

Рајко Раонић*

Прегледни научни чланак
УДК: 349.22:352
DOI: 10.46793/GP.1401.51R

ДИСЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ И САНКЦИЈЕ ЗАПОСЛЕНИХ У ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ - теоретски и нормативни оквири -

Рад примљен: 20. 11. 2022.
Рад исправљен: 20. 09. 2023.
Рад прихваћен за објављивање: 26. 09. 2023.

Тема рада је одговорност која произилази из радног односа и детаљна разрада онога што исту чини са теоретскоправног аспекта. Да би приишли теми на један свеобухватан начин, потребно је дефинисати ко су заправо запослени и кога *lex specialis* закон за ову материју препознаје као запослено лице локалне самоуправе. Наиме, локални апарат или локална самоуправа као послодавац данас великог броја људи/запослених, своје унутрашње уређење од 2016. год. до доношења Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, црпила је из Закона о радним односима у државним органима и Закона о раду. Доношењем већ поменутог закона запослени у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе своја права, обавезе и одговорности уздижу на ранг државних службеника, те што се тиче законске покривености, стају раме уз раме са државним службеницима. На предметни закон су утицали многи законски текстови, али најдоминантније изражен је утицај Закона о државним службеницима. Таква чињеница и не чуди, јер из свега изложеног јасан је став и курс законодавца, а то је да локалну самоуправу/органа, запослене и све везано за та два конститутивна елемента приближи европској породици локалних самоуправа. У тој намјери се дјелимично и успјело доношењем једног оваквог законског текста, али остаје неразјашњено питање да ли свако лице у радном односу у локалној самоуправи јесте заправо и запослени локалне самоуправе.

Кључне ријечи: локална самоуправа; локални службеник; дисциплински поступак; дисциплинско дјело; дисциплинска одговорност; дисциплинске санкције.

* Приправник у Управном суду Црне Горе, rajkoraoanic@gmail.com.

I УВОД

Дисциплинска одговорност, као носећи конституент предмета Дисциплинско право, јесте новијег датума и њено изучавање и развој почиње средином XX вијека. Оснивањем предузећа у државној, а касније и приватној својини, јавља се потреба за дефинисањем радних односа у погледу права, обавеза и одговорности. Дисциплинска одговорност своју прву примјену у нашем правном систему проналази у Уредби о дисциплинској и материјалној одговорности радника у државним предузећима.¹

Човјек је једино живо биће кога прати одговорност. То је његова привилегија и његова дужност.² Механизам права без обавеза и одговорности био би непотпун, јер је одговорност обавезан пратилац права.³ Дисциплинска одговорност запослених јесте одговорност за повреду радне обавезе и повреду обавезе понашања које су предвиђене законом, колективним уговором, уговором о раду, а за које може да се изрекне дисциплинска санкција, ради осигурања успјешног пословања послодавца и очувања појединих стандарда који имају ефекте ван послодавца. Дисциплинска одговорност представља специфичан вид правне одговорности, по томе што је примјенљива само на лица која су у радном односу. Примарни циљ вршења дисциплинске власти треба да буде корекција понашања, побољшање резултата рада, а не кажњавање. Вршење дисциплинске власти треба да води задржавању запосленог у радном односу, а да се отказ јави као последње средство.⁴ Дисциплинска одговорност своје утемељење налази у бројним законским, подзаконским текстовима, правилницима, уредбама и другим актима. У тражењу општег добра предузећа, послодавац има овлашћења на доношење правилника о раду (нормативна власт), да управља (извршна власт), односно право на одржавање места рада, тако да обезбеди ред и продуктивност.⁵ Одговорност је проблем за себе и без одговорног понашања свих, а нарочито руководних структура, нема ни ваљане друштвене дисциплине, па ни друштвеног прогреса, она је постулат правде и правичности, као највиших цивилизацијских принципа савременог друштва.⁶

¹ Уредба о дисциплинској и материјалној одговорности радника у државним предузећима, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 27/49.

² Ј. Радишић, *Правни деликт, правна санкција и правна одговорност*, Зборник Правног факултета у Нишу, 1973, 69.

³ Т. Поповић, *Природа и карактер радног односа*, Гласник Правног факултета у Крагујевцу, 1984, 17.

⁴ Б. А. Лубарда, *Увод у радно право*, Београд, 2013, 241.

⁵ Б. Лубарда, *Дисциплинска одговорност и хармонизација права*, Право и привреда, бр. 1, 2001, 261.

⁶ Б. Марковић, *Државна управа и друштвена администрација*, Гласник Правног факултета у Крагујевцу, 1988, 272; Г. Обрадовић, С. Ковачевић-Перић, *Дисциплинска одговорност запослених*, Ниш, 2016, 7.

Дисциплинска одговорност, као и сваки облик одговорности увијек је индивидуална и конкретна, а интервенција правног поретка јавља се у три стадијума: 1) у одређивању одговорности, дела и казни (санкција-мера) за случај повреде радне обавезе; 2) у одређивању органа и правила поступка; 3) у правилима и мерама извршења изречених санкција.⁷

II ЗАПОСЛЕНИ У ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ

У било ком радном односу постоје два лица која свој договор регулишу потписивањем уговора. Какав је начин и поступак потписивања уговора са запосленим у локалној самоуправи и како је предвиђен поступак напредовања истог, ближе се одређује Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Поступак запослења претежно се одвија преко механизма јавног или интерног конкурса/огласа.⁸ Према томе, у питању су два власника, на једној страни је увек власник средстава за рад, а на другој страни власник радне снаге (способности). И један и други власник, да би задржали својство субјекта својине принуђени су да њен предмет употребљавају, тј. да га користе у процесу рада, који не представља ништа друго него синтезу употребе средстава рада и радних способности.⁹ Европска повеља пропагира да се дозволи и додјели законом локалној самоуправи ширина у запошљавању кадра који је оспособљен, професионалан и стручан за руковођење и дјеловање на плану креирања и извршења локалне политике (послова). Запослени у органима јединице локалне самоуправе и руководиоци општинске управе изабрани на основу јавног конкурса, посједују стручне квалификације које су неопходне да обављају послове локалне управе као своје стално занимање на основу трајне подјеле одговорности и овлашћења.¹⁰ Водећи се претходно изнетим, запосленог у локалној самоуправи могли бисмо означити као лице које је: радно ангажовано у јединицама локалне самоуправе и територијалне аутономије и органима и организацијама изједначеним са њима, које користећи своја професионална знања и вештине врши послове из њихове надлежности, користећи јавноправна овлашћења којима га је снабдела централа (поверени послови) или локална власт (изворни послови), а и који за свој радни ангажман добија противнакнаду у виду зараде, тј. плате.¹¹

⁷ Н. Тинтић, *Радно и социјално право*, Књига прва: радни односи (II), Загреб, 588.

⁸ Виђети више: Р. Брковић, *Радни однос лица о чијем заснивању је одлучивао ненадлежни орган, односно које је засновало радни однос у непрописном поступку*, Гласник Правног факултета у Крагујевцу, 1994, 53-64.

⁹ Б. Шундерић, *Демократизација радног односа*, Гласник Правног факултета у Крагујевцу, 1991, 46.

¹⁰ М. Влаховић, *Полазни елементи за Закон о службеницима у органима јединице локалне самоуправе*, Радно и социјално право, бр. 2, 2012, 248.

¹¹ Д. Рончевић, Ј. Бансамур, А. Антић, *Радни односи на одређено време локалних службеника у Србији*, Радно и социјално право, бр. 2, 2017, 78.

Оно што је карактеристично из свега изложеног јесте велики значај локалне управе и њеног дјеловања за државну политику, па се послови који су некада били предмет државног апарата преносе у руке локалног, а оно што ову тему чини особито важном јесте да једини надлежни за спровођење послова/мјера јесу запослени у локалној самоуправи. Начела на којима иступају запослени (радно ангажовани) локалне самоуправе су: законитост, непристрасност и политичка неутралност, како је то исто предвиђено и *lex specialis* законом. Локалним јавним службеником не могу се сматрати изабрана лица, нпр. одборници, јер им недостаје својство сталности и професионалности, а регрутују се изборним процесом, а не на основу стручних и професионалних квалификација. Локални јавни службеник не би могао да буде ни бирано лице, председник скупштине општине и члан колегијалног извршног органа, нпр. општинског или градског већа, а све сходно Закону о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе који прописује да је функционер изабрано, именовано, односно постављено лице (осим службеника на положају) у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, односно органима градске општине, као и у службама и организацијама које они оснивају према посебном пропису.¹²

Раздвајање функционера од службеника и намјештеника је неопходно, јер изабрана лица, именована и постављена (осим службеника на положају), којима је поверено вршење јавних овлашћења с правом не могу бити квалификовани као запослени иако остварују одређена права по основу рада, да би се њихов рад могао квалификовати као радни однос субординације. Са друге стране, службеник је запослено лице које професионално обавља стручне послове јединице локалне самоуправе или са њима повезане опште правне послове, математичке, материјално-финансијске, рачуноводствене и административне послове.

Службеник је дакле, запослено лице на извршилачком радном месту, као и на радном месту службеника на положају.¹³ И не чуди направљена разлика између функционера и локалних јавних службеника, искључиво из разлога што функционери у данашњем систему бирања или гласања долазе искључиво из политичких група-елита и своју функцију обављају на мандатни период, који у зависности од органа износи 4-5 година. Стога и не чуде јача законска утемељења у већ поменутом закону што се тиче локалних службеника, а у односу на функционере који за свој посао у данашњем систему одговарају једино политички, док код правне одговорности искључиво у поступку

¹² М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *Службеничко право*, Београд, 2015, 115; Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, *Сл. гласник РС*, бр. 21/2016, 113/2017, др. закон 95/2018, члан 3.

¹³ Б. Шундерић, Љ. Ковачевић, *Радно право, Приручник за полагање правосудног испита*, Београд, 2017, 98; Р. Брковић, *Радноправни положај локалних службеника у Србији у светлу нових законских решења*, Радно и социјално право, бр. 1, 2016, 60.

разријешења. Оно што је важно нагласити јесте специфичност правног положаја који се односи на предметну тему локалних намјештеника, којима се релативно мало пажње поклања, а то је да се на њих примјењују општи прописи о раду, колективни уговор за јединице локалне самоуправе, као и колективни уговор код послодавца.

Наиме, конкретно предметна материја и одредбе закона које се односе на дисциплинску одговорност и санкције према локалним службеницима, примјењују се и на локалне намјештенике.¹⁴ За службенике и намештенике права и дужности у име послодавца, врши начелник градске или општинске управе ако је образована као јединствен орган, односно начелник управе за поједине области или начелник управе градске општине (начелник управе), односно руководиоца који руководи одговарајућом службом или организацијом.¹⁵

Држава је законским оквирима предвиђела да локалној самоуправи повјери оснивање предузећа, агенција, фондација, установа и законом јој повјерила обављање и руковођење истим према посебном закону. Код нас је присутан данас стандардизовани назив „јавни сектор“. Због многобројних измјена законских рјешења, поставља се питање: да ли запослени у јавном сектору локалне самоуправе имају иста права приликом заштите истих из радног односа као и запослени у локалној самоуправи, који своја права и обавезе и одговорности остварују према Закону о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Међутим, радноправни положај запослених у јавним предузећима је превасходно регулисан колективним уговором и у коначници, Законом о раду.¹⁶

III ВРСТЕ ОДГОВОРНОСТИ ЗАПОСЛЕНИХ У ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ

Запослени у локалној самоуправи приликом обављања својих радних задатака у свакодневном су изазову да учине или прекрше одређене норме понашања или чињења утврђене законом, колективним уговором, гранским уговором, па чак и уговором о раду. С обзиром на врсту запослених, како је то дефинисано законом, предвиђено је да функционер одговара за политичку, кривичну и моралну одговорност. Политичка одговорност се налази између моралне и правне одговорности. Она има елементе и једне и друге

¹⁴ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, члан 151.

¹⁵ Р. Брковић, *Радноправни положај...*, *op. cit.*, 60.

¹⁶ Б. Урдаревић, *Радноправни положај јавних службеника у Републици Србији*, Правни живот, бр 11, 2017, 403; А. Антић, *Новине у уређењу радноправног положаја запослених у јавним службама у Србији*, Зборник радова Правног факултета у Приштини, 2018, 425-437. Виђети више: Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, члан 1 став 3.

одговорности, али се не поклапа ни са једном од њих. Баш зато што има елементе и једне и друге, она се може појавити у два облика: као друштвено-политичка и правно-политичка одговорност. За политичку одговорност се каже да је то одговорност изабраних лица, политичких функционера и ужих политичких тела, а да је правна одговорност, одговорност неодговорних, док су према запосленима у државним и локалним органима (јавним службеницима) најпрепознатљивије и најчешће примјењиване праве одговорности, као што су: 1) дисциплинска; 2) материјална; 3) прекршајна; и 4) кривична.¹⁷

Која ће већ од поменутих одговорности бити примјењивана према запосленим лицима прије свега зависи од интезитета повреде, да ли повреда утиче на јавни интерес и у ком капацитету, као и многих других фактора приликом извршавања радње повреде. Тако се одредбе о кривичној, прекршајној и материјалној одговорности запослених и постављених лица у државним органима сходно примјењују и на запослене у јединицама локалне самоуправе.

Свако неизвршавање радних обавеза или неблаговремено или несавесно и немарно вршење, свако недостојно, увредљиво и непримерено понашање, одбијање давања података, ометање грађана у остваривању њихових права и интереса, одбијање послова радног места, неостваривање очекиваних резултата и сл. имају карактер теже повреде радних обавеза и дужности за коју се одговара дисциплински, док стање дисциплинске одговорности одговара стању правне одговорности.¹⁸ Кривична одговорност, односно одговорност за прекршај не искључује дисциплинску одговорност службеника, ако та радња представља и повреду дужности из радног односа.¹⁹

IV УСЛОВ И ОСНОВ ДИСЦИПЛИНСКЕ ОДГОВОРНОСТИ

Одговорност, поред реда утврђених правила понашања, механизма и мјера које треба да обезбједе њихово понашање, обухвата једно цијело подручје односа и услова као елемената и аспеката везаних за превентивно деловање, како би се што је више могуће успостављала одговорност без страха, строгости, санкција и других мера.²⁰ Како би запослени био дисциплински

¹⁷ Љ. Јовановић, *Одговорност и врсте одговорности у савременом друштву*, Зборник Правног факултета у Нишу, бр 12, 1973, 90; Виђети више: З. М. Ивошевић, *Дисциплинска и материјална одговорност у радном односу*, Београд, 2000, 7; Р. Брковић, Б. Урдаревић, *Радно право са елементима социјалног права*, Београд, 2020, 196.

¹⁸ П. Димитријевић, Д. Вучетић, Ј. Вучковић, *Систем локалне самоуправе*, Ниш, 2015, 100; Ж. Мирјанић, *Надлежност за покретање и вођење дисциплинског поступка*, Гласник Правног факултета у Крагујевцу, 1991, 212.

¹⁹ А. Т. Антић, *Специфичност радноправног положаја локалних службеника, докторска дисертација*, Правни факултет у Крагујевцу, 2020, 180.

²⁰ Р. Лале, *Дисциплинска одговорност локалних службеника у свијетлу новог Закона о раду*, Радно и социјално право, бр. 2, 2016, 19.

одговоран за учињену повреду радне обавезе и непоштовање радне дисциплине, неопходно је да се испуне одређени услови:

- 1) Да постоји одређена утврђена радна обавеза;
- 2) Да постоји напад на ту радну обавезу;
- 3) Да је напад извршио запослени код послодавца;
- 4) Да постоји узрочна веза између понашања радника и настале повреде радне обавезе.²¹

Онај запослени који својом кривицом, чињењем или нечињењем не извршава своје радне обавезе на раду или у вези са истим, не придржава се инструкција послодавца, нарушава радну дисциплину, самим тим чини повреду радне обавезе, која са собом повлачи дисциплинску одговорност запосленог. Дисциплинска одговорност је у својој битности санкција субординације упосленика послодавцу, која има својих варијаната, али постоји свуда и где постоји радни однос.²² Повреде радних обавеза прописане су законом, општим актом, колективним уговором, правилником о раду, уговором о раду, те су запослени упознати које понашање је дисциплински кажњиво и дужни су да се придржавају права и обавеза утврђених поменутих актима. Како би према запосленом могла да се изрекне дисциплинска санкција неопходно је да постоји повреда радне обавезе, али и одређени услови који су везани за личност запосленог, који могу бити субјективног и објективног карактера.

Један од услова дисциплинске одговорности јесте урачунљивост, па је тако урачунљив запослени уколико је у вријеме извршења повреде радне обавезе/дисциплине био способан да схвати значај предузетих радњи, да управља својим поступцима, односно одлучује о њима. Урачунљивост можемо дефинисати као нормално психичко стање здравог и душевно зрелог учиниоца у вријеме извршења дисциплинског дјела. Неке од ситуација које се могу јавити да урачунљиви запослени не одговара за повреду радне обавезе/дисциплине јесу свакако психички поремећаји, ментална заосталост, који се јаве након извршења повреде. Међутим, важно је нагласити да оно лице које себе намјерно доведе у стање неурачунљивости не ослобађа себе дисциплинске одговорности. Приликом дефинисања да ли је одређено лице урачунљиво важну чињеницу представља уколико се може сазнати мотив или циљ урачунљивог запосленог. Мотив је покретач људске активности. То је она унутрашња психолошка снага која изазове, покрене човека на одређену акцију. Та акција, односно активност може бити изражена у форми чињења или нечињења, трпљења или некој другој форми. Међутим, мотив није само изазивач и покретач, већ исто тако усмеравач акције одређујући јој правац, интензитет дејства, па и модалитет њеног испољавања.²³ Откривањем мотива

²¹ П. Јовановић, *Радно право*, Правни факултет у Новом Саду, 2015, 312.

²² Б. Перић, *Појам радног односа*, Годишњак Правног факултета у Сарајеву, 1956, 201.

²³ Љ. Јовановић, *Мотив и виност*, Зборник Правног факултета у Нишу, 1971, 65.

се може декларисати да ли се ради о урачунљивом или неурачунљивом лицу, па и о самом интензитету кривице.

Основ дисциплинске одговорности јесте кривица запосленог која мора на законит начин да се утврди и да се приликом утврђивања исте уђе објективно и непристрасно у тај процес. Запослени одговара дисциплински само ако је крив, а његова се кривица доказује. Отуда дисциплинска одговорност је лична одговорност.²⁴ Виност, као психички однос учиниоца према делу као резултату своје радње је неопходна претпоставка за одговорност и кажњивост.²⁵ Како и у кривичном праву, тако и у дисциплинском, кривица има своја два појавна облика, а то су умишљај и нехат. Постоје два облика умишљаја, директни и евентуални, док нехат као блажи облик кривице може бити свјесни и несвјесни. Разлози који искључују кривицу за учињену повреду радне обавезе су свакако такав вид радњи на које није могао да утиче починилац повреде (запослени). Оне су независне од лица које је учинило повреду и претежно долазе из спољног свијета (чињење, трпљење), на које је лице које је учинило повреду било приморано под притиском да исту учини. Неки од најчешћих разлога су: изнуђивање радње силом или пријетњом, нужна одбрана, крајња нужда, одсуство везе са радом и одсуство противправности.²⁶

V ПОВРЕДА РАДНИХ ОБАВЕЗА И ДИСЦИПЛИНЕ ЗАПОСЛЕНИХ У ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ/ДИСЦИПЛИНСКО ДЈЕЛО

Да би запослени дисциплински одговарао за одређено дисциплинско дјело које је кажњиво прописом организације, исто мора бити прописано или познатом запосленом. За она дисциплинска дјела која нису прописана и нису била предочена запосленом, запослени не може одговарати и у овом поступку мора се поштовати начело законитости-легалитета, јер самим тим не постоји онај субјективни елемент код сваке одговорности, а то је кривица и урачунљивост. Дисциплинско дјело осликано у виду повреда радних обавеза и дисциплине је институт којим се желе унаприједити и побољшати стандарди рада, понашања и одговорности службеника. Средство за остварење ових циљева и стандарда су свакако бројни законски, подзаконски акти, уредбе, правилници и кодекси.

Примарним законом, који се примјењује на предметну материју, прописано је да службеник дисциплински одговара за повреде радне дужности и да кривична, односно прекршајна одговорност не искључује дисциплинску одговорност службеника, ако та радња представља и повреду дужности из радног односа. Овај закон је доста детаљно уредио материју дисциплинске одговорности у смислу да је у једном законском тексту прописао: повреде

²⁴ Г. Обрадовић, С. Ковачевић-Перић, *op. cit.*, 49.

²⁵ Љ. Јовановић, *Појам и врсте умишљаја*, Зборник Правног факултета у Нишу, 1975, 131.

²⁶ З. М. Ивошевић, М. З. Ивошевић, *Коментар Закона о раду*, Београд, 2021, 410.

радних обавеза-дисциплине, поступак, санкције, поступак по жалби, застарјелост и упис дисциплинских санкција у кадровску евиденцију, док то није случај код Закона о раду.²⁷

Према садашњем нормативноправном стању, законски оквир прописује 5 лакших повреда дужности и 21 тежу повреду дужности.²⁸ Оно што чини специфичним ове повреде службене дужности, јесте свакако члан 137 став 5, који прописује да лакша повреда дужности из радног односа је: повреда кодекса понашања службеника која није обухваћена неком од повреда дужности из радног односа предвиђених овим или посебним законом.²⁹ Ова законска одредба оставља правни вакуум и ингеренције да орган локалне самоуправе предвиди и неке нестандартне повреде дужности које би се могле оквалификовати као лакше и да притом казни запосленог у износу до 20% од плате предвиђене за претходни мјесец. У прилог овој чињеници иде свакако и члан 196 став 2, гдје кодекс понашања службеника и намјештеника у име послодавца доноси Скупштина локалне самоуправе, која је признаћемо, политичко тијело и представници истог нису запослена лица локалне самоуправе. Тако долазимо у један апсурд, гдје лица која не одговарају дисциплински (одборници-бирана лица) одлучују због чега и којих повреда радних обавеза/дисциплине ће запослени дисциплински одговорати.³⁰

VI ДИСЦИПЛИНСКИ ПОСТУПАК

Оно што заправо и раздваја и чини највише особену разлику између општег режима радних односа и посебних режима радних односа јесте свакако *поступак*.³¹ То је процесни елемент који ова два облика раздваја у двије посебне колоне. Ако би карактерисали ова два облика и тражили заједничку тачку докле се они спајају или докле су слични то је свакако моменат покретања дисциплинског поступка, гдје се ова два режима рачвају.

Своју пуноћу и правну утемељеност дисциплинска одговорност може једино остварити преко законито спроведеног дисциплинског поступка. Законит поступак биће онај који се спроводи у пуном законском квалитету и квантитету, а све у складу са важећим законским и подзаконским правилима.

²⁷ Закон о раду, *Сл. гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017-одлука УС 113/2017 и 95/2018.

²⁸ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, чл. 137-138.

²⁹ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, члан 137 став 5.

³⁰ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, члан 196.

³¹ Док нпр. у општем режиму радних односа у Црној Гори Закон о раду предвиђа детаљнију уређеност дисциплинске одговорности. Виђети више: Закон о раду Црне Горе, *Сл. лист ЦГ*, бр. 74/2019, 8/2021, 59/2021, 68/2021 и 145/2021, члан 144-157.

Непоштовање обавеза које су законом предвиђене у поступку утврђивања дисциплинске одговорности за последицу ће имати незакониту дисциплинску одлуку, без обзира на испуњеност материјалноправних елемената.³² Дисциплински поступак јесте објективан и непристрасан процес који даје могућност другој странци да се изјасни и самим тим се остварује основно начело на којем и почива, а то је *audiatur et altera pars*. Дисциплински поступак се мора спровести према начелима, а то су: начело законитости, једнакости, хитности, одбране, претпоставке невиности.

Дисциплински поступак покреће послодавац, на сопствену иницијативу или на предлог лица које је непосредни руководиоца службенику. Поступак се покреће писменим закључком, који се доставља службенику и на који жалба није допуштена. Службеник који сазна за учињену повреду дужности из радног односа може послодавцу да поднесе иницијативу за покретање дисциплинског поступка. Против службеника на положају дисциплински поступак покреће и води орган надлежан за његово постављање. Против решења којим је службенику на положају изречена дисциплинска мера жалба није допуштена, али може да покрене управни спор.³³

Послодавац води дисциплински поступак, одлучује о дисциплинској одговорности и изриче дисциплинске мере. Послодавац може да образује дисциплинску комисију од три члана да у његово име води дисциплински поступак и одлучује о дисциплинској одговорности.³⁴ Послодавац је дужан да образује дисциплинску комисију да у његово име води дисциплински поступак и одлучује о дисциплинској одговорности у случајевима теже повреде дужности из радног односа.³⁵ Законодавац је оваквим прописима хтио да појача и институционализује дисциплинску комисију као један независан и непристрасан орган који ће спроведећи овај поступак обезбједити да се утврди и идентификује право чињенично стање. Поступак руковођења, гласања и одлучивања детаљније се уређује унутрашњим правилницима и уредбама. По правилу у дисциплинској комисији требало би да раде високостручни запослени-службеници који ће на један строго професионалан и стручан начин да руководе поступком.

Као најважнија процесна радња у току дисциплинског поступка јесте свакако усмена расправа. Расправа, као процесни инструмент, дозвољава лицу које се дисциплински терети да изнесе одбрану, на какав ће начин изнјети исту све зависи од конкретно његовог држања према поступку. Одбрана може бити

³² В. Симовић-Звицер, *Коментар Закона о раду*, Подгорица, 2020, 352.

³³ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, члан 139-140.

³⁴ Док се *lex specialis* законима предвиђа да одлучивање у органу управе, као и у било ком другом органу, може бити засновано на колективном или инокосном принципу. З. Лончар, *Овлашћено службено лице у управном поступку*, Правни живот бр. 10, 2017, 301.

³⁵ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, члан 141.

лична или стручна, преко овлашћеног заступника, коју ће исти изложити писмено или усмено на усменој расправи. Најважнија радња у току усмене расправе је сачињавање записника који у судском поступку представља доказ, а о чијој законитости брину чланови комисије. Важно је нагласити да исти мора бити потписан од стране свих чланова комисије. Неуредно достављање позива за усмену расправу представља битну повреду правила поступка и један од разлога за поништавање рјешења којим се одлучивало о одговорности службеника. Расправа није обавезујући процесни елемент, стога иста може да се одржи и без присуства службеника.

Дисциплинска комисија доноси рјешење већином гласова укупног броја чланова, осим када је другачије прописано. Када је број гласова подјељен одлучује глас предсједника комисије, који по правилу гласа последњи и самим тим спријечава утицај на друге чланове комисије. Решење се обавезно саставља у писаном облику, садржи увод, диспозитив, образложење, упутство о правном средству, потпис овлашћеног службеног лица и печат органа или други вид потврде о аутентичности.³⁶

Покретање дисциплинског поступка за лакше повреде дужности застарјева протеком једне године од извршене повреде, а за теже повреде протеком двије године од извршене повреде. Вођење дисциплинског поступка за лакше повреде дужности застарјева протеком једне године од покретања дисциплинског поступка, а за теже повреде дужности протеком две године од покретања дисциплинског поступка. Застарелост не тече док дисциплински поступак није могуће покренути или водити због одсуства службеника, за време трајања управног спора, односно судског поступка у вези са спроведеним дисциплинским поступком и изреченом дисциплинском мером или из других оправданих разлога.³⁷

VII ДИСЦИПЛИНСКЕ САНКЦИЈЕ/МЈЕРЕ

Дисциплинска санкција се може дефинисати као врста правне санкције утврђена законом или другим општим актом, коју изриче надлежни дисциплински орган у дисциплинском поступку против запосленог, који својом кривицом учини повреду радне обавезе, дисциплине понашања, а чије се последице огледају у ограничавању или одузимању одређених права.³⁸ Редовно се изриче после спроведеног дисциплинског поступка. Санкције као продукт одговорности су најбољи барометар стања у стварним односима друштва, односно одређених организација. Оне су производ нужног захтјева

³⁶ Закон о општем управном поступку, *Сл гласник РС*, бр 18/2016 и 95/2018, члан 141.

³⁷ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, члан 142.

³⁸ С. Ковачевић-Перић, Г. Обрадовић, *Легитимност новчане казне као дисциплинске санкције*, Право и привреда, бр. 10, 2014, 8; Б. Шундерић, *Радно право*, Београд, 2010, 53;

за обезбјеђењем функционисања организација, исто тако и акт превенције.³⁹ Као што важи начело легалитета за предвиђеност повреда радних обавеза/дисциплине, тако важи и за санкције и не може се изрећи санкција која није у складу са законом или другим важећим прописима и уколико није у складу са учињеном повредом. У том погледу, правна сигурност интегрише извесност као нужну правну последицу одређених аката и радњи, што директно утиче и на сам поступак одлучивања.⁴⁰

Дисциплинским кажњавањем ишло се у корак за савременим локалним самоуправама, које су стварајући данас добре стандарде и примјере функционисања заправо и постигле успјешним регулисањем унутрашњих односа, самим тим и питање дисциплинске одговорности. Дисциплинске санкције/мјере за повреду радних обавеза/дисциплине у локалној самоуправи могу бити двојаке, а то су санкције/мјере за: лакше повреде и теже повреде.⁴¹ Дисциплинску санкцију/мјеру у дисциплинском поступку изриче дисциплинска комисија када службенику рјешењем констатује повреду радне обавезе.

Оно што значајно утиче на висину и врсту санкције/мјере, јесу свакако објективне и субјективне околности, степен одговорности и тежина учињене повреде радне обавезе. Такође, чињеница која утиче на врсту и висину санкције јесте то да ли је запослени повратник у повреди радних обавеза, о чему постоји евиденција у кадровском листу. Оно што је веома важно нагласити овдје је чињеница да законодавац није детаљно регулисао начин дисциплинског кажњавања санкцијама/мјерама, конкретно речено број дисциплинских санкција не прати број повреда радних обавеза. Међутим, овај потенцијални проблем у пракси може бити предмет баш оних нежељених ефеката, гдје би имали ситуацију да одређене политичке структуре које су заступљене у одређеним органима локалне самоуправе ово користе као

³⁹ Ч. Богичевић, *Неки општи аспекти утицаја санкција на радне односе и статус радника*, Гласник Правног факултета у Крагујевцу, 1991, 195.

⁴⁰ Т. Ковачевић, *Актуелне тенденције у развоју радног права*, Зборник радова Копаоничке школе природног права, бр. 4, 2021, 171.

⁴¹ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, чл 145. «За лакше повреде дужности из радног односа службенику може да се изрекне новчана казна до 20% његове основне плате, за месец у коме је новчана казна изречена. За теже повреде дужности из радног односа службенику може да се изрекне: 1) новчана казна од 20% до 30% његове основне плате за месец у коме је новчана казна изречена, у трајању до шест месеци; 2) одређивање нижег коефицијента у распону до почетка непосредно нижег платног разреда, који не може бити нижи од почетног коефицијента звања чије послове службеник обавља, према закону којим се уређују плате у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе; 3) забрана напредовања од четири године; 4) премештај на радно место у непосредно ниже звање уз одређивање коефицијента према закону којим се уређују плате у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе; 5) престанак радног односа».

предмет обрачуна са политичким противницима и неистомишљеницима, гдје би дисциплинско кажњавање изгубило у бити превентивни карактер. Законодавац је испустио тренутак да једним ставом, као што би било обавезно доношење Правилника о кажњавању за ову врло осјетљиву егзистенцијалну материју регулише и стави под додатну заштиту.

Службеник против кога је покренут кривични поступак због кривичног дјела учињеног на раду или у вези са радом или дисциплински поступак због теже повреде дужности може бити удаљен са рада до окончања кривичног, односно дисциплинског поступка, ако би његово присуство на раду штетило интересу послодавца или ометало вођење дисциплинског поступка. Састоји се у удаљењу запосленог са рада, чиме се запосленом онемогућава да извршава рад, а самим тим и да заради.⁴² Рјешење о удаљењу с рада доноси послодавац или дисциплинска комисија, у зависности од тога ко води дисциплински поступак.

Рјешење о удаљењу с рада службеника на положају доноси орган надлежан за његово постављање и исто се опозива по службеној дужности или на предлог службеника, ако престану разлози због којих је донесено. На поменуто рјешење службеник може да изјави жалбу у року од пет дана од дана пријема истог, док жалба не одлаже извршење рјешења. Надлежност да поступи по жалби припада Жалбеној комисији која је дужна да одлучи по жалби у року од пет дана. На рјешење о удаљењу с рада службеник на положају нема право жалбе, али може да покрене управни спор.⁴³

Можемо разликовати двије врсте удаљења службеника са рада и то: факултативно и обавезно. Обавезно удаљење са рада је изричито прописано законом, што значи да послодавцу није остављена могућност да сам врши процјену да ли неког запосленог удаљити са рада или не. За разлику од овог удаљења, факултативно удаљење даје могућност послодавцу да сам донесе одлуку да ли ће неког запосленог удаљити са рада или не. Уписивање у кадровску евиденцију дисциплинских казни је поступање надлежног органа по службеној дужности у циљу унапређења и евиденције истих. Овај поступак је доста значајан из разлога што знатно утиче на будуће/потенцијалне учиниоце дисциплинских дјела да исто не учине, из разлога могућег спречавања у даљем напредовању или пак, спречавања приликом новог запошљавања. Друга важност уписивања санкција/мјера у кадровску евиденцију јесте битан параметар приликом поновног дисциплинског кажњавања, уколико већ постоје уписане санкције/мјере, гдје се запослено лице третира као повратник у дисциплинском дјелу.

Након рјешења од стране послодавца/органа локалне самоуправе о дисциплинском кажњавању запосленог локалног службеника, истом стоје на

⁴² I. Wadderburn, *The Worker and the Law*, London, 1983, 196.

⁴³ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, члан 147-148.

располагању три (један, уколико је службеник на положају) механизма заштите својих права, а то су: жалба, иницијатива и (тужба).

VIII ЗАКЉУЧАК

Као што смо навели у току рада, запослени у локалној самоуправи нису сва лица која су у радном односу, па стога бирања и постављена лица се не могу сматрати запосленима локалне самоуправе. Дисциплинску одговорност, као један од видова правне одговорности по којој могу одговарати запослени локалне самоуправе, чини специфичном у односу на друге одговорности чињеница да дисциплински може једино одговарати лице које је запослено, тј. лице које је у односу субординације. Доношењем етичког кодекса понашања локалних службеника (та је обавеза предвиђена чланом 196 Закона) проширује се опус и ингеренције надређеног за дисциплинско кажњавање за лакше повреде службене дужности. Како дисциплинске санкције нису стриктно везане за одређена дисциплинска дјела или у супротном, број дисциплинских санкција не прати број дисциплинских дјела, мора се водити рачуна да дисциплинско кажњавање не изгуби карактер превентивног дјеловања и да не постане предмет злоупотребе.

Како је Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе једно право освјежење у дефинисању права, обавеза и одговорности запослених у локалној самоуправи, тако исти има и одређене правне пропусте, који се односе конкретно на предметну материју. Међутим, важно је нагласити да је постигнут циљ овим законом, а то је повећани број степеница/филтера кроз које пролази рјешење којим се одлучује о правима, обавезама и одговорностима. То је оно што је најважније што је овај посебни режим радних односа који се односе на запослене локалне службенике приближило државним службеницима у радноправном положају, а свакако одвојило од општег режима радних односа. Важност цјелокупног процеса утврђивања дисциплинске одговорности и посебне пажње законодавца јесте то да је дисциплинско кажњавање питање егзистенцијалног карактера и исто може имати далекосежне последице по учиниоца. Стога, не треба занемарити чињеницу на коју указује и сам професор Шундерић и то, да је дисциплинско кажњавање превентивног карактера, а не репресивног.

Rajko Raonić*

**DISCIPLINARY RESPONSIBILITY AND SANCTIONS OF
LOCAL GOVERNMENT EMPLOYEES
- theoretical and positive legal frameworks -**

Summary

The topic of the paper is the responsibility arising from the employment relationship and a detailed elaboration of what constitutes it from a theoretical and legal aspect. In order to approach the topic in a comprehensive way, it is necessary to define who the actual employees are and who the lex specialis law for this matter recognizes as an employee of local self-government. Namely, the local apparatus or local self-government as the employer of a large number of people/employees today, drew its internal organization from the Law on Employment in State Bodies and the Labor Law until 2016 until the adoption of the Law on Employees in Autonomous Provinces and Local Self-Government Units. By passing the already mentioned law, employees in autonomous provinces and local self-government units raise their rights, obligations and responsibilities to the rank of civil servants, and as far as legal coverage is concerned, they stand side by side with civil servants. The law in question was influenced by many legal texts, but the most dominant was the influence of the Law on Civil Servants. Such a fact is not surprising, because from everything presented, the attitude and course of the legislator is clear, which is to bring local self-government/organs, employees and everything related to those two constitutive elements closer to the European family of local self-governments. This intention was partially succeeded by the adoption of such a legal text, but the question remains whether every person employed in a local self-government is actually an employee of the local self-government.

Key words: *local self-government; local official; disciplinary procedure; disciplinary action; disciplinary responsibility; disciplinary sanctions.*

* Trainee in the Administrative court of Montenegro.