi Zakon o državnim službenicima, a na koga Opći zakon o radu. Zakon o državnim službenicima tu dvojbu pokušava razriješiti tako što propisuje da se Zakon o državnim službenicima primjenjuje "i na službenike i namještenike u službama organa zakonodavne vlasti, organa izvršne vlasti, organima sudske vlasti, tužilaštvima, pravobranilaštvima, ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija, zatvorima i drugim institucijama kantona - županije, grada i općine, ako drugim federalnim zakonom nije drukčije određeno".⁶ Kao što vidimo, dosta precizno pobrojene su institucije i organizacije na koje se Zakon o radnim odnosima primjenjuje. Ipak ostaje dvojba što se smatra "drugim institucijama kantona - županije, grada i općine", te što je sonim djelatnicima koji rade u organizacijama koje nisu organi uprave, ali imaju ovlasti vršiti po njihovom odobrenju odgovarajuće javne poslove. Takvi su, primjerice, instituti zaštite na radu i druge slične organizacije, koje imaju ovlasti vršiti stručnu kontrolu i izdavati rješenja glede stanja zaštite na radu, zaštite čovjekove životne i radne sredine i slično. Ipak, iz sadržaja Zakona prije bi se dalo zaključiti da se službenici u takvim organizacijama i institucijama ne bi mogli smatrati državnim službenicima i da se na njih ne odnosi taj zakon. To bi značilo da se na njih isključivo primjenjuje Opći zakon o radu, jednako kao i na sve druge zaposlenike koji rade izvan područja državne uprave i izričito pobrojanih izvršnih i pravosudnih organa i organizacija. Napokon, treba reći da Zakon Federacije BiH uopće ne predviđa mogućnost uređivanja radnih odnosa državnih službenika i primjene Općeg zakona o radu na zaposlenike u državnoj upravi, vjerojatno zbog činjenice što takav opći propis u Federaciji BiH nije ni bio donesen prije Zakona o radnim odnosima i plaćama državnih službenika. Međutim, u Republici Hrvatskoj predviđeno je da se Zakon o radu kao opći akt o radnim odnosima odnosi i na državne činovnike, ali samo onda kada neko pitanje nije uopće ili nije dovoljno jasno i precizno regulirano Zakonom o državnim službenicima. Napokon, nužno je reći da se u Federaciji BiH Zakon o radnim odnosima i plaćama državnih službenika odnosi i primjenjuje i na pripadnike Oružanih snaga Federacije, ako to posebnim federalnim zakonom ili drugim propisom nije drukčije određeno.

⁶ V. odredbe čl. 168. FBiH.

3. Važna načela činovničkog radnog prava

Rad državnih činovnika i namještenika temelji se na pridržavanju općih radnopravnih načela i normi radnog i socijalnog prava, ali i na posebnim načelima koja propisuje Zakon o državnim službenicima. Najvažnija od njih su:

1. **Načelo ustavnosti i zakonitosti**, po kojem se rad službenika u organima uprave i službama za upravu temelji na Ustavu, Zakonu i drugim propisima, odnosno pravilima o radu i pravilima struke, te znanstvenim dostignućima suvremene upravne znanosti;

2. **Načelo objektivnosti, pravednosti i nepristranosti**, koje podrazumijeva da državni službenici u svom radu i postupanju moraju primjenjivati jednaka mjerila i imati isti odnos prema svim građanima i njihovim zahtjevima za ostvarivanje građanskih i drugih prava, neovisno od njihovog socijalnog statusa i drugih karakteristika. Bez obzira što je načelo pravde primarno moralna kategorija, što će reći da nije pisano i definirano pravilo, pa se može opravdano postaviti pitanje “ulaze li u tako definirano radno pravo **polupravne norme**, npr. načelo pravde, na koje se doduše poziva pravna norma, ali obično prešutno prepušta drugome da odredi njezino značenje u konkretnom slučaju”,⁷ ipak je ovo načelo važno kao osnova za rukovođenje državnog službenika u rješavanju o pravima građana. Jer, u svakoj je normi radnog prava, “filozofski rečeno, zgusnuta stvarnost, i to ne jednog trenutka ili samo sadašnjosti, već i dogledne (predvidive) budućnosti”.⁸ Ono često sadrži i takve norme kojima želi u perspektivi osigurati postizanje određenih ciljeva, a objektivnost i pravednost, dakako, spadaju u takve ciljeve;

3. **Načelo demokratičnosti**, po kojem su se državni službenici dužni ponašati i zalagati za slobodni demokratski poredak i djelovati u pravcu njegovog ostvarivanja, tako da se pri svom postupanju rukovode metodama i odnosima karakterističnim i svojstvenim takvom poretku;

4. **Načelo zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda**, koje podrazumijeva da su ljudska prava i slobode sastavni dio sustava pravom zaštićenih društvenih vrijednosti te da su, kao takva, pravo na rad i druga socijalna prava nerazdvojni dio ljudskih prava i sloboda uopće;

5. **Načelo nediskriminacije** ima dvostruko značenje. Prvo, ono podrazumijeva da je zabranjeno svako povlašćivanje ili prikraćivanje državnih službenika u njihovim pravima, polazeći od njihove političke, rasne, nacionalne ili vjerske pripadnosti, i drugo, jednako tako se ti službenici u postupanju prema građanima u ostvarivanju njihovih prava i sloboda moraju rukovoditi istim načelom.

⁷ A. Ravnić, “Uvod u proučavanje radnog prava i radnopravne filozofije”, *Zbornik PF, Zagreb*, 44/94., str. 7.

⁸ Isto.

4. Prijam u službu i zasnivanje radnog odnosa

Da bi neka osoba bila primljena u državnu službu i da bi zasnovala radni odnos, ona mora ispunjavati opće i posebne uvjete. Oni su, pak, drukčije propisani nego je to bio slučaj u dosadašnjoj radnopravnoj teoriji i praksi.

Opći uvjeti znatno su prošireni u odnosu na ranije stanje. Dok su prije bila propisana samo dva opća uvjeta: navršenih 15 godina života i zdravstvena sposobnost, sada se za državne službenike propisuje pet uvjeta:

1. **Punoljetnost**, što znači da pojedinac može biti primljen u državnu službu tek s navršenih 18 godina života, za razliku od zaposlenika na koje se odnosi Opći zakon o radu, koji u radni odnos mogu stupiti s navršenih 15 godina života. Međutim, i u državnjoj je službi moguće zasnovati radni odnos s navršenih 15 godina, ali samo na pomoćno-tehničkim poslovima;

2. **Opća zdravstvena sposobnost**, koja je i prije spadala u opće uvjete i koja je dokazivana liječničkim uvjerenjem ne starijim od šest mjeseci. Ta se sposobnost traži za obavljanje poslova pojedinog službeničkog mjesta, što pretpostavlja da će ovlaštena zdravstvena institucija cijeliti tu sposobnost za svakog kandidata pojedinačno prema konkretnom radnom mjestu na koje se prijavio;

3. **Državljanstvo** konkretne države, u Bosni i Hercegovini njezino, a u Hrvatskoj Republike Hrvatske, ovaj se uvjet za zaposlene izvan državnih službi uopće ne traži. Zanimljivo je da Zakon Federacije BiH⁹ ne traži državljanstvo Federacije već Bosne i Hercegovine. Bez obzira što su, prema Ustavu, građani u entitetima jednovremeno i državljani BiH, svaki je entitet država i njegovi građani imaju pravo na zasebno državljanstvo. Uvjetujući zapošljavanje u državnoj službi Federacije državljanstvom Bosne i Hercegovine, Zakon o državnim službenicima ostavlja time mogućnost da se i državljani drugog entiteta, Republike Srpske, mogu zapošljavati i biti državni službenici Federacije. To nije neracionalno niti nelogično pod uvjetom da isto tako bude uređeno i u drugom entitetu. Međutim, takva odredba u svakom slučaju može biti dvojbeni i u praksi primjene Zakona imati za posljedicu nepredviđene implikacije;

4. **Školska sprema**, koja je po ranijim općim propisima uvijek svrstavana u posebne, sada se tretira kao opći uvjet. Ovaj se uvjet također cijeni prema konkretnom radnom mjestu na koje se službenik raspoređuje. Pritom će se cijeliti ne samo struka već i vrsta, odnosno potrebna razina završene škole odnosno fakulteta;

5. **Nekažnjavanost**, kao opći uvjet, podrazumijeva da osoba, koja se prima u radni odnos u svojstvu državnog službenika, ne može biti primljena u službu ako

⁹ V. članak 8. Zakona FBiH.

se protiv nje vodi kazneni postupak ili je ranije osuđivana za kazneno djelo koje po Zakonu predstavlja smetnju za zasnivanje radnog odnosa i obavljanje poslova državne uprave odnosno službe.

Posebni uvjeti, za razliku od općih, nisu zakonom propisani već je samo naznačeno da se, kao takvi, mogu drugim propisima i aktima predviđati: struka, radno iskustvo, godine službe, posebni zdravstveni uvjeti, psihofizička sposobnost i drugi slični uvjeti.

Natječaj i oglas su dva načina na koja se vrši prijam službenika u radni odnos, s tim što se natječajem primaju službenici s visokom i višom stručnom spremom, a oglasom službenici sa srednjom i osnovnom školom kao i namještenici. **Natječaj se ne raspisuje** za slučajeve kada se vrši popunjavanje radnih mjesta službenicima unutar istoga organa, odnosno iz jednoga u drugi organ iste razine vlasti, kao i stipendisti koji su završili odgovarajuću školu ili fakultet, a imali su ugovor o stipendiranju. Isto tako, natječaj nije obavezan kada se zbog hitnosti vrši prijam u radni odnos do tri mjeseca, pa i u drugim Zakonom predviđenim slučajevima.

Zakonom je propisan sadržaj natječaja i oglasa, te njihova objava mora sadržavati: naziv organa ili službe koji ga raspisuje, naziv radnoga mjesta, opće i posebne uvjete, trajanje probnoga rada, te rokove za podnošenje prijave i u kojem će kandidati biti obaviješteni o rezultatima. Zakon ograničava trajanje roka za podnošenje prijave na natječaj, tako da ne može biti kraći od petnaest ni duži od trideset dana, dok je za oglas utvrđen rok od sedam do dvanaest dana. Izbor između prijavljenih kandidata mora se izvršiti u roku 15 dana od završetka natječaja odnosno u roku 8 dana po završetku oglasa. Za primljenog kandidata donosi se rješenje, a ostalima se dostavlja obavijest koja sadrži podatke o primljenom kandidatu, razlozima zašto prijavljeni kandidat nije primljen i pouku o pravnom sredstvu. Natječaj provodi posebno povjerenstvo, a odluku o izboru donosi rukovoditelj organa koji je natječaj odnosno oglas raspisao. Za službenike je **obavezan probni rad** u trajanju od tri mjeseca.

Postupak izbora kandidata po raspisanom natječaju odnosno oglasu provodi povjerenstvo koje obrazuje rukovoditelj organa uprave, a u općini načelnik odnosno u gradu gradonačelnik. Povjerenstvo priprema i utvrđuje listu kandidata koji ispunjavaju uvjete natječaja, a konačan izbor vrši rukovoditelj organa koji je imenovao povjerenstvo. On također odlučuje i o eventualnim prigovorima kandidata koji nisu izabrani, s tim što takvi prigovori zadržavaju izvršenje rješenja o prijemu. To praktično znači da izabrani kandidat ne može početi s radom dok nadležni rukovoditelj ne donese konačnu odluku po prigovoru drugih kandidata, a on je to dužan učiniti u roku od osam dana po isteku roka za podnošenje prigovora. Ako izabrana osoba ne stupi na posao u roku utvrđenom rješenjem, natječaj ili oglas ne mora se ponavljati, već se može izvršiti ponovni izbor između prijavljenih kandidata koji ispunjavaju uvjete radnoga mjesta.

5. Otpust iz službe, stavljanje na raspolaganje i prestanak radnog odnosa

Otpust iz službe je radnopravni institut koji se primjenjuje na kandidata koji nije zadovoljio na pokusnom radu. O tome se donosi rješenje, na koje zaposlenik ima pravo koristiti se pravnim sredstvom za zaštitu prava, što znači da može uložiti prigovor rukovoditelju organa uprave, načelniku općine ili gradonačelniku koji ga je donio. Isto tako, otpust iz službe može biti i stegovna mjera, koja se može izreći za tešku povredu službene dužnosti.

Stavljanje na raspolaganje također je jedan od radnopravnih instituta *službeničkog radnog prava*, koji se ne primjenjuje na ostale djelatnike. Ovaj se institut koristi u slučaju kada dođe do ukidanja nekog organa uprave, kada se reorganizacijom organa i službi ukinu neka radna mjesta, ili u drugim slučajevima predviđenim Zakonom o državnim službenicima ili nekim posebnim zakonom.

Prestanak radnog odnosa, Zakonom je predviđeno, vrši se na dva načina: prvo, nastankom određenih uvjeta i, drugo, po sili zakona.

Nastankom određenih uvjeta predviđeno je pet načina prestanka radnog odnosa:

1. **Pismenim sporazumom** između rukovoditelja organa uprave ili službe za upravu, s jedne, i službenika, s druge strane, radni odnos može prestati uvijek kada se takav sporazum zaključi. Sporazumni prestanak radnog odnosa nastaje danom njegovog sklapanja. Iako Zakon na tome ne inzistira, podrazumijeva se da taj sporazum mora biti zaključen u pismenoj formi, jer bi uvažavanje usmeno postignutog sporazuma otvorilo vrata manipuliranju službenikom i raznim zloporabama kojima bi mogao biti izložen;

2. **Protekom roka** na koji je primljen, ili završetkom posla, ili nastankom drugih okolnosti, zbog kojih je neki službenik primljen u radni odnos **na određeno vrijeme**;

3. **Pismenim otkazom** službenika. Interesantno je da Zakon Federacije BiH ne predviđa istu osnovu prestanka radnog odnosa otkazom organa službeniku.¹⁰ Tako je i po Zakonu Republike Hrvatske koji, istina, predviđa pet načina prestanka državne službe: 1. sporazumom, 2. protekom roka, 3. otkazom, 4. otpustom i 5. po sili zakona, ali predviđa da samo "državni službenik ima pravo otkazati službu, osim u vrijeme trajanja udaljenja iz službe, odnosno okončanja postupka zbog povrede službene dužnosti".¹¹ Bilo bi logično da i drugi subjekt radnog odnosa, državni organ ili služba mogu koristiti institut otkaza radnog odnosa službeniku, ali propisi tu mogućnost ne predviđaju. Zapravo, radi se o tome da organ uprave službenika može **otpuštiti** iz službe, a službenik može državnom organu **otkazati** radni odnos;

4. **Otpustom** prestaje radni odnos službeniku koji nije zadovoljio na pokusnom radu, zatim službeniku na raspolaganju ako ne bude postavljen na drugo radno mjesto, ili pak službeniku kojem je takva mjera izrečena zbog teže povrede službene dužnosti;

¹⁰ V. odredbe čl. 121., st. 1/3. Zakona FBiH.

¹¹ V. odredbe čl. 117., st. 1. i čl. 114. navedenog Zakona RH.

5. **Odbijanjem rada** na poslovima radnog mjesta, na koje je službenik raspoređen sukladno Zakonu, radni odnos prestaje po isteku 30 dana od dana kada on pismeno izjavi da odbija takav raspored.

Po sili zakona radni odnos prestaje u osam predviđenih slučajeva, i to:

1. **Izborom ili imenovanjem** na drugu dužnost, koja je prema posebnim propisima nespojiva (inkompatibilna) s onom koju je do tada obavljao, radni odnos državnom službeniku prestaje danom izbora ili imenovanja na takvu dužnost;

2. **Utvrdivanjem nesposobnosti**, trajne i potpune, za obavljanje službe, od nadležnog tijela mirovinskog i invalidskog osiguranja (invalidnost), radni odnos službeniku prestaje danom dostave takvog pravosnažnog rješenja. To podrazumijeva njegov odlazak u invalidsku mirovinu pod uvjetima predviđenim propisima o mirovinskom i invalidskom osiguranju ili ostanak bez posla s pravom prijavljivanja Zavodu za zapošljavanje;

3. **Ispunjenjem uvjeta za starosnu mirovinu** odnosno navršetkom 65 godina života po Zakonu FBiH ili 40 godina mirovinskoga staža po zakonu RH prestaje radni odnos silom zakona službeniku koji ispuni te uvjete;

4. **Osudom na kaznu zatvora** dužu od šest mjeseci prestaje radni odnos službeniku na dan dostave pravosnažne presude nadležnoga suda;

5. **Saznanjem za zapreku** zasnivanja radnog odnosa, koja je postojala još na dan donošenja rješenja o prijemu, radni odnos prestaje službeniku danom saznanja da je takva smetnja postojala;

6. **Nastankom zapreke** zasnivanja radnog odnosa tijekom njegovog trajanja radni odnos po sili zakona prestaje službeniku kod kojeg su se stekle takve okolnosti, i to posljednjeg dana roka koji je imao za izjašnjenje o tim okolnostima;

7. **Neopravdanim izostankom s posla** dužem od pet dana radni odnos prestaje službeniku, koji se neopravdano nije javljao na posao, šestog dana, dakle prvi naredni dan po isteku pet uzastopnih dana nedolaska na posao;

8. **Izricanjem stegovne mjere otpusta iz službe** prestaje radni odnos službeniku kojem je u zakonitom postupku takva mjera izrečena zbog teške povrede službene dužnosti, i to danom kada mu je dostavljeno konačno rješenje o njezinom izricanju.

Otpusni ili otkazni rok može trajati najviše tri mjeseca. U vrijeme njihovog trajanja službenik ima **pravo i dužnost** ostati u organu i raditi, osim za slučaj izricanja stegovne mjere otpusta iz službe, u kojem slučaju uopće ne postoji otpusni rok, već radni odnos prestaje danom izricanja i uručivanja rješenja o izricanju takve mjere.

Treba istaći da službenik koji je ispunio uvjete za starosnu mirovinu može, uz svoj pismeni pristanak, biti zadržan u službi te ostati i raditi još izvjesno vrijeme, a najduže godinu dana po ispunjenju uvjeta, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.

U svim navedenim i eventualno drugim slučajevima prestanka radnog odnosa obvezno se donosi **rješenje**, i to najdalje u roku sedam dana od nastanka okolnosti zbog kojih radni odnos prestaje.

6. Službeničko obrazovanje, ocjenjivanje i unapređivanje

Propisi o državnim službenicima predviđaju obvezu njihovog stručnog obrazovanja, usavršavanja, ocjenjivanja i unapređivanja.

Stručno obrazovanje i usavršavanje službenika odvija se putem njihovog individualnog rada na vlastitom osposobljavanju, te školovanjem kroz sustav institucionalnog obrazovanja za postizanje veće stručne spremne od one koju imaju, ali i kroz tečajeve i seminare, koji se za njih posebno organiziraju. Kada se službenik upućuje na stručno usavršavanje, školovanje ili specijalizaciju, o tome se donosi rješenje, kojim se obvezuje ostati na radu u organu odnosno službi **najmanje** koliko traje vrijeme usavršavanja i školovanja, a **najviše** u dvostrukom trajanju. Za vrijeme školovanja ili stručnog usavršavanja osiguravaju mu se za to potrebni uvjeti, kao što su plaćanje troškova školovanja i plaćeni dopust za pripremu i polaganje ispita. Nadležni rukovoditelj donosi plan takvog obrazovanja i usavršavanja.

Ocjenjivanje državnih službenika vrši se najmanje jednom godišnje u roku 30 dana po isteku svake kalendarske godine. Ocjenjivanje vrši rukovoditelj organa na temelju pokazanih stručnih znanja, postignutih rezultata u radu, zalaganja na radnom mjestu, radnoj disciplini, te blagovremenosti i urednosti obavljanja poslova. O ocjeni donosi rješenje u kojem može izreći jednu od tri pozitivne ocjene (*zadovoljava*, *uspješan* i *osobito uspješan*), ali može izreći i negativnu ocjenu o radu službenika (*ne zadovoljava*). Negativna ocjena ima određene posljedice. Ona ne povlači automatsku suspenziju niti prestanak radnog odnosa, ali se ipak na više drugih načina odražava na položaj službenika o kojem je izrečena. Naime, takav se službenik ne može unapređivati godinu dana od dobivanja negativne ocjene. Osim toga on može biti i bez vlastitog pristanka premješten na drugo radno mjesto svoje struke i u neposredno manji platni razred od onoga u kojem je bio. Napokon, ako je tri puta zavrijedio negativnu ocjenu, takav službenik ne mora, ali može biti otpušten iz službe.

Unapređivanje može biti redovno i izvanredno. **Redovno unapređivanje** vrši se postavljenjem u viši platni razred, postavljenjem u viši položaj ili dobivanjem veće položajne plaće, pa i ostvarivanjem prava na periodske povišice. Time su uvedeni raznovrsni oblici materijalne i druge stimulacije za odgovorno i uspješno obavljanje službeničkog posla. S druge strane, ustanovljena je zakonska zabrana vraćanja službenika u niže službeno zvanje od onoga koje je do tada imao. Da bi stekao uvjete za redovno unapređivanje u više zvanje, službenik mora provesti najmanje tri godine u prethodnom, a za to vrijeme u posljednje dvije godine ostvariti ocjenu *zadovoljava*.

Izvanredno unapređivanje može ostvariti samo službenik koji je tri godine uzastopce bio ocijenjen najmanje ocjenom *uspješan*, pod uvjetom da ima najmanje polovicu radnog staža potrebnog za postizanje najvišeg platnog razreda u svom

službenom zvanju. Službenik koji je tri godine uzastopno ocijenjen ocjenom *naročito uspješan* može biti izvanredno unaprijeđen pod znatno povoljnijim uvjetima. Naime, njemu je za takvo unapređenje potrebna samo trećina radnog staža potrebnog za postizanje najvišeg platnog razreda u svome službenom zvanju, a može biti unaprijeđen neovisno o uvjetima potrebnim za redovno unapređivanje.

Službeno zvanje je "skup uvjeta potrebnih za obavljanje poslova pojedinog radnog mjesta". Predviđene su dvije vrste službenih zvanja: osnovno i posebno. Prvo se utvrđuje Pravilnikom o unutarnjoj organizaciji organa uprave ili službe, a potonje rješenjem.

Osnovna zvanja ovisna su o stupnju stručne spreme, tako da je za **srednju** stručnu spremu utvrđeno zvanje mlađi referent, za službenike **više** školske spreme mlađi samostalni referent, a za službenike **visoke** školske spreme stručni suradnik.

Posebna službena zvanja također su ovisna o stupnju stručne spreme a, kao što je navedeno, utvrđuju se rješenjem. Za službenike **srednje** stručne spreme to su referent i viši referent, za službenike **više** školske spreme samostalni referent i viši samostalni referent, a za službenike **visoke** školske spreme viši stručni suradnik i stručni savjetnik. Uvjeti za postizanje posebnog službenog zvanja su položen stručni ispit i radni staž u struci stečen nakon stjecanja odgovarajuće školske spreme.

Rukovodeća radna mjesta u organima državne uprave i državnih službi "predstavljaju radna mjesta koja osiguravaju određeni položaj i smatraju se kao posebna službena zvanja".¹² Ona se utvrđuju Pravilnikom o unutarnjoj organizaciji organa uprave ili službe. Uvjeti za postavljanje na takva radna mjesta, kao što su šef grupe, šef odsjeka, šef biroa, šef centra, načelnik i slično, jesu položen stručni ispit i stečeni radni staž u struci ostvaren nakon stjecanja odgovarajuće školske spreme i predviđen pravilnikom. Ti službenici imaju dvostruku odgovornost, osim što su odgovorni za vlastiti rad, oni su odgovorni i za rad službenika organizacijske jedinice kojom rukovode.

7. Prava i dužnosti službenika i njihovo ostvarivanje

Prava i dužnosti državnih službenika međusobno su povezana i ne daju se mehanički razdvajati. Naravno, prava i dužnosti nisu isto, ali prava proizlaze iz izvršavanja dužnosti, jer onaj tko uredno, blagovremeno i odgovorno ne obavlja službene dužnosti, taj ne može računati na ostvarivanje i zaštitu svojih službeničkih prava.

Temeljna prava iz službeničkog radnog odnosa istovjetna su pravima ostalih zaposlenika, na koje se odnosi Opći zakon o radu. To su: pravo na posao, pravo na plaću, pravo na socijalno osiguranje, pravo na stanke i odmire, te pravo na

¹² Čl. 63. st. 1. FBiH.

vjerske blagdane, državne praznike i dopuste. Službenicima također pripadaju sva prava iz oblasti zaštite na radu, a također i pravo na stručno usavršavanje i osposobljavanje. Također im pod određenim uvjetima pripada i pravo na sindikalno udruživanje, te pravo na štrajk, ako im ta prava posebnim zakonima nisu ograničena. Naime, "službenici organa uprave odnosno službi za upravu ostvaruju pravo na štrajk pod uvjetom da se štrajkom bitno ne ugrožava ostvarivanje poslova osnovne djelatnosti organa uprave odnosno službe za upravu, a koji se zbog potrebe hitnog postupanja ne mogu odlagati".¹³ Iz toga vidimo da su "prava i obveze po osnovu rada i u vezi s radom radnika u radnim zajednicama organa uprave izjednačena, u osnovi, s pravima i obvezama radnika u udruženom radu, s odgovarajućim modifikacijama".¹⁴ Te modifikacije u svojoj ukupnosti upravo čine okosnicu bitnih specifičnosti radnopravnog položaja državnih službenika i namještenika. Ono što je uvijek "bilo najbitnije za pojam radnopravnog odnosa u javnim službama, to je sam elemenat - javna služba. Ona je prvi i osnovni element koji čitavom radnom odnosu daje poseban lik i karakter. Sam Zakon o javnim službenicima polazio je od javne službe i prema njoj određivao i poseban status javnih službenika".¹⁵ Međutim, osim prava na plaću i prava na godišnji odmor propisi o državnim službenicima u Federaciji BiH i Republici Hrvatskoj mnogo manje su se bavili pravima, a mnogo više dužnostima službenika, vjerojatno imajući u vidu činjenicu da zbog posebno privilegiranog društvenog položaja organa i službi državne uprave oni imaju mogućnost popraviti vlastiti položaj uvijek kada njihova prava nisu na potrebnoj razini.

Ostvarivanje prava je posebno važno za svakog zaposlenika, a time i državnog službenika. O ostvarivanju prava iz radnog odnosa državnog službenika odlučuje rukovoditelj organa odnosno službe.

Temeljno sredstvo za zaštitu prava u svim slučajevima kada službenik smatra da je neko njegovo pravo povrijeđeno je **prigovor**. On se podnosi rukovoditelju koji je u procesu odlučivanja donio rješenje o ostvarivanju nekog prava u roku od osam dana računajući od dana kada je službenik primio rješenje kojim nije zadovoljan. Uloženi prigovor odlaže izvršenje rješenja ako posebnim zakonom nije drukčije određeno. Rješenje koje rukovoditelj donese po prigovoru je konačno, a obavezan ga je donijeti u roku od osam dana od dana podnošenja. Iz toga vidimo da prema propisima o državnim službenicima nema dvostupnjevitosti odlučivanja, jer ovdje isti organ donosi i prvobitno rješenje i rješenje po prigovoru. Ipak, ako je službenik nezadovoljan rješenjem donesenim po prigovoru, njemu ostaje mogućnost da zaštitu svojih prava ostvari tako što će se u roku od 30 dana po prijemu konačnog rješenja rukovoditelja obratiti nadležnom sudu. Što se tiče postupka donošenja i dostavljanja rješenja, primjenjuju se odgovarajuće odredbe Zakona o upravnom postupku.

¹³ Isto, čl. 132.

¹⁴ T. Popović, Radno pravo, Beograd, 1980., str. 38.

¹⁵ Baltić-Despotović, Osnovi radnog prava, Beograd, 1975., str. 65.

Dužnosti službenika u organima i službama državne uprave mnogo su detaljnije i obimnije uređene. Službenici su, prije svega, dužni:

1. povjerene poslove obavljati savjesno, nepristrano i zakonito;
2. pridržavati se službenih dužnosti utvrđenih zakonom, pravilnicima i drugim aktima;
3. izvršavati sve naloge rukovoditelja organa ili službe ako nisu suprotni zakonskim i drugim propisima;
4. staviti pismenu primjedbku na naloge suprotne zakonu i pravilima službe, nakon toga ih po pismenom nalogu provesti i time biti oslobođen odgovornosti, a ako se radi o kaznenom djelu, takve zadržati od izvršenja i staviti primjedbku nadlogodavcu, inače ako takav nalog izvrši, odgovara zajedno sa službenikom koji je takav nalog izdao;
5. čuvati službenu tajnu utvrđenu zakonima i drugim propisima sve dok se nalazi u službi i godinu dana nakon toga, a ako je posebnim propisom tako predviđeno, onda i duže;
6. biti za trajanja radnog vremena stalno u službenim prostorijama i ne udaljavati se bez odobrenja nadređenog službenika;
7. obavijestiti u roku od 24 sata nadređenog službenika o eventualnoj spriječenosti dolaska na rad;
8. raditi duže od punog radnog vremena po nalogu i rješenju rukovoditelja službe ili drugog nadređenog službenika;
9. naknaditi materijalnu štetu koju na radu u upravnom organu ili službi, ili u vezi sa službom, namjerno ili krajnjom nepozornošću, prouzroči organu ili trećim osobama.

Ostvarivanje i zaštita prava iz radnog odnosa i u vezi s radom zakonom je zajamčena državnim činovnicima, jednako kao i zaposlenicima u organizacijama i u drugih poslodavaca. Načelno pravilo da se prava ostvaruju i štite primarno tamo gdje se radi, a tek onda izvan organizacije, također se jednako primjenjuje i za državne službenike. Tek kada je doneseno konačno rješenje po prigovoru koji je službenik uložio na prvostupanjsko rješenje rukovoditelja organa ili službe, on stječe pravo na zaštitu svojih prava kod nadležnih sudskih i drugih tijela izvan državne službe u kojoj radi.

8. Odgovornost državnih službenika

Kao i u drugim slučajevima, službenička radnopravna odgovornost podrazumijeva polaganje računa za nešto što je na radu i u radnom odnosu bilo dužno uraditi, a nije urađeno, ili se po zakonu odnosno nekom drugom propisu nije smjelo uraditi, a urađeno je. Ta se odgovornost može promatrati s najmanje dva aspekta: 1. prema vrsti odgovornosti s obzirom na težinu i društvenu opasnost djela i 2. prema odgovornosti službenika odnosno rukovoditelja organa uprave ili službe.

Kaznena odgovornost kao najteži oblik odgovornosti nije predviđena zakonima o državnim službenicima Federacije BiH i Republike Hrvatske. Ona je dio kaznenog zakonodavstva i regulirana je tim propisima. Međutim, kaznena djela na

radu i u vezi s radom svakako su i poznata i moguća. Ono što je iz te domene predviđeno kaznenim ili drugim zakonodavstvom, što se odnosi na druge zaposlenike i što predstavlja granično područje radnog s drugim granama prava svakako se odnosi i na državne činovnike. Radeći u državnoj službi, oni također mogu počinuti kaznena djela i snositi kaznenu odgovornost za djela učinjena protiv radnih odnosa. To su: 1. povreda prava zaposlenika od državnog službenika koji postupi suprotno zakonu glede zasnivanja i prestanka radnog odnosa i ostvarivanja drugih prava iz tog odnosa; 2. povreda, ograničavanje ili uskraćivanje prava privremeno nezaposlene osobe od državnog službenika; 3. povreda ili uskraćivanje prava na socijalno osiguranje; 4. nepodužimanje mjera zaštite na radu koje za posljedicu imaju ugrožavanje života i zdravlja ljudi; 5. neizvršavanje odluke sudskog organa o vraćanju na posao zaposlenika, kojem je radni odnos prestao suprotno zakonu, prema presudi nadležnog suda.

Bitno je znati glede kaznene odgovornosti da ona ne isključuje odgovornost za povredu službene dužnosti u slučaju kada počinjeno kazneno djelo ujedno predstavlja i povredu službene dužnosti. Isto tako, oslobođanje od kaznene odgovornosti ne pretpostavlja i oslobođanje odgovornosti za povredu službene dužnosti. Radi se, dakle, o dva potpuno odvojena oblika i postupka odgovornosti, što pretpostavlja da službenik za isto djelo može biti dvostruko odgovoran: za kazneno djelo u kaznenom i povredu službene dužnosti u stegovnom postupku.

Prekršajna odgovornost ne samo da je predviđena već je i detaljno razrađena zakonima o državnim službenicima.¹⁶ Ona je, međutim, primarno uperena prema rukovoditelju organa ili službe, odnosno federalnog organa uprave i federalne ustanove.

Rukovoditelj organa uprave i službe za upravu odgovoran je:

1. ako povlašćuje ili prikraćuje službenike u njihovim pravima;
2. ako primi u radni odnos osobu koja ne ispunjava opće i posebne uvjete ili to učini po postupku suprotnom odredbama zakona;
3. ako pozove podređene službenike na odgovornost zato što su mu stavili primjedbe na nezakonitost ili kaznenu odgovornost naloga koje im je stavio u zadatak izvršiti;
4. ako ne čuva poslovnu ili drugu tajnu utvrđenu zakonom ili drugim propisom;
5. ako ne poduzme potrebne mjere zaštite službenika, kojem je rukovoditelj, od prijetnji, napada ili drugih oblika ugrožavanja, kojima je izložen zbog savjesnog i zakonitog obavljanja poslova na koje je raspoređen;
6. ako službenika ili namještenika postavi na radno mjesto za koje ne ispunjava uvjete utvrđene pravilnikom o unutarnjoj organizaciji, ili pak suprotno zakonu s radnog mjesta udalji, smijeni ili stavi na raspolaganje službenika i namještenika;
7. ako naredi prekovremeni rad suprotno zakonskim odredbama;
8. ako službeniku onemogućiti korištenje godišnjeg odmora ili odsustva s rada, na koje on ima zakonsko pravo;

¹⁶ V., primjerice, odredbe čl. 169.-171. Zakona FBiH.

9. ako službeniku koji je stavljen na raspolaganje onemogućiti ostvarivanje prava koja mu po zakonu pripadaju;

10. ako donese rješenje o prestanku radnog odnosa službenika i namještenika suprotno odredbama zakona;

11. ako onemogućiti građanima ili pravnim osobama podnošenje zahtjeva, molbi, prigovora ili drugih podnesaka radi ostvarivanja njihovih prava i interesa ili te podneske u zakonskim rokovima ne rješava;

12. ako onemogućiti prava službenika na štrajk koja im po zakonu pripadaju;

13. ako zahtjeve, prigovore i druge podneske službenika, koji se odnose na ostvarivanje njihovih prava iz radnog odnosa, ne rješava u rokovima predviđenim zakonom i drugim propisima.

Rukovoditelj federalnog organa uprave i federalne ustanove prekršajno je odgovoran u sljedećim slučajevima:

1. ako primi u radni odnos službenika suprotno odredbama zakona;

2. ako rukovodećim službenicima onemogućiti ostvarivanje zakonitih prava;

3. ako ne rješava podneske, zahtjeve i prigovore službenika glede ostvarivanja i zaštite njihovih prava, ili to ne čini u predviđenim rokovima.

Stegovna odgovornost je zakonima o državnim službenicima vrlo precizno i detaljno razrađena. To je posve razumljivo, jer to zahtijeva delikatnost poslova koje obavljaju organi uprave i državni činovnici.

Za razliku od Općeg zakona o radu, koji ne predviđa stegovni postupak za djelatnike koji rade u organizacijama i kod poslodavaca izvan državne uprave, propisi o radnim odnosima državnih službenika taj postupak do detalja razrađuju. U tome je značajan dio specifičnosti radnopravnog položaja državnih službenika i namještenika u odnosu na zaposlenike u drugim organizacijama i kod poslodavaca. Načelo da službenik disciplinski odgovara samo za povrede službene dužnosti koje su utvrđene zakonom, drugim propisom ili pravilnikom o unutarnjem ustroju državnog organa odnosno službe jamči mu sigurnost da može odgovarati samo za disciplinska djela koja su, kao takva, unaprijed utvrđena. Primjena ostalih načela stegovnoga postupka, kao što su načela hitnosti, kontradiktornosti, saslušanja, javnosti i presumpcije odgovornosti, čini radnopravni položaj državnih službenika znatno stabilnijim od zaposlenika u ostalim dijelovima društvene organizacije rada.

Dvije vrste povreda službene dužnosti omogućuju izricanje dvije vrste mjera za takve disciplinske prekršaje. Zakon predviđa 5 vrsta lakih i 12 vrsta teških povreda službene dužnosti.¹⁷ Lake povrede, logično, za posljedicu imaju izricanje blažih, a teže izricanje rigoroznijih mjera.

Lake povrede službene dužnosti su: 1. učestalo zakašnjavaње ili raniji odlazak s posla; 2. napuštanje službenih prostorija bez odobrenja ili iz neopravdanih

¹⁷ V. odredbe čl. 74.-77. Zakona FBiH.

razloga; 3. neuredno čuvanje podataka, spisa i povjerene službene dokumentacije; 4. neopravdan izostanak s posla dva dana uzastopce ili tri dana tijekom jednog mjeseca; 5. neopravdano izostajanje obavješćavanja nadređenog službenika o spriječenosti dolaska na rad u roku 24 sata po izostanku. **Mjere** koje se službeniku mogu izreći za te povrede su: 1. opomena ili javna opomena, a za slučaj učestalog ponavljanja i novčana kazna u visini od 10% mjesečne plaće za mjesec u kojem je kazna izrečena. Vođenje postupka za lake povrede službene dužnosti **zastarijeva** u roku od tri mjeseca računajući od dana saznanja za povredu i počinitelja, a najduže u roku od šest mjeseci računajući od dana izvršenja povrede.

Teške povrede službene dužnosti su: 1. neizvršavanje ili nesavjesno, nepravodobno ili nemarno izvršavanje službenih poslova; 2. nezakonit rad ili propuštanje poduzimanja mjera na koje je službenik ovlašten u cilju sprječavanja nezakonitosti; 3. davanje netočnih podataka s ciljem utjecaja na donošenje pogrešnih odluka nadležnih organa i tijela; 4. zloraba položaja i prekoračenje ovlaštenja u službi; 5. odbijanje izvršenja zakonito naređenih zadataka bez opravdanih razloga; 6. neovlaštena posluga sredstvima koja su mu povjerena za izvršavanje poslova; 7. neopravdano izostajanje s posla u trajanju od pet radnih dana; 8. odavanje službene tajne; 9. obavljanje djelatnosti koja je u suprotnosti s interesima službe; 10. onemogućavanje građana ili pravnih osoba u ostvarivanju prava da podnesu podnesak, žalbu ili prigovor, odnosno nerješavanje tih podnesaka u zakonskim rokovima; 11. nedolično ponašanje u službi ili u vezi sa službom; 12. druge povrede službene dužnosti koje su, kao takve, propisane posebnim zakonom. Za te povrede službene dužnosti mogu se izreći sljedeće **mjere**: 1. novčana kazna u visini do 20% ili najviše do 30% ukupne mjesečne plaće službenika; 2. zaustavljanje napredovanja u više službeno zvanje ili viši platni razred, ili uskraćivanje periodske povišice; 3. premještaj službenika na drugo radno mjesto; 4. smjenjivanje s položaja odnosno dužnosti; 5. udaljenje iz službe; 6. otpust iz službe sa zabranom ponovnog prijama u radni odnos u trajanju od jedne godine. Vođenje postupka za teške povrede službene dužnosti **zastarijeva** u roku od šest mjeseci od dana saznanja za povredu i počinitelja, a najduže u roku od godinu dana od dana izvršenja povrede.

Stegovni postupak zbog povrede službene dužnosti vodi se za lake povrede po pravilima upravnog postupka, a za teške povrede službene dužnosti po pravilima kaznenog postupka. Protiv rješenja kojim se pokreće stegovni postupak za tešku povredu službene dužnosti nije dozvoljeno ulagati pravna sredstva. Postupak vodi prvostupanjsko povjerenstvo koje svojim rješenjem obrazuje rukovoditelj organa odnosno službe, a po žalbi službenika odluku donosi drugostupanjsko povjerenstvo, čija je odluka konačna. Prvostupanjsko povjerenstvo ima predsjednika i dva člana, a drugostupanjsko, koje imenuje Vlada, ili gradsko vijeće za grad odnosno za općinu općinsko vijeće, ima predsjednika i četiri člana.

Odgovornost rukovodećih službenika za izvršavanje službenih dužnosti podrazumijeva da i oni moraju polagati računa o svome radu. Protiv njih se također može pokrenuti stegovni postupak, iako se nalaze na mjestima i položajima gdje imaju posebne ovlasti. Njihova je odgovornost razdvojena na **lake** i **teške**

povrede službene dužnosti, tako da za lake odgovaraju rukovoditelju federalnog organa, a za teške disciplinskom povjerenstvu Vlade Federacije. Postupak se pokreće donošenjem rješenja, na koje se može izjaviti žalba. Ona se protiv rješenja rukovoditelja organa ulaže stegovnom povjerenstvu, a protiv njegovog rješenja Vladi Federacije.

Odgovornost za štetu, koju službenik svojim radom pričinu upravnom organu ili trećim pravnim i fizičkim osobama, zakonom je tako regulirana da je službenik dužan naknaditi materijalnu štetu koju im je nanio **namjerno ili krajnjom nepozornošću**. Štetu trećim osobama - građanima ili pravnim osobama - naknađuje organ uprave čiji je službenik svojim radom prouzročio, s tim što je službenik dužan isplaćenu štetu naknaditi organu odnosno službi. Postojanje i visinu štete utvrđuje komisija koju svojim rješenjem obrazuje rukovoditelj organa. U postupku utvrđivanja štete službenik se mora prethodno saslušati, a ima i pravo žalbe na rješenje o visini štete. Konačno rješenje ili pismeni sporazum o visini i načinu naknade štete smatra se izvršnom ispravom. Štetu je dužan naknaditi i rukovoditelj organa, kada ona nastane njegovom krivicom, jednako kao i službenik. Kada službenik ili rukovoditelj organa odbije štetu naknaditi, postupak za naknadu pokreće se kod nadležnog suda.

Ako upravni organ na bilo koji način pričinu štetu službeniku, on je također dužan naknaditi. Federacija, županija, grad i općina obvezni su naknaditi štetu službeniku, ako je on pretrpio u službi ili u vezi s vršenjem službe.

Literatura

1. N. Tintić, Osnovi radnog prava, Školska knjiga, Zagreb, 1955.
2. A. Ravnić, Uvod u proučavanje radnog prava i radnopravne filozofije, Zbornik Pravnog fakulteta Zagreb, br. 44/94.
3. Baltić-Despotović, Osnovi radnog prava, Beograd, 1975.
4. T. Popović, Radno pravo, Beograd, 1980.
5. B. Žepić, Radno i socijalno pravo, Logos, Split, 1998.
6. Pravna enciklopedija, Savremena administracija, Beograd, 1979.
7. Zakon o državnim službenicima i namještenicima... R. Hrvatske, Narodne novine, 74/94.
8. Zakon o radnim odnosima i plaćama službenika u organima uprave u FBiH, Službene novine FBiH, 13/98.

Specific Qualities of Working and Legal Position of State Officials and Employees

Summary

The labor law incident on officials and clerks may be treated in the legal system of state as a part of labor and social law, as a part of administrative law, or as a separate and independent law discipline that may be called officials' law or clerks' law. In the conditions of the BiH Federation and the Republic of Croatia, we think there is no need for separation. This is a subject matter that makes the borderline area of labor and administrative law. By analyzing various systems we have come to the conclusions that the so called clerks' or officials' law by its institutes, categorical apparatus, and especially as regards its connection with social law, is an important part of general labor and social law, that this law in our conditions leaves enough room for study of labor relations of state officials; so this legal subject matter should be studied at law schools within the labor and social law field. Essentially, it is only the question of specific labor relations.

Departing from the standpoint that there are numerous specific qualities of officials' law, an analysis has been made and such specific qualities drawn attention to, qualities that are primarily due to specific position and social role that the bodies and services of state administration as well as their officials and managers have. Such specific qualities have especially become prominent in the rights and obligations, the way of employment and termination of employment, assessment and promotion of officials, various forms and specific procedure of liability that state officials and employees have, as contrasted with employees in other organizations and with employers outside the state structure. All these are labor law questions, but differently regulated for state officials than for other employees. In their entirety these differences make the labor law position of state officials specific. Therefore, there is no reason to separate them, but to study them as specific labor relations within the framework of labor and social law. This specific quality is especially manifested in greater labor law stability and social security, and higher degree of responsibility of state officials and employees.