

ЗАШТИТА ПРАВА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

doi: 10.7251/SPM1447099J

Прегледни чланак

Апстракт: Право на рад и радни односи представљају област од посебног значаја и интересовања како за законодавца, државу и друштво у цијелини, тако и за грађане и правна лица која се налазе под њиховом правном јурисдикцијом. Аутор ће кроз неколико тема покушати теоретски анализирати и критички сагледати нормативна рјешења, институте и поступке из области заштите права из радног односа државних службеника као посебној категорији радника чији је радноправни статус примарно регулисан Законом о државним службеницима као *lex specialis*. Такође, аутор ће посебну пажњу усмјерити на квалитативну анализу ставова судске праксе у вези са практичном примјеном заштите права државних службеника у судском поступку, са краћим освртом на судску праксу у Републици Српској, Федерацији Босне и Херцеговине и у Републици Србији. Штавише, аутор ће разматрати и одређене недоумице у погледу заштите права државних службеника у судском поступку те анализирати могуће поводе и узроке таквог поступања надлежних судова.

Кључне ријечи: права, дужности и одговорности из радног односа, државни службеник, заштита права државних службеника, судска пракса.

* Аутор је мастер правник и докторант на Правном факултету Универзитета у Београду, а запослен је на радном мјесту руководиоца Службе за правне, кадровске и опште послове у А.Д. „Водовод и канализација“ Бијељина.

1. УВОД

Када говоримо о раду и радним односима, потребно је нагласити да се у конкретном случају ради о области која не само да је од есенцијалног значаја за појединачне (националне) државе и њене грађане, него је њен значај препознат у читавом свијету и као такав признат у многим међународним конвенцијама и другим актима.

Посебно треба имати на уму, да је право на рад као једно од темељних људских (и природних) права прије свега јавно прокламовано Универзалном декларацијом о људским правима Уједињених нација ¹ од 10. децембра 1948. године (или и „Општом декларацијом о правима човјека“). Касније, многе међународне конвенције и њихови протоколи правно су даље разрађивали ово темељно људско право стварајући на такав начин читав један корпус права и слобода који се могу подвести под генусни назив „право на рад“ (забрана принудног рада, забрана ropства, забрана свих облика дискриминације, једнакост накнада за исти рад и друго).

Данас, многе државе широм свијета, потписнице су како Опште декларације о правима човјека тако и других међународних конвенција и протокола ² (нпр. Конвенције Међународне организације рада и друго), чиме су (макар) јавно прокламовале своје одређивање за њихово безусловно поштовање и примјену, а које примарно уживају супремацију у односу на национално законодавство.

Уставотворац Републике Српске, јасно се одређијелио да право на рад буде прокламовано као једно од уставом гарантованих права ³ док је истовремено утврдио као уставну обавезу Републике

¹ Чл. 23. Универзалне декларације о људским правима и основним слободама Уједињених нација од 10.12.1948. год. (текст декларације је доступан на: www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/src2.pdf)

² Види конвенције које улазе у правни систем Босне и Херцеговине: <http://ljudskaprava.ba/instrumenti-medunarodne-organizacije-rada/>

³ Чл. 39. Устава Републике Српске

Српске да кроз своје механизме уреди и обезбиједи радне односе⁴ у форми закона. На такав начин, Република Српска је обавезана да кроз институције система донесе одговарајућа законска рјешења која ће не само полазити од уставних начела него и од општих међународних принципа у области рада које је Босна и Херцеговина (или бивша Југославија) потписала и ратификовала кроз многе међународне мултилатералне конвенције.

На подручју Републике Српске, као општи и најважнији закон из области рада је Закон о раду⁵ чија примјена у интегралном облику почиње 16. новембра 2000. године. Овај Закон о раду, по својој природи и садржини, ужива статус системског закона и *lex generalis* обзиром да је правно обавезујући за све радника на територији Републике Српске, осим ако за одређене категорије радника (нпр. радника у органима државне управе, правосуђа, унутрашњих послова, царинске службе и у другим државним органима и организацијама) другим законом није нешто другачије одређено односно регулисано.⁶

У том контексту, на подручју Републике Српске, осим Закона о раду као *lex generalis*, област радноправног статуса лица запослених у органима државне управе (државни службеници),⁷ регулисана је и Законом о државним службеницима⁸ као *lex specialis*, а који се примјењује по принципу супсидијарности и принципу допунске примјене у односу на општа законска рјешења из области рада. Наиме, Закон о државним службеницима осим што има врло јаку повезаност са (општим) Законом о раду, његова примјена у

⁴ Чл. 68. ст. 1. тач. 12. Устава Републике Српске

⁵ Закон о раду – пречишћени текст („Сл. гл. РС“, број 55/07, у даљем тексту: Закон о раду)

⁶ Чл. 4. Закона о раду

⁷ Државни службеник је лице са високом стручном спремом које је запослено у органу републичке управе и обавља послове дјелатности органа републичке управе. Изузетно, државни службеник је и лице са завршеном вишом и средњом стручном спремом у складу са уредбом Владе Републике Српске из чл. 27. ст. 2. Закона о државним службеницима.

⁸ *Закон о државним службеницима* („Сл. гл. РС“, број 118/08, 117/11 и 37/12, у даљем тексту: Закон о државним службеницима)

пракси обавезно предвиђа и поштовање правила општег управног поступка као једног од основних института управног права. Међутим, потребно је нагласити да иако на први поглед, област радног права није тешко разграничити од области управног права из више разлога (нпр. предмет регулисања, начин регулисања и слично), не треба заборавити да и данас постоје недоумице у вези њихове међусобне дистинкције посебно када се има на уму област регулисања радноправног статуса државних службеника путем тзв. службеничкоправних норми.

Међутим, без обзира како се гледа на проблематику службеничкоправних норми односно правних норми којима се уређује радноправни статус државних службеника, неспорно је да је законодавац у Републици Српској, на врло јасан и недвосмислен начин, предвидио да се при одлучивању о правима и дужностима државног службеника примјењују правила општег управног поступка,⁹ ако Законом о државним службеницима или посебним законом није другачије одређено. На овакав начин, законодавац се у Закону о државним службеницима јасно одредио (за разлику од Закона о раду) да се при остваривању права и дужностима државних службеника (укључујући и статусна питања) обавезно примјењују процесне регуле општег управног поступка, што само по себи има двоструки значај и улогу. С једне стране, унапријед прописаном процедуром као формалним и законом регулисаним поступком доношења управног акта, обезбјеђује се јединствени приступ и правна извјесност, а са друге стране, сваки коначни управни акт се може подвргнути судској контроли законитости што за државне службенике има немјерљив значај.¹⁰ На овом мјесту, треба напоменути да је законодавац у Закону о државним службеницима, на два мјеста,¹¹ предвидио одступања или конкретизацију правила општег управног поступка и то тако што се поступак одлучивања по жалби државних службеника регулише Пословником о раду Одбора државне службе за жалбе док се правила и поступак

⁹ Ibid, чл. 96. став 2

¹⁰ Упореди: Драгаш Ђ. Денковић, *Добра управа*, Београд, 2010. 16.

¹¹ Чл. 80. и чл. 108. ст. 2. Закона о државним службеницима

одлучивања одговорности државних службеника регулише посебном уредбом Владе Републике Српске.

Међутим, истодобно треба напоменути да специфичност службеничкоправних норми и статуса државног службеника, у цјелини је оставио приличан траг како у самом административном (управном) поступку остварења права, дужности и одговорности из радног односа државних службеника, тако и у поступку судске заштите односно контроле (управних) аката којима је одлучено о статусним питањима државних службеника о чему ће касније бити више ријечи.

2. ОСТВАРИВАЊЕ ПРАВА И ДУЖНОСТИ ИЗ РАДНОГ ОДНОСА

Закон о државним службеницима, представља најважнији закон за регулисање радноправног статуса државних службеника. Његов значај се огледа у томе што је законодавац, имајући у виду све специфичности радноправног статуса државног службеника, одредио како најважнији круг општих права и дужности државних службеника тако и права и дужности из радног односа државних службеника. Осим што се законодавац одредио у погледу материјалноправних норми (права и дужности државних службеника, радна мјеста државних службеника, запошљавање и попуњавање упражњених радних мјеста, оцјењивање и напредовање и друго), он је на недвосмислен начин ријешио и једно од врло важних процесних питања, утврдивши обавезу да се при одлучивању о правима и дужностима државних службеника примјењују правила општег управног поступка ако Законом о државним службеницима или посебним законом није другачије одређено.¹²

Приликом утврђивања опсега и дијапазона права и дужности државних службеника, законодавац је био прилично прагматичан и прецизан. Циљ таксативног утврђивања права и дужности др-

¹² Чл. 96. став 2. Закона о државним службеницима

жавног службеника није усмјерен на компликовање и мистификовање радноправних норми којима се регулише статус државних службеника него да се на једном мјесту, сасвим јасно и недвосмислено, укажу која то (специфична) права и дужности имају државни службеници због чега норме које их регулишу излазе из радног права, а улазе у службеничко (управно) право (нпр. систем оцјењивања и напредовања, поштен и праведан третман у кадровској политици, самосталност и независност у раду и друго), а како би се у случају да нешто није регулисано Законом о државним службеницима, примјењивали општи прописи о раду и колективни уговор.¹³

2.1. Одлучивање о правима и дужностима државних службеника

О правима и дужностима државног службеника одлучује руководилац органа рјешењем (или Влада Републике Српске ако се ради о државном службенику кога она директно поставља на дужност) ако Законом о државним службеницима није другачије одређено. При одлучивању о правима и дужностима државног службеника примјењују се правила општег управног поступка, ако Законом о државним службеницима или посебним законом није другачије одређено.

Анализирајући одредбе Закона о државним службеницима, могу се идентификовати два додатна правна извора процесних норми која су, поред Закона о општем управном поступку као корпуса општих управних процесних регула, од непосредног значаја за одлучивање о правима и дужностима (и одговорностима) државних службеника и то:

1. Пословник о раду Одбора државне управе за жалбе (његове одредбе су од значаја за одлучивање по жалбама државних службеника) и

¹³ Ibid, чл. 9

2. Уредба о дисциплинској и материјалној одговорности у републичким органима управе Републике Српске („Сл. гл. РС“, број 104/09).

Наиме, ради остваривања својих права, државни службеник се писано обраћа руководиоцу органа или другом лицу кога он за то претходно писмено овласти у складу са законом. У вези са подношењем захтјева, примјењују се редовна правила канцеларијског пословања те друга општа правила управног поступка.

Међутим, законодавац је посебно регулисао проблематику заштите права државног службеника у случају да није задовољан актом којим је одлучено о његовим правима обзиром да заштита права државних службеника представља важну димензију радно правне материје која је путем службеничког система прилагођена његовим специфичностима и чини важан сегмент овог система. Заштита права треба да обезбиједи сигурност државног службеника, инструменте, средства и процедуралне заштите његових права које им законски и други прописи гарантују. Заштита се остварује кроз више видова и то углавном управним путем, судским путем и путем синдикалне заштите.¹⁴

2.1.1. Заштита права државних службеника административним (управним) путем

Државни службеник своја законом и другим прописима утврђена права може најприје штити одговарајућим правним средствима, односно лијековима у управном поступку и то кроз механизам приговора односно жалбе као и по потреби иницирањем заштите у инспекцијском поступку.¹⁵

¹⁴ Кунић, Петар. *Управно право*, Бања Лука, 2010. 230.

¹⁵ У конкретном случају, ради се о поступању управне инспекције која врши управни надзор над примјеном прописа о правима и обавезама државних службеника над примјеном прописа о правима и обавезама државних службеника у органима управе. За детаље види Закон о управној инспекцији („Сл. гл. РС“, број 1/09 и 109/12)

Жалбени поступак, по правилу је двостепен (поступак по приговору и поступак по жалби). Први степен подразумијева право државног службеника да уложи приговор¹⁶ у року од 8 дана од дана пријема акта којим је одлучено о његовим правима или обавезама а којим исти није задовољан (приговор се по правилу подноси руководиоцу органа). Такође, државни службеник има право подношења приговора и у случају кад руководилац органа у року од 15 дана од дана подношења захтјева не одлучи о праву или обавези на који се захтјев односи. Рок у коме је доносилац оспореног акта дужан одлучити о уложеном приговору износи 15 дана и ова фаза жалбеног поступка по природи представља самоконтролу, у којој доносилац акта може или измијенити свој акт или по потреби исти допунити. Уколико доносилац оспореног акта не одлучи у предвиђеном року о уложеном приговору или благовремено одлучи, али негативним рјешењем (одбијајућим рјешењем), државни службеник има право да уложи жалбу Одбору државне службе за жалбе у року од 15 дана од дана пријема акта односно истека рока за поступање по приговору.

Одбор државне управе за жалбе представља независно тијело које је установљено како би се осигурала могућност употребе жалбе као редовног правног средства за заштиту права државних службеника у другостепеном поступку, ван оквира руководиоца органа који о његовом праву одлучује у првом степену.¹⁷ Од значаја је напоменути да државни службеник има право директног подношења жалбе Одбору уколико се ради о статусним питањима с обзиром на значај наведене проблематике, хитности у њеном рјешавању и потреби непосредне спољне управне контроле.

Правила поступка и начин одлучивања по жалби, уређује се одговарајућим пословником, који доноси Одбор, а објављује се у „Службеном гласнику Републике Српске“. Знајач Пословника о раду Одбора се огледа у томе што су његовим одредбама, између

¹⁶ Изузев статусних питања (види чл. 97. ст. 2. и чл. 109. ст. 2. Закона о државним службеницима).

¹⁷ Кунић, Петар. *Управно право*, Бања Лука, 2010. 231.

осталог, прописана и правила поступка по жалби као процесне регуле по којима је Одбор дужан да поступа када одлучује по жалбама државних службеника, било непосредно по жалби у вези за статусним питањем (поступање у првом степену) било по жалби која се не односи на статусна питања (поступање у другом степену). Пословник о раду, као такав, представља нормативну конкретизацију те својеврсни *lex specialis* у односу на правила општег управног поступка. Штавише, чланом 31. Пословника о раду, јасно је утврђено да се на питања у вези са жалбеним поступком, а која нису уређена одредбама пословника, примјењују одредбе Закона о општем управном поступку. У поређењу са Законом о државној служби у Федерацији Босне и Херцеговине („Сл. новине Федерације БиХ“, број 29/03), законодавац није прописао супсидијарну примјену правила општег управног поступка у поступку одлучивања по жалби од стране Одбора државне службе за жалбу. У вези са таквим законским рјешењем, Врховни суд Федерације Босне и Херцеговине је у предмету број Ур-13/07 од 05. априла 2007. године, је заузео јасан став да одлука Одбора државне службе за жалбе, којом је одлучено о жалби државног службеника изјављеној против рјешења руководиоца органа државне службе о престанку радног односа, не може се приспитивати тужбом у управном спору јер не представља управни акт већ се њено приспитивање може вршити само пред надлежним општинским судом по правилима парничног поступка.

2.1.2. Заштита права државних службеника синдикалним путем

Заштита права државних службеника путем система синдикалне борбе преставља додатну погодност државних службеника који су чланови синдикалне организације републичког органа у коме су запослени. Овакав вид заштите, прије свега подразумијева право, али и обавезу синдикалне организације да учествује у поступцима заштите права државних службеника. Њен ангажман у

поступку заштите има посебно значајну улогу у поступцима проглашења државног службеника за технолошки, организациони или економски вишак. Такође, државни службеник има право да захтјева да га нпр. у дисциплинским поступцима заступа представник синдикалне организације у својству браниоца, а и дисциплинска комисија по правилу обухвата и једног члана као представника синдикалне организације. Штавише, дисциплинска комисија је дужна размотрити мишљење синдикалне организације у случају да се против државног службеника води поступак због утврђивања дисциплинске, односно материјалне одговорности.

3. СУДСКА ЗАШТИТА ПРАВА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

Судска заштита представља најважнији вид односно механизам заштите права државних службеника предвиђен Законом о државним службеницима. Значај судске заштите се примарно огледа у чињеници да се о заштити права државног службеника више не одлучује (интерно и административно) у оквиру републичког органа управе (у поступку поводом приговора) и/или од стране Одбора државне управе за жалбе (у жалбеном поступку) односно заштита се више не остварује под окриљем извршне (управне) власти него у конкретном случају, о заштити права државног службеника одлучује надлежни орган независне и непристране судске власти и у то у поступку чија су процесна правила формалнија, строжија и комплекснија него што су то управне процесне норме (било да се ради о управном спору било да се ради о парничном поступку) и у коме се републички орган управе и државни службеник појављују као равноправне странке у поступку без могућности формалног утицаја на рад и одлучивање суда.

Према члану 97. став 7. односно члану 110. Закона о државним службеницима, судска заштита се може покретати само против коначних аката Одбора државне управе за жалбе и то пред надлежним судом у року од 30 дана од дана достављања рјешења.

Анализом наведене одредбе, примјетно је да се механизам судске заштите права државних службеника може покретати само пред стварно и мјесно надлежним судом и то онда када се против рјешења којим је одлучено о праву односно дужности државног службеника не може више уложити жалба (нпр. одлучено у другом степену или жалба није дозвољена) с тим да се право на покретање судске заштите ограничено преклузивним роком од 30 дана чијим истеком државни службеник губи сва права по том основу.

Међутим, оно што у теорији, али и у судској пракси Републике Српске (и Федерације Босне и Херцеговине) оставља недоумицу, јесте врста судског поступка у коме ће се остваривати механизам судске заштите права државних службеника (обзиром да је законодавац остао недоречен са терминолошком конструкцијом „може се покренути спор пред надлежним судом). Примјера ради, у Републици Србији је чланом 143. ст. 2. Закона о државним службеницима („Сл. гл. Републике Србије“, број 79/05, 81/05 - исправка, 83/05 - исправка, 64/07 и 67/07 – исправка) предвиђено да се против одлуке жалбене комисије може покренути управни спор док је у Републици Хрватској, чланом 67. Закона о државним службеницима („Народне новине“ број 92/05, 107/07, 27/08, 34/11 – Закон о Регистру запослених у јавном сектору, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12 – пречишћени текст, 37/12 и 38/13) предвиђено да се против рјешења Одбора за државну службу може покретати управни спор у року од 30 дана од пријема рјешења.

Наиме, према правној доктрини, укључујући и стајалиште проф. др Петра Кунића, судска заштита права државних службеника у Републици Српској се остварује тужбом за покретање управног спора пред надлежним судом¹⁸ обзиром да се при одлучивању о праву и дужностима државног службеника примјењују правила општег управног поступка те да одлука Одбора државне управе за жалбе, у свему ужива статус коначног управног акта против којег је могуће покренути управносудски поступак пред надлежним окружним судом у складу са Законом о управним споровим („Сл. гл. РС“, број 109/05 и 63/11).

¹⁸ Упореди: Петар Кунић, *Управно право*, Бања Лука, 2010. 231.

Потврду наведеног става око којег, између осталог, постоји и широк консензус међу више професора управног права, налазимо и у (јединственом) члану 41. став 5. Уредбе о дисциплинској и материјалној одговорности у републичким органима управе Републике Српске, којим је предвиђено да се у поуци о правном лијеку државни службеник мора упутити да ли исти има право жалбе на одлуку о дисциплинској одговорности (као једним од статусних питања) или се у конкретном случају може покренути управни спор пред надлежним судом. У свакој другој релевантној одредби Закона о државним службеницима односно одредбама других подзаконских аката којима се предвиђа судска заштита, законодавац је (не)намјерно изоставио да се експлицитно изјасни о врсти судског поступка у коме државни службеник може остваривати судску заштиту својих права што је за посљедицу имало врло упитан правни став заузет у више наврата у судској пракси окружних судова и Врховног суда Републике Српске, да се заштита права државних службеника по основу радног односа (или статусних питања) не остварује у управном спору него у грађанском спору према правилима парничног поступка обзиром да одлука којом се одлучује о праву или дужности државног службеника није управни акт донесен у управној ствари.¹⁹ Идентичан правни став је заузет и у рјешењу Врховног суда Федерације БиХ број Ур-13/07 од 05. априла 2007. године са образложењем да ни једном одредбом Закона о државној служби у Федерацији Босне и Херцеговине („Сл. новине ФБиХ“ број 29/03) није прописано да се против коначних одлука Одбора за жалбе може покренути управни спор, него да се спорна права из радних односа државних службеника остварују у радном спору, примјеном одредбама Закона о парничном поступку за чије вођење поступка је стварно надлежан општински суд.

За разлику од поменутих правних ставова Врховног суда Републике Српске и Врховног суда Федерације БиХ, ситуација у

¹⁹ Рјешење Окружног суда у Бијелини број 12 0 У 002 187 11 У од 21. фебруара 2012. године који је потврђен од стране Врховног суда Републике Српске у поступку изазваном по приједлогу Основног суда у Бијелини за рјешавање питања сукова надлежности.

судској пракси Републике Србије је потпуно другачија и у крајњој линији правно перфектнија. Наиме, у пресуди Врховног касационог суда број Уж 243/10 од 15. априла 2010. године, суд је нашао да је погрешно становиште Окружног суда у Новом Саду да рјешење Покрајинског секретаријата за привреду Аутономне покрајине Војводине којим је, између осталог, одређено да тужилац Т.С. стиче статус нераспоређеног покрајинског службеника, није управни акт, образлажући да је Покрајински секретаријат за привреду АП Војводине рјешавао о правима и обавезама тужиоца из радног односа на основу јавних овлашћења у складу са Одлуком о покрајинским службеницима („Сл. лист АП Војводине“, број 5/07 ... 9/09) те да је правилна поука о правном средству да се против оспореног рјешења Покрајинског секретаријата за привреду АП Војводине као коначног управног акта може водити само управни спор пред Окружним судом у Новом Саду (тада стварно надлежним за вођење управног спора а данас пред Управним судом), а не и пред Општинским судом у Новом Саду како је то погрешно закључио Окружни суд у Новом Саду.

Међутим, даљом анализом описаног правног става Врховног суда Републике Српске да се против коначних аката којима је одлучено о праву односно дужности државног службеника не може покретати управни спор него водити грађански спор према правилима парничног поступка, тешко је не поставити питање, шта је повод, а шта су узроци због којих је највиша правосудна инстанца у Републици Српској, заузела један такав правно упитан став?

Наиме, недовољно прецизна терминолошка конструкција законодавца из члана 97. став 7. односно члана 110. Закона о државним службеницима да се „судска заштита може покретати само против коначних аката Одбора државне управе за жалбе и то пред надлежним судом у року од 30 дана од дана достављања рјешења“ представља директан повод (и правни основ) за заузимање наведеног става од стране Врховног суда Републике Српске. Чињеница, да се законодавац није експлицитно изјаснио о врсти судског поступка у коме ће се остваривати судска заштита, омогућила је

судовима у Републици Српској да, према свом нахођењу и увјерењу, одлуче да ли ће се судска заштита права државних службеника остваривати у управносудском поступку или у неком другом судском поступку, у конкретном случају грађанској парници.

Када се упустимо у анализу који су то узроци и разлози због којих се Врховни суд Републике Српске није определијелио за избор управног спора као судског поступка у коме ће се остваривати заштита права државних службеника (иако су за избор управног спора били испуњени сви услови прописани Законом о управним споровима²⁰), могу се идентификовати сљедећи узроци и то:

1. Непостојање специјализованог суда (суда посебне надлежности) за рјешавање о управним споровима обзиром да према позитивним прописима Републике Српске, вођење управних спорова спада у надлежност општих судова, у конкретном случају окружних судова, а и ситуација је идентична и у правном систему Федерације Босне и Херцеговине гдје су кантонални судови надлежни за вођење управних спорова, док у Републици Хрваткој, Републици Србији и Црној Гори дужи низ година егзистирају управни судови као судови посебне надлежности који су своје постојање и више него оправдали;

2. Неразумијевање, непознавање и/или незаинтересованост судова за управну област, а што је у многоме узроковано чињеницом да се највећи број судских поступака води у кривичној и грађанској области те да је кривичноправна и грађанскоправна судска пракса многоструко обимнија, а што има за последицу боље разумијевање, познавање и већу заинтересованост судова за те области него што је то случај са управном облашћу, обзиром да се са тим кривичним и грађанским предметима сусрећу у свом свакодном раду те их обим и сложеност тих предмета усмјеравају (без обзира на њихову вољу) да се много више баве том (чешћом) проблематиком. Такође, доказ опште незаинтересованости за управном облашћу огледа се и у чињеници да се на стручним семинарима и консултацијама посебно организованим за судије, уопште не раз-

²⁰ Закон о управним споровима, чл. 7

ЗАШТИТА ПРАВА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

матрају или врло ријетко разматрају актуелни проблеми и недоумице у вези са примјеном општих института управног права или другим актуелним проблемима у управном праву тако да судије остају ускраћени за упознавање са модерним размишљањима и теоријама у правној доктрини те рјешењима за конкретне проблеме у пракси;

3. Преширока мјесна надлежност окружних судова, а што је развидно из члана 28. став 1. Закона о судовима Републике Српске („Сл. гл. РС“, број 37/12) којим је одређено нпр. да је Окружни суд у Бањој Луци мјесно надлежан за подручје основних судова у Бањој Луци, Градишци, Котор Варошу, Приједору, Прњавору, Новом Граду, Мркоњић Граду као и за основне судове у Лакташима, Српцу и Козарској Дубици под условима из члана 99. Закона или нпр. да је Окружни суд у Бијељини мјесно надлежан за подручје основних судова у Бијељини, Зворнику, Сребреници као и за Основни суд у Лопарама под условима из члана 99. Закона итд;

4. Диспропорција у броју запримљених тужби и броју ријешених управних спорова, а што је развидно из следеће табеле:

РЕД. БР.	ОКРУЖНИ СУД	УКУПАН БРОЈ ТУЖБИ ЗАПРИМЉЕНИХ У 2012. ГОДИНИ	БРОЈ РИЈЕШЕНИХ ПРЕДМЕТА У 2012. ГОД. / %	УКУПАН БРОЈ ТУЖБИ ЗАПРИМЉЕНИХ ДО 31.10.2013. ГОДИНЕ	БРОЈ РИЈЕШЕНИХ ПРЕДМЕТА ДО ОКТОБРА 2013. ГОД. / %
1.	БАЊА ЛУКА	1.799	1505 (од тога 175 из 2012. године) 83% ²² / 9,72% ²³	1.295	1295 (од тога 142 из 2013. године) 100% / 10,96%
2.	ДОБОЈ	306	247 / 80,71 %	200	140 / 70%
3.	БИЈЕЉИНА	486	413 / 84,97 %	413	301 / 72,88%
4.	ИСТОЧНО САРАЈЕВО	303	281 (од тога 135 из 2012. године) 44,55 % / 48,04 %	226	188 (од тога 77 предмета из 2013. године) 83,18 % / 40,95 %
5.	ТРЕБИЊЕ	242	195 / 80,57%	170	235 (од тога 93 из 2013. године) 138 % / 39,57 %

Из података приказаних у табели, може се извести закључак да с једне стране, окружни судови у врло малом проценту успјевају да окончају предмете у току исте године када је тужба и запримљена док с друге стране укупан број ријешених предмета у току годи-

не не достиже укупан број запримљених тужби у току исте године (нових предмета) што за последицу има континуирано акумулирање неријешених предмета те флагрантно кршење начела ефикасности и права на суђење у разумном року.

1. Недовољан број судија на пословима управног реферата обзиром да је на рјешавању управних спорова у свим окружним судовима, осим Окружног суда у Бања Луци, (формално) ангажовано само двоје судија од којих један судија примарно обавља послове предсједника суда те по потреби се ангажује као поступајући судија у управним споровима док други судија није само ангажован на управном реферату него учествује и у другим судским предметима. Ситуација је у Окружном суду у Бањој Луци нешто повољнија обзиром да је тренутно ангажовано осам судија на управном реферату, с тим да је анализирајући наведену табелу очигледно да је и тај број ангажованих судија недовољан за њене стварне потребе.

4. ЗАКЉУЧАК

Анализирајући одребе Закона о државним службеницима, може се са сигурношћу констатовати да се законодавац врло озбиљно и свеобухватно бавио проблематиком остваривања права, дужности и одговорности државних службеника. Прво, није оставио недоумица у погледу врсте поступка у коме ће се остваривати права, дужности и одговорности државних службеника обзиром да је на експлицитан начин предвидио да се при административном одлучивању о правима и дужностима државног службеника примјењују правила општег управног поступка, ако Законом о државним службеницима или другим посебним законом није другачије одређено. У том контексту, а бољитка ради, законодавац је предвидио двостепени жалбени поступак (поступак по приговору и поступак по жалби) у случају да државни службеник није задовољан одлуком руководиоца органа управе што представља директну корист државног службеника јер се у првом степену жалбе-

ног поступка, проводи поступак самоконтрола од стране доносиоца акта који је по природи хитан поступак и чији су инструкциони рокови за одлучивање по приговору дупло краћи у односу на рокове за одлучивање по жалби. Друго, законодавац је формирањем Одбора државне управе за жалбе, појачао непристрасност и независност у административном одлучивању о правима, дужностима и одговорностима државних службеника, обзиром да, у конкретном случају, о жалби као редовном правном лијеку (више) не одлучује доносилац спорног акта (као што је то случај са приговором) него то обавља колегијални орган који је и функционално и организационо одвојен од републичког органа управа.

Такође, осим што је законодавац до детаља регулисао административни поступак остваривања права, дужности и одговорности државних службеника, исти је предвидио могућност државних службеника да своја права штите и судским путем, али је ту том нормирању остао прилично недоречен („може се покренути спор пред надлежним судом“) што је за посљедицу имало став надлежних судова да се заштита права државних службеника не може остваривати у управносудском поступку него у парничном поступку обзиром да се према њиховом мишљењу ради о радноправном спору и грађанској парници. Такав правни став, критички посматрано, не само да је произвољан него је у колизији са општим поимањима и институтима управног права (нпр. поступак остваривања права и дужности државног службеника се обавезно спроводи према правилима општег управног поступка, а акт којим је мериторно одлучено, према стајалишту судске праксе, није управни акт те се не може покренути управни спор).

Међутим, како би се отклонили уочени нормативни недостаци те промијенио описани став Врховног суда Републике Српске, потребно је провести и извршити неколико (системских) промјена, почев од допуне Закона о државним службеницима на начин да се прецизно дефинише да се против коначних аката у поступку одлучивања о правима, дужностима и одговорностима државног службеника може покренути (само) управни спор, затим форми-

рања посебног суда надлежног само за поступање у управним споровима (као што је то ситуација у земљама региона) те у случају да поступање у управним споровима остане као и до сада, у надлежности окружних судова као судова опште надлежности, потребно је организовати посебне стручне консултативне семинаре за судије на управном реферату, а на тему актуелних проблема, нејасноћа и недоумица у управном праву те обавезно повећати број судија који поступају у управним споровима како би се заостатак у управносудским предметима у што краћем периоду ријешио те амортизовала преширока мјесна надлежност окружних судова утврђена Законом о судовима Република Српске.

Jović Robert*

PROTECTION OF CIVIL SERVANT RIGHTS IN THE REPUBLIC OF SRPSKA

Summary

Right to work and employment is area of particular importance and interest for legislator, state as well as for the society as a whole and also for the citizens and legal entities that are under their legal jurisdiction. The author shall through several topics try to theoretically analyse and critically consider legislative solutions, institute and procedures from the area of protection of civil servant rights of employment as well as special category of employee whose employment-legal status is primarily regulated by the Law on Civil Servants as lex specialis. Also, the author will particularly focus on qualitative analysis of jurisprudence opinions related to practical application of protection of civil servant rights during the court proceedings, with brief reference to the jurispru-

* The author is Master of Law and PhD student at the Faculty of Law, Univeristy of Belgrade and employed as manager of the Department for Legal, Personnel and General Affairs in A.D. „Vodovod i kanalizacija“ Bijeljina.

Роберт Јовић

ЗАШТИТА ПРАВА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

dence in the Republic of Srpska, Federation of Bosnia and Herzegovina and the Republic of Serbia. Furthermore, the author shall also consider certain dilemmas related to the civil servants rights in court proceedings and analyse possible causes and reasons of such procedures of the competent court.

Key words: *rights, duties and responsibilities of employment, civil servant, protection of civil servant rights, jurisprudence.*

ЛИТЕРАТУРА

Правна литература

- Денковић Ђ. Драгаш, Добра управа, Београд, 2010. година
Димитријевић П., Управно право, Београд, 1986. година
Дрмић Аница, Уређење дисциплинске одговорности државних службеника“, Хрватска јавна управа, година 2010, број 4
Ковачић – Костић Јелена, „Заштита права државних службеника“, Социјална мисао, година 2011, број 3
Кунић Петар, Управно право, Бања Лука, 2010. година
Лилић Стеван, Управно право и управно процесно право, Београд, 2009.
Томић Р. Зоран, Опште управно право, Београд, 2009. година

Правни извори

- Универзална декларација о људским правима и основним слободама Уједињених нација од 10. децембра 1948. године (текст декларације је доступан на: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/src2.pdf)
Устав Републике Српске
Закон о раду – пречишћени текст („Сл. гл. РС“, број 55/07)

- Закон о државним службеницима („Сл. гл. Р. Српске“, број 118/08, 117/11 и 37/12)
- Закон о општем управном поступку („Сл. гл. Републике Српске“, број 13/02, 87/07 и 50/10)
- Закон о судовима Републике Српске („Сл. гл. РС“, број 37/12)
- Закон о заштити личних података („Сл. гл. БиХ“, број 49/06 и 76/11)
- Закон о управној инспекцији („Сл. гл. РС“, број 1/09 и 109/12)
- Закон о управним споровима („Сл. гл. РС“, број 109/05 и 63/11)
- Закон о државној служби у Федерацији Босне и Херцеговине („Сл. новине Федерације БиХ“, број 29/03)
- Закон о државним службеницима („Сл. гл. Републике Србије“, број 79/05, 81/05 – исправка, 83/05 – исправка, 64/07 и 67/07 – исправка)
- Закон о државним службеницима („Народне новине“ број 92/05, 107/07, 27/08, 34/11 – Закон о Регистру запослених у јавном сектору, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12 – пречишћени текст, 37/12 и 38/13)
- Кодекс понашања државних службеника Републике Српске („Сл. гл. РС“, број 83/09)
- Пословник о раду Одбора државне управе за жалбе („Сл. гл. РС“, број 102/09)
- Уредба о дисциплинској и материјалној одговорности у републичким органима управе Републике Српске („Сл. гл. РС“, број 104/09)

Судска пракса

- Пресуда Врховног суда Републике Српске број Рев-82/2001 од 21. децембра 2001. године
- Пресуда Врховног касационог суда број Уж 155/10 од 13. априла 2010. године

Роберт Јовић

ЗАШТИТА ПРАВА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

Пресуда Врховног касационог суда број Уж 243/10 од 15. априла 2010. године

Рјешење Окружног суда у Бијељини број 12 0 У 002 187 11 У од 21. фебруара 2012. Године

Рјешење Врховног суда Федерације БиХ број Ур-13/07 од 05. априла 2007. године

Интернет извори

Агенција за државну управу Републике Српске (<http://adu.vladars.net/cyrl>)

Службена интернет страница Владе Републике Србије (<http://www.srbija.gov.rs/>)

Службена интернет страница Владе Републике Српске (<http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Pages/Default.aspx>)

Портал правосуђа Босне и Херцеговине (www.pravosudje.ba)

Управни суд Републике Србије (<http://www.up.sud.rs/cirilica>)

Врховни касациони суд Републике Србије (<http://www.vk.sud.rs/>)

Управни суд Републике Хрватске (<http://www.upravnisudrh.hr/index.php>)

Управни суд Црне Горе (<http://sudovi.me/uscg>)

Остали извори

Обавијест Окружног суда у Источном Сарајеву број 014-0-Су-13-000367 од 25. новембра 2013. године

Одговор Окружног суда у Добоју на захтјев за приступ информацијама број 013-0-Су-13-000 758 од 27. децембра 2013. године

Одговор Окружног суда у Бијељини број 012-0-Су-13-000 646 од 02. децембра 2013. године

Одговор Окружног суда у Требињу број 015-0-Су-13-000 610 од 04.
децембра 2013. године

Обавијест по захтјеву за приступ информацијама број 011-0-Су-13-
001 741 од 09. децембра 2013. године