

POJAM I PRAVNA PRIRODA RADNIH ODNOSA U DRŽAVNIM ORGANIMA

Dr. sc. Faruk Sinanović, docent
Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli

SAŽETAK

Pravo na rad je temeljno ljudsko pravo koje se oživotvoruje kroz radni odnos. Oživotvorenje radnog odnosa vrši se kod poslodavaca koji se mogu razvrstati u dvije temeljne skupine; privredne subjekte i druga pravna i fizička lica koja na temelju odgovarajućeg pravnog osnova angažiraju rad drugog lica i subjekte sa područja javnopravnih djelatnosti. Na temelju ovakve podjele poslodavaca vrši se i razlikovanje radnih odnosa u općem i posebnom režimu, pri čemu se opći režim radnih odnosa odnosi na privredne subjekte i druga pravna i fizička lica, a poseban režim na radne odnose zaposlenih u državnim organima vlasti, odnosno u širem pojmu na zaposlene u javnim službama. Znači, poseban režim radnih odnosa uređuje službenički odnos na temelju čega se ti odnosi danas u većini zemalja uređuju normama službeničkog prava. Da li je službeničko pravo posebna grana prava ili je sastavni dio radnog ili upravnog prava još uvijek nije jasno izdiferencirano kako u pravnoj teoriji tako i u pozitivnopravnoj praksi. Zbog toga su pitanja koja se tiču pravne prirode službeničkog prava, pravne prirode službeničkog odnosa, pravne prirode akta kojim se uspostavlja službenički odnos, i drugih prava, obaveza i odgovornosti koje proizilaze iz službeničkog odnosa još uvijek aktualna problematika, kako u svijetu, tako i u Bosni i Hercegovini. Još uvijek neustrojeno na zajedničkim osnovama ili jedinstveno uređeno službeničko pravo u Bosni i Hercegovini, bez obzira na unutrašnje državno uređenje, rezultat je ustavom izvršene raspodjele nadležnosti između države i njenih unutrašnjih konstituenata.

Ključne riječi: rad, radni odnos, službenički odnos u državnim organima vlasti, država, državni - javni službenik, pravna priroda, akt o uspostavljanju službeničkog odnosa, upravni akt, javna interes, posebna - javna ovlaštenja, prava obaveze i odgovornosti.



1. UVOD

Pravo na rad je temeljno ljudsko pravo koje služi afirmaciji i duhovnom razvoju pojedinaca i članova njihove porodice s jedne strane, i s druge strane razvoju cjelokupnog društva u cilju ostvarivanja materijalnog blagostanja, prije svega na načelima jednakosti u mogućnostima i tretmanu. Kao takvo pravo na rad je garantirano svim pojedincima kako najvišim pravnim aktima u svakoj državi, tako i aktima univerzalnog i regionalnog međunarodnog karaktera.

Obaveza je svih subjekata društva počev od predstavnika vlasti, vlasnika kapitala i predstavnika rada da stvaraju takav ambijent da se svakom pojedincu u skladu sa njegovim znanjem i sposobnostima pod jednakim i unaprijed utvrđenim uvjetima omogućiti ostvarenje tog prava.

Pravo na rad može se ostvariti kod raznih poslodavačkih subjekata koji se mogu svrstati u privredne subjekte, druga pravna i fizička lica koja po bilo kom pravnom osnovu angažiraju rad drugog lica i subjekte sa područja javnopravnih djelatnosti.

Polazeći od ovakve klasifikacije poslodavaca u radnom zakonodavstvu se razlikuje opći režim radnih odnosa koji se odnosi na privredne subjekte i druga pravna i fizička lica koja po bilo kom pravnom osnovu angažiraju rad drugog lica, i poseban režim radnih odnosa koji se odnosi na subjekte sa područja javnopravnih djelatnosti, odnosno koji se odnose na državu kao poslodavca.

Bez obzira što svi zaposleni, kako u općem, tako i u posebnom režimu radnih odnosa, imaju određen jedinstveno uređen krug prava, obaveza i odgovornosti, ipak u posebnom režimu radnih odnosa dolaze do izražaja specifičnosti koje proizilaze iz same prirode poslova koji se obavljaju iz domena nadležnosti državnih organa i tijela koji se prevashodno vrše u javnom interesu uz upotrebu posebnih ovlaštenja, a tiču se uvjeta prijema na rad u službu, ostvarivanja prava i izvršavanja obaveza koja proizilaze iz radnopravnog statusa, odnosa koje državni službenici ostvaruju na nivoima tijela državne vlasti, a prije svega uprave, „odnosa koje ostvaruju na nivoima tijela državne uprave i drugih struktura društva, a posebno odnosa koji se ostvaruju između nositelja poslova državne uprave

i građana, sistema nadzora nad načinom vršenja poslova, aktima i mjerama koje iz vršenja poslova proizilaze, kao i ovlaštenjima koja se u toku nadzora mogu primijeniti.“

Država kao najorganiziranija društvena organizacija preko svojih organa i tijela koji vrše funkcije državne vlasti ostvaruje najrazličitije ciljeve cjelokupne društvene politike.

Za realizaciju tih ciljeva državi je potreban prije svega određeni broj ljudi koji će svojim stručnim, profesionalnim, moralnim i drugim sposobnostima ostvarivati te nadležnosti. Zbog toga se, pored propisa kojima se uređuje vršenje poslova državnih djelatnosti, poseban značaj pridaje i licima koja obavljaju poslove u tijelima i organima državne vlasti, naročito zbog činjenice da ta lica u vršenju svojih poslova imaju izvjesnu slobodu akcije, odnosno diskreciono pravo u odlučivanju.

Iz tih razloga, a polazeći od nepobitne činjenice da Bosni i Hercegovini slijedi nužna reforma državne, odnosno javne uprave na njenom putu ka europskoj uniji i drugim euroatlantskim asocijacijama, u ovom radu će se ukazati na specifičnosti posebnog režima radnih odnosa, analizirati pravna priroda službeničkog odnosa i akta o uspostavljanju službeničkog odnosa, odvojeno razmotriti radnopravni statusni položaj državnih službenika u vršenju poslova državnih djelatnosti u odnosu na njihova ovlaštenja kada stupaju u upravne odnose sa građanima i drugim pravnim subjektima, kao i druga pitanja vezana za službenički odnos.

I svakako, u radu će se ukazati i na određene specifičnosti službeničkog odnosa u Bosni i Hercegovini koje su rezultat ustavom utvrđene raspodjele nadležnosti između države i njenih konstitutivnih dijelova.

Metodologija korištena prilikom izrade ovog rada zasnivala se na sociološkom, normativnom, dogmatskom, komparativnom, ali i drugim metodama.



2. OPĆI RADNI ODNOS I SLUŽBENIČKI ODNOS

Radni odnosi su najdinamičniji i najučestaliji pravni odnosi u društvu koji predstavljaju dio društvenih odnosa posebnog značaja i karaktera koji nastaju, razvijaju se, mijenjaju i prestaju između konkretnih subjekata povodom posebnog pravnog objekta - zavisnog rada¹ iz kojeg proizilaze prava, obaveze i odgovornosti koja se između njih uspostavljaju i reguliraju. Osnovu i sadržinu radnog odnosa čini rad, koji se označava kao svrsishodna ljudska djelatnost koja najoptimalnije doprinosi kako razvoju pojedinca, tako i razvoju društva kao cjeline.²

Kao dio ukupnih društvenih odnosa posebnog značaja i karaktera, radni odnosi se razlikuju od drugih društvenih odnosa po svojim specifičnim elementima na temelju čega se od njih i razgraničavaju. „Osobine i obilježja radnih odnosa po kojima se oni bitno razlikuju od svih ostalih društveno pravnih odnosa mogu se posmatrati u užem i širem smislu.“ Te razlike se „najčešće označava-

1 a) Rad je središnja kategorija radnog prava koji ima slijedeće karakteristike: dobrovoljni rad posloprimca (zaposlenika, službenika, namještenika); nesamostalan rad, rad za drugoga - rad u službi drugoga; subordinirani rad, rad za platu i rad koji se realizira u radno pravnom statusu. Dedić, S., Gradašević-Sijerčić, J. (2005.), *Radno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 43.

b) Za termin „zavisni rad“ u daljem tekstu će se upotrebljavati samo termin rad.

2 Termin rad u oblasti radnog prava ima više značenja. Prije svega, i najčešće, termin rad se upotrebljava da bi se označio radni odnos. Tako kada se u vezi sa radnim odnosom govori o radu, onda je riječ o pravima i obavezama radnika ili poslodavaca. Istina, u opštim pravilima, i u pojedinačnim odnosima u radnom pravu, termin rada u jezičkom smislu i kontekstu, naslanja se na pojam radnog odnosa, na odgovarajući način. Ako to nije slučaj onda se radi o nekim drugim formama rada, odnosno radnih odnosa. U osnovi i sadržini radnog odnosa je rad... I u pogledu drugih formi i odnosa zapošljavanja, odnosno rada (koji nisu radni odnos), takođe se upotrebljava termin rad. On označava radnu aktivnost, ali i drugačije pravne odnose, od radnog odnosa. Npr. u kontekstu pravila i pojmova koji govore o ugovoru o djelu, ili nekom drugom obliku rada koji nije radni odnos, termin rad označava rad koji nije radni odnos. Brajić, V. (2001.), *Radno pravo*, Savremena administracija a.d. Beograd, 4

ju kao osnovni (bitni) i sporedni (nebitni) elementi pojma radnog odnosa“. „Osnovni, bitni elementi opredjeljuju pravne odnose na radu i povodom rada kao radne odnose, tj. ukoliko jedan nedostaje nema ni radnih odnosa, dok nebitni (sporedni) elementi utiču na oblike i vrste radnih odnosa (trajanje radnog odnosa, vrsta radnog vremena i slično)“.³

Bitni elementi pojma radnog odnosa su: dobrovoljnost,⁴ lična radnopravna funkcionalna veza,⁵ uključivanje u proces rada⁶ i ostvarivanje prava i obaveza na radu, u vezi sa radom i povodom rada,⁷ dok su nebitni elementi trajanje radnog odnosa,⁸ radno vrijeme⁹ i subordinacija.

3 Dedić, S., Gradašćević-Sijerčić, J., *op.cit.* 164.

4 Kada je u pitanju dobrovoljno stupanje na rad onda je jasno da je u pitanju radni odnos, ako se radi o dobrovoljno uspostavljenom odnosu i ako su ispunjeni ostali uslovi, odnosno karakteristike (elementi). Ako odnos rada nije uspostavljen dobrovoljno, onda je sigurno da nije uspostavljen radni odnos, čak iako postoje drugi elementi, koji govore u prilog postojanja radnog odnosa. Brajić, V., *op.cit.* 129.

5 Lična radno pravna funkcionalna veza je karakteristika odnosno element koji se utvrđuje kroz činjenicu da radnik lično obavlja rad za koji je uspostavio radni odnos na temelju valjanog pravnog osnova. *Ibid.*

6 Uključivanje u proces rada koji je organizirao poslodavac u neposrednoj je vezi sa prethodnim elementom. Zapravo, lična radnopravna i funkcionalna veza može se jedino i ostvariti uključivanjem, odnosno stupanjem na rad. Dedić, S., Gradašćević-Sijerčić, J., *op.cit.* 167.

7 Ostvarivanje prava i obaveza koje se stiču na radu, u vezi sa radom i povodom rada pretpostavlja ostvarivanje same sadržine radnog odnosa. Prava i obaveze u radnom odnosu određuju položaj samih strana radnog odnosa; poslodavca i posloprimca. Radni odnos je dvostrano obavezujući pravni odnos jer svaka strana ima istovremeno i prava i obaveze i prema drugoj strani. Prava posloprimca su pravo na platu, utvrđeno radno vrijeme, odmori i odsustva i sl., a prava poslodavca su da odredi mjesto, uslove i način obavljanja rada poštujući pri tome i prava radnika... *Ibid.*, 168. i 169.

8 Trajanje radnog odnosa je jedan od elemenata koji se utvrđuje pri zasnivanju radnog odnosa. Radni odnos se zasniva bez određenja vremena trajanja radnog odnosa tzv. radni odnos na neodređeno vrijeme, ili kao radni odnos na određeno vrijeme, tj. radni odnos čije trajanje je određeno u momentu zasnivanja radnog odnosa. Brajić, V., *op.cit.* 131.

9 Radni odnos se zasniva sa obavezom radnika da radi određeno radno vrijeme u toku dana, odnosno radne sedmice. U savremenim uslovima

Međutim, kada je u pitanju subordinacija kao karakteristika ili element koji se javlja u radnim odnosima treba imati u vidu da se subordinacija „ne javlja jednako u svim radnim odnosima, dok, smatra se, subordinacije u nekim radnim odnosima i nema.“¹⁰

„Smatra se da subordinacije nema u radnim odnosima u privredi, ili u radu kod kuće. Ipak, sve zavisi od toga šta se pod subordinacijom podrazumijeva. Prema nekim ranijim definicijama, radni odnos je bio odnos radnika i poslodavca u kome se radnik nalazi u zavisnom odnosu, za koji je karakteristična baš ta zavisnost radnika od poslodavca. Ako ta zavisnost podrazumijeva i odnos naredbodavca i izvršioca onda je to odnos subordinacije.“¹¹

Nasuprot tome, subordinacija postoji u državnoj upravi jer je ona karakteristična za službeničke radne odnose i bitan je element službeničkih radnih odnosa, o čemu će biti više riječi u daljnjim izlaganjima.

Radni odnosi kao dio ukupnih društvenih odnosa uspostavljaju se između posebnih subjekata u procesu cjelokupnog društvenog rada. „Za uspostavljanje i postojanje radno pravnog odnosa neophodno je postojanje najmanje dva subjekta;¹² postojanje volja subjekata da na osnovu odgovarajućeg pravnog osnova uspostave međusobna prava i obaveze i da postoji objektivan, društveno dopustiv interes koji ih vezuje u taj odnos, odnosno pravni posao.“¹³

Kako se kao poslodavac može pojaviti svako fizičko i pravno lice koje na osnovu valjanog pravnog osnova zapošljava jednog ili više zaposlenika, radni odnosi se uspostavljaju sa privrednim subjektima, subjektima sa područja javno pravnih djelatnosti i dru-

se zakonom određuje puno radno vrijeme, koje je jedno od osnovnih prava radnika u radnom odnosu na osnovu koga može da ostvaruje sva prava i u punom obimu. *Ibid.*, 131. i 132.

10 Brajić, V., *op.cit.* 132.

11 *Ibid.*

12 Subjekti radnog odnosa su poslodavac i posloprimac. Poslodavac je pravno ili fizičko lice koje angažira rad drugog lica, a posloprimac je fizičko lice koje prihvata ponuđeni posao u skladu sa važećim pravnim propisima.

13 Dedić, S., Gradašćević-Sijerčić, J., *op.cit.* 189.

gim fizičkim i pravnim licima koja na osnovu valjanog pravnog osnova angažiraju rad drugih lica.

Radni odnosi su različito pravno uređeni u zavisnosti od toga ko su poslodavački subjekti i kojim poslovima se bave, odnosno koju djelatnost obavljaju. Na temelju ovakve pravne regulative radnih odnosa razlikuje se opći režim radnih odnosa i poseban režim radnih odnosa.

Opći režim radnih odnosa odnosi se na sve zaposlene i sve poslodavce bez obzira koje poslodavac a ko posloprimac. Ovim režimom uređuju se samo ona prava koja su zajednička,¹⁴ koja se odnose na sve zaposlene i poslodavce,¹⁵ ukoliko posebnim zakonom nije drugačije uređeno. To znači da se ova pravila primjenjuju i na radne odnose zaposlenih u državnim organima. Isto tako, ova pravila se primjenjuju i na radne odnose zaposlenih u državnim organima kada su njihovi radni odnosi uređeni posebnim zakonima, ali neki pravni odnos, odnosno prava i obaveze nisu uređeni tim posebnim zakonom.

Poseban režim radnih odnosa na specifičan način uređuje posebnosti određenih kategorija zaposlenih lica. Poseban režim radnih odnosa odnosi se na državne službenike i zaposlene u državnim organima bilo kojeg nivoa društveno političke zajednice. Iz ovoga jasno proizilazi da se radni odnosi državnih službenika uređuju posebnim zakonima upravo polazeći od specifičnosti, odnosno posebnosti odnosa u državnim organima.

Znači, jedna od osnovnih karakteristika radnog odnosa ogleda se u tome da svi zaposleni bez obzira kod kojeg su poslodavca u radnom odnosu (javni ili privatni sektor) u osnovi imaju jedan zajednički radno pravni položaj.

Ali, polazeći od već istaknutih razlika u općem i posebnom režimu radnih odnosa, takođe se sa sigurnošću može tvrditi da u pojed-

14 Ova prava bi se mogla označiti i kao osnovna prava, ali se onda postavlja opravdano pitanje koja su to osnovna prava iz radnog odnosa, šta su osnove za takvu tvrdnju.

15 Ova prava u Bosni i Hercegovini uređena su entitetskim Zakonima o radu, Zakonom o radu Brčko distrikta i općim kolektivnim ugovorima.



nim oblastima rada postoje određene specifičnosti, odnosno razlike u radnim odnosima. To se prije svega odnosi na radni odnos u državnim organima koji je „specifičan zbog društvenog značaja, posebnog karaktera poslova i dužnosti, kao i naglašene odgovornosti u vršenju funkcija državnog organa.“¹⁶ Zbog toga se pitanje radnog odnosa u državnim organima, akta kojim se ovaj odnos uspostavlja i radno-pravnog položaja zaposlenih pojavljuje kao izuzetno složeno pitanje.

„Stupajući na rad u službu određenog državnog organa, lice preuzima obavezu vršenja određenih poslova i stiče status državnog službenika. Odnos koji službenik uspostavlja sa državom naziva se službenički odnos.“¹⁷

„Službenički odnos odlikuje se određenim specifičnostima, i to:

1. službenički odnos je dvostrani odnos države, organizacije koja raspolaže javnim ovlašćenjima ili neke javne službe i službenika;
2. služba je dobrovoljnog karaktera, što znači da u nju lica ulaze svojom voljom;
3. kod službeničkog odnosa postoji primat zakonskog uređivanja, dok su podzakonski akti izvori sekundarne prirode;
4. na rad u državnim organima i pretežno javnim službama ne djeluju principi tržišne utakmice;
5. rad zaposlenih u javnim službama plaća se iz javnih sredstava;
6. osobine na kojima se insistira kod javnih službenika su profesionalnost, nepristrasnost i lojalnost;
7. specifični pravni položaj službenika nosi sa sobom i neke njihove specifične obaveze (npr. čuvanje službene tajne);
8. posebno važno načelo jednake dostupnosti radnih mjesta u javnim službama podrazumijeva da se izbor vrši s obzirom na stručnost, znanje i vještine kandidata;

16 Ilić, A., „Pojam, pravna priroda i subjekti službeničkog odnosa“, Teme-časopis za društvene nauke, Niš, 3/2011, 940.

17 *Ibid.*

9. obavezno se konstituiše disciplinska odgovornost i odgovornost za štetu javnog službenika;
10. službenički odnos zasniva se na načelu subordinacije.¹⁸

3. SUBJEKTI SLUŽBENIČKOG ODNOSA

3.1. Država kao subjekt službeničkog odnosa

Država je društvena organizacija koja se od ostalih društvenih organizacija bitno razlikuje po: „globalnom i političkom karakteru; suverenosti državne vlasti; posjedovanju oružane, ekonomske i ideološke moći; posebnom odnosu prema stanovništvu i teritoriji; specifičnim državnim funkcijama i povezanosti države i prava.“¹⁹ Polazeći od navedenih karakteristika države kao društvene organizacije može se sa sigurnošću tvrditi da je država najorganiziraniji dio društva, kako u pogledu obuhvatnosti, tako i u pogledu čvrstoće organizacije. Kao društvena organizacija država ima zajedničke ciljeve i poslove koji se mogu ostvarivati samo putem vršenja vlasti koja podrazumijeva donošenje odluka i pokoravanje odlukama subjekata na koje se one odnose, po potrebi i monopolom fizičke sile.

Država u ostvarivanju globalnih i zajedničkih ciljeva obavlja razne vrste poslova koji se prema svojim zajedničkim karakteristikama mogu grupisati u veće jedinice, državne djelatnosti. Vršenje poslova državnih djelatnosti ostvaruje se konstituiranjem državnih organa koji te poslove vrše u ime i za račun države kao njen sastavni dio. Posao koji obavi bilo koji državni organ jeste posao same države, odnosno država ga je izvršila. Zbog toga je za uspješno obavljanje poslova državnih organa koji predstavljaju njihovu nadležnost potrebno ispunjenje određenih pretpostavki koje se odnose na postojanje potrebnih sredstava za rad, određivanje ciljeva, poslova i zadataka i svakako angažiranje potrebnog broja službenika i drugih lica koji su najbitniji i nezamjenjivi element funkcioniranja države i vršenja vlasti.

18 Ibid.

19 Visković, N. (1995.), *Država i pravo*, Birotehnika CDO, Zagreb, 21.



„Vršenje vlasti od strane državnih organa pretpostavlja postojanje dva oblika rada - rad na vršenju funkcije, tj. djelatnosti državnih organa, i rad na vršenju stručnih poslova, tj. poslova u okviru djelatnosti organa.“ Naime, „cilj funkcije ne može se ostvariti samo njenim vršenjem od strane funkcionera“ odnosno obavljanjem političkih poslova, „već je potrebno da se u okviru djelatnosti koje čine funkciju vrše i određeni stručni i drugi poslovi.“²⁰ „Za ostvarenje tih ciljeva, za obavljanje poslova i zadataka iz djelokruga države potreban je prije svega određeni broj ljudi koji će svojim stručnim i drugim sposobnostima ostvarivati nadležnosti što ih imaju državna tijela.“²¹ Iz navedenog proizilazi da obavljanje državnih poslova uvijek pretpostavlja dvije grupe fizičkih lica; izabраниh funkcionera kao nositelja državne funkcije koji imaju status državnog organa i lica koja obavljaju stručne i druge poslove u organu. Za radom i jednih i drugih lica država ima potrebu jer su oni uvjet uspješnog funkcioniranja državnih organa u vršenju funkcija vlasti.

Preko uspostavljenih državnih organa država organizira obavljanje određenih djelatnosti kao sredstava ostvarivanja njenih funkcija za čije vršenje angažira rad određenih fizičkih lica kojima je ona poslodavac.

Kao poslodavac u javnom sektoru, država ima dosta drugačiji položaj od poslodavaca u privatnom sektoru. Specifičan položaj države kao poslodavca obrazlaže se sa više argumenata.

Kao prvo, država se istovremno pojavljuje i kao zakonodavac i kao poslodavac. Kao zakonodavac država je jedina ovlaštena da donosi heteronomne pravne norme kojima konstituira i uređuje sistem radnog prava koji se primjenjuje na teritoriji cijele države ili njenog užeg dijela i koji je obavezan za sve poslodavce koji obavljaju svoje djelatnosti na teritoriji na kojoj se prostire važnost tih propisa. Postupajući na ovaj način država vrši svoju temeljnu funkciju - funkciju državne vlasti jer to čini kao nosilac zakonodavne vlasti. Međutim, kada se pojavljuje u ulozi poslodavca, država se također mora pokoravati vlastitim pravnim propisima

20 Ilić, A., *op.cit.* 950.

21 Borković, I. (1999.), *Službeničko pravo*, Informator, Zagreb, 3.

koje je donijela kao zakonodavac, ili koje je donijela u nekoj drugoj funkciji.

Druga specifičnost države kao poslodavca ogleda se u načinu njenog finansiranja. Država, odnosno djelatnosti države finansiraju se iz sredstava ubranih po osnovu javnih prihoda. Ovakav način finansiranja državnih djelatnosti osigurava stalan i siguran priliv sredstava i kontinuitet vršenja poslova zbog toga što država u vršenju svojih djelatnosti ne posluje na tržišnim principima, odnosno nije izložena pritiscima tržišta koje nema uticaja na obim potrebnog zapošljavanja državnih službenika i ostalih lica, određivanja prava svih zaposlenih, preduzimanja mjera u slučaju nekvalitetnog, neblagovremnog i nepristrasnog obavljanja službeničkih i drugih poslova i slično.

Treće, za uspostavljanje radnopravnog statusa bilo u javnom bilo u privatnom sektoru jedan od najbitnijih elemenata jeste autonomija volje njegovih subjekata. Autonomija volje subjekata radnopravnog odnosa bitno se razlikuje kod države kao poslodavca u javnopravnom sektoru u odnosu na autonomiju volje poslodavaca u privatnopravnom sektoru, zbog toga što je autonomija volje države u uspostavljanju radnopravnog odnosa bitno ograničena - sužena u odnosu na autonomiju volje poslodavaca u privatnopravnom sektoru. Poslodavci u privatnopravnom sektoru imaju daleko veću autonomiju u ugovaranju uvjeta rada i zapošljavanja i to u skladu sa samim sistemom radnog prava. Naime, u privatnopravnom sektoru radnih odnosa pored normi heteronomnog prava koje stvara država, a koje u osnovi okvirno utvrđuju prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih u radnom odnosu, u velikoj mjeri su zastupljene i norme autonomnog prava kojima se norme heteronomnog prava razrađuju i konkretiziraju upravo prema potrebama poslodavaca u tržišnom poslovanju. Nasuprot tome, ograničenje autonomije volje države kao poslodavca u javnom sektoru proizilazi iz činjenice da država uspostavljanjem radnopravnog statusa sa službenicima i drugim licima ne mijenja svoj statusni položaj, ne postaje subjekt privatnog prava, ona i dalje zadržava status suverena državne vlasti iz čega joj proizilazi obaveza da i dalje štiti javni interes u skladu sa zakonom i podzakonskim aktima koji u službeničkom radnom



odnosu imaju sekundarni značaj. Pravnim ograničavanjem statusnog položaja države kao poslodavca, država nije u mogućnosti da autonomno utvrđuje uvjete rada i zapošljavanja, kao i druga prava, obaveze i odgovornosti koja kasnije proizilaze iz uspostavljenog službeničkog i drugog radnopravnog odnosa, pošto su ti odnosi u državnoj službi unaprijed utvrđeni zakonom i općim aktom isključivo radi zaštite općeg javnog interesa.

3.2. Javni službenik kao subjekt službeničkog odnosa

Službenički odnos predstavlja na jednoj strani odnos između službenika kao zaposlenog lica koje obavlja rad profesionalno, i na drugoj strani odnos između države kao poslodavca.

Da bi se pojam službenika mogao što jasnije i preciznije odrediti potrebno je prije toga povući jasnu razliku između državnih funkcionera i službenika, jer i jedni i drugi rade za državu i to dvije vrste rada; rad u vršenju funkcije i rad u službi.

Rad u vršenju funkcije vrši od naroda ili predstavničkog tijela izabrani državni funkcioner čiji rad predstavlja vršenje djelatnosti državnog organa, za čiji izbor se kao kriterij ne uzima stručna sprema, već politička usmjerenost i aktivnost. Međutim, „da bi se vršila funkcija neophodno je stručno znanje profesionalnog aparata koga čine zaposleni, tj službenici koji ove poslove vrše kao svoje zanimanje.“ Rad izabranog državnog funkcionera i rad stručnog profesionalnog osoblja „vrše se istovremeno i oba su neposredno vezana za vršenje djelatnosti države, ali izvršioci ovog drugog oblika rada subordinirani su vršioci prvog oblika rada, tj. nosioci funkcije. Različita priroda oba ova oblika rada uslovljava i različiti status lica koja ih vrše.“²²

Izabrani funkcioner vršeći svoj rad obavlja poslove funkcije na koju je izabran, a koji su neophodni radi ostvarivanja ciljeva i zadataka države kao najorganiziranijeg dijela društva, pri čemu funkcija predstavlja djelatnost države usmjerenu na vršenje državne vlasti koja se ostvaruje radom državnih organa. Zato je za ostva-

22 Ilić, A., *op.cit.* 952.

rivanje funkcija državne vlasti potrebno na globalnom planu utvrditi ciljeve i pravce djelovanja, odnosno utvrditi sredstva i način dejstva funkcije države na društvo, s jedne strane, i s druge strane potrebno je obezbijediti učešće u djelatnosti na realizaciji utvrđenih ciljeva i pravaca djelovanja. Državni funkcioner vršeći svoj rad na izabranoj funkciji obavlja poslove državnog organa utvrđene na globalnom planu, jer je ova djelatnost javna i politička koja ne može postati ničija profesija, odnosno koja se ne može niukom slučaju obavljati kao nečije zanimanje.²³

Već je rečeno da se država kao poslodavac pojavljuje i u funkciji vršenja vlasti i u funkciji službe. Za vršenje funkcije vlasti, funkcionerima je neophodan veliki broj osoba koje bi vršile stručne i pomoćne poslove. Rad na stručnim poslovima ne predstavlja vršenje vlasti, ali je uvjet za vršenje vlasti.

Državna vlast je jedna, jedinstvena i nedjeljiva, ali se vrši putem raznih državnih organa; zakonodavnih, izvršno političkih, upravnih i sudskih. Radi uspješnog vršenja državne vlasti svaki državni „organ mora imati organiziran aparat koji će činiti stručna lica koja će obavljati stručne poslove pripremanja vršenja funkcije vlasti i poslove čijim se vršenjem ona ostvaruje.“ „Realizacija određene funkcije vlasti zahtijeva izvršavanje jednog velikog broja stručnih i pomoćnih poslova za koje je potrebno stručno znanje. Ove poslove obavlja osoblje zaposleno u državnom organu koje čini stručni, profesionalni aparat državnog organa. Ova lica obavljaju te poslove kao svoje redovno zanimanje za šta primaju odgovarajuću zaradu.

Za razliku od funkcije, služba ukazuje na obavljanje rada u svojstvu lica u radnom odnosu.“²⁴ Naime, „složenost i stručnost poslova uprave“ ali i drugih državnih djelatnosti u kojima stručno i profesionalno osoblje obavlja stručne poslove pripremanja vršenja funkcije vlasti i poslove čijim se vršenjem ona ostvaruje (administrativne službe zakonodavnih, izvršno političkih i pravosudnih

23 To su od naroda izabrani funkcioneri u zakonodavnu vlast koji svoju funkciju vrše u parlamentu, ili izabrani funkcioneri u izvršnu vlast (šef države, premijer, ministri i drugi izabrani dužnosnici).

24 Ilić, A., *op.cit.* 953.



organa vlasti), „zahtijeva stručno obrazovanje službenih osoba - pravno, ekonomsko, inženjersko, političko, medicinsko, pomorsko, vojno i svako drugo obrazovanje koje državi kao organizaciji s globalnim ciljevima treba. Državna uprava je nesumnjivo opremljena najbrojnijim i često najsposobnijim profesionalnim „kadrovima“ u usporedbi s ostalim dijelovima države i sa svim drugim društvenim organizacijama. Te kadrove postavljaju, ovisno o njihovim zadacima i rangui, ili zakonodavac, ili šef države i vlada, ili službene osobe viših upravnih organa.“²⁵

Radi potpunog i tačnog određenja na koga se sve odnosi poseban režim radnih odnosa prethodno je potrebno razjasniti i pojmove državni i javni službenik i odrediti se o tome je su li ti pojmovi sinonimi jedan drugom, a ako nisu u čemu se ogledaju razlike između njih.²⁶

Pojam javnog službenika u teoriji se određuje sa organizacijskog, funkcionalnog i, kako to vrlo često biva, kombiniranog načina kada nijedan od navedenih načina ne daje potpuno i zadovoljavajuće određenje.

Organizacijski aspekt određuje „pojam javnog službenika prema organizacijskom obliku tijela u kojem službenik obavlja poslove za koje je imenovan.“ Ovakvim određenjem javni službenici bi bili „sve osobe koje rade u taksativno nabrojanim tijelima,“ bez obzira na prirodu i vrstu posla koje obavljaju. „Organizacijski (formalni) pojam javnog službenika je najjednostavniji. Njegovu podlogu čine organizacijski oblici tijela u kojima službenik obavlja poslove i zadatke. S obzirom na tu okolnost taj je pojam moguće dati tako da se općom odredbom utvrdi organizacijski oblik i onda sve osobe koje obavljaju službu u tom organizacijskom obliku dobivaju kvalifikaciju službenika.“²⁷

Funkcionalni aspekt „određuje pojam javnog službenika prema sadržaju funkcije koju obavlja i prema ostalim svojstvima koja

25 Visković, N., *op.cit.* 51.

26 Dok se navedeno pitanje u daljnjim izlaganjima pravno ne razjasni u ovom radu će se koristiti jedinstven pojam javni službenik.

27 Borković, I., *op.cit.* 36.

proizilaze iz obavljanja službeničke funkcije,“ što znači da se „javni službenik pojmovno određuje prema prirodi službe koju obavlja neovisno o njegovim osobnim svojstvima,“²⁸ i neovisno od organizacijskog oblika vršenja poslova.²⁹

Kako određivanje pojma javnog službenika sa organizacijskog, odnosno formalnog aspekta,³⁰ i funkcionalnog, odnosno sadržajnog aspekta,³¹ u čistom obliku sadrži očigledne nedostatke, danas se sve više koristi kombinirani način određivanja pojma javnog službenika. „Određivati pojam javnog službenika ovakvim načinom znači pojam vezivati jednako uz organizacijska svojstva tijela u kojima službenik radi kao i uz prirodu službe koju obnaša a prema kojoj se karakteriziraju njegova osobna svojstva kao javnog službenika.“³² Pojam javni službenik vezan je za javnu službu,³³ dok se pojam dr-

28 *Ibid.*

29 Tu spadaju sva lica koja obavljaju poslove koji imaju prirodu poslova javne službe, bez obzira da li ih obavljaju u okviru državnog aparata, posredstvom institucija nedržavne uprave, organizacija javne službe ili u organima lokalne samouprave. Ilić, A., *op.cit.* 953.

30 Neodređenost organizacijskog načina definiranja javnog službenika proizilazi iz okolnosti što u javnim tijelima prema kojima se stvara organizacijski pojam, radi veliki broj osoba koje imaju različite uloge pa prema tome neke od njih i ne moraju imati svojstvo javnog službenika. Borković, I., *op.cit.* 41.

31 Nedostatak funkcionalnog načina definiranja pojma javnog službenika uočava se posebice u tome što postoji mnogo najrazličitijih dužnosti koje onda uvjetuju i raznolikosti u položaju i statusu osoba koje ih obnašaju. *Ibid.*

32 *Ibid.*, 42.

33 a) O pojmu javne službe postoje različita gledanja i stajališta u evropskom i angloameričkom javnom pravu, ali i u samom evropskom pravu u zavisnosti od toga pod čijim uticajem se razvijalo javno pravo na evropskom kontinentu (francuskoj ili njemačkoj pravnoj školi), ali im je zajedničko to, da se uvijek, kada se govori o javnoj službi, radi o zadovoljavanju potreba od općeg interesa.

b) Francuska teorija javnog prava ima više polazišta o značenju pojma javne službe. Tako Waline ističe da je „javna služba svaka djelatnost administracije koja se obavlja pod vladavinom javnog prava“, dodk Jeze „smatra da javna služba predstavlja tehnički postupak kojim se zadovoljavaju potrebe od općeg interesa.“ „To zadovoljavanje općeg interesa prihvaća pretežni dio francuske teorije (posebice novije) kao osnovni element u sadržaju javne službe pa se kaže kako se „javna služba ka-

žavni službenik vezuje za državnu službu.³⁴ Poslije svega iznesenog proizilazi da se pri određivanju općeg pojma službenika mora praviti jasna razlika između pojma javni službenik i pojma državni službenik. „U njihovom međusobnom odnosu pojam javni službenik je širi od pojma državni službenik.“³⁵

Posmatrano s organizacijskog stajališta pojmom javni službenik obuhvaćene su sve osobe koje u svojstvu službenika obavljaju poslove u državnim tijelima, ali i u tijelima lokalne samouprave i uprave kao i u odgovarajućim javnim službama, odnosno pravnim osobama koje djeluju na temelju javnih ovlasti.“ Gledano sa istog aspekta „pojmom državni službenik obuhvaćene

rakterizira prema svom općem interesu“, odnosno kako je u „definiciji javne službe osnovni element pojam općeg interesa“.

„U njemačkoj teoriji pojam javne službe prihvaćen je iz francuskog prava. Međutim, ovdje taj pojam nije jedinstven. Izraz javna ustanova ima ponajprije organizacijski aspekt i njime su obuhvaćene javne ustanove, dakle organizacije koje obavljaju javnu službu, dok se pojam javna služba koristi u smislu posebnog pravnog odnosa između javnih subjekata“. I na kraju „posebice valja naglasiti da je Sud razvio za potrebe Europske unije koncept javne službe u funkcionalnom smislu označujući je kao službu čije obavljanje ima za posljedicu izravni ili neizravni udjel u obnašanju vlasti temeljem javnog prava i dužnosti zaštite interesa države ili druge javne vlasti.

Javna služba kao pojam obrađuje se i u angloameričkoj teoriji. „Javne su službe, od životnog značenja, a u Americi, kako tvrdi Švarc, svrstane su u osobitu kategoriju u njihovim odnosima s administracijom i one se razlikuju od službi koje se tiču isključivo privatnih interesa.“ „U američkom sistemu za postojanje javne službe nije odlučno da se ona obavlja neposredno od strane javnopravnih tijela, odnosno države ili nekih drugih javnih asocijacija, već se javna služba javlja i ondje gdje postoji privatna djelatnost koja je prijeko potrebna za ostvarivanje određene opće koristi i zadovoljavanje širih društvenih interesa.“ *Ibid.*, 36. i 37.

34 Pojam državni službenik obuhvata sva lica koja u svojstvu službenika rade isključivo u državnim organima i tijelima.

35 Javni službenik je osoba koja je imenovana ili postavljena na određeno radno mjesto u tijelima javne uprave i drugim državnim tijelima kao i tijelima jedinica lokalne samouprave i uprave, odnosno odgovarajućih javnih službi i pravnih osoba koje djeluju temeljem javnih ovlasti obavljajući poslove u skladu sa svojom stručnom spremom na profesionalan način kao svoje trajno zanimanje. *Ibid.*, 48.

su osobe koje u svojstvu službenika rade isključivo u državnim tijelima.“³⁶

Postoji više vrsta javnih službenika, a kriteriji koji se uzimaju za njihov razlikovanje su raznovrsni. Polazeći od teme i sadržaja ovog rada u izlaganju će se samo analizirati podjela javnih službenika prema kriteriju da li službu obavljaju kao glavno i jedino zanimanje ili su u službu uključeni samo kao prigodni službenici, kao i po kriteriju autonomije volje kod uspostavljanja službeničkog odnosa.

Prema prvom kriteriju razlikuju se redovni, prigodni i počasni službenici.

Redovni službenici su one osobe koje službenički status uspostavljaju kao glavno, jedino i trajno zanimanje. Redovni službenici su profesionalni službenici koji za svoj rad u službi ostvaruju naknadu koja im je glavni egzistencijalni izvor. Ovo je i najvažnija vrsta javnih službenika od kojih zavisi obavljanje poslova državnih organa i tijela i bez kojih se obavljanje tih poslova ne može ni zamisliti. Oni predstavljaju temelj, okosnicu službeničkog aparata u svakoj državi.³⁷

Prema drugom kriteriju, tj prema autonomiji volje kod uspostavljanja službeničkog odnosa, razlikuju se pragmatički, prinudni i ugovorni službenici.

Pragmatički službenici su oni kod kojih je autonomija volje odlučujući faktor u uspostavljanju i trajanju službeničkog odnosa. Kod pragmatičkih službenika isključivo od njihove volje zavisi da

36 *Ibid.*, 47. i 48.

37 Za razliku od redovnih službenika, prigodni službenici su osobe koje se samo privremeno, prigodno angažiraju na određenim poslovima državnih tijela, odnosno javnih službi, bilo zbog trenutnih potreba službe, bilo zbog posebnih okolnosti ili zbog nekih drugih razloga. Počasni službenici su posebna vrsta službenika koju karakteriziraju određene okolnosti prema kojima se počasni službenici u mnogome razlikuju od drugih vrsta službenika; njihovo obavljanje službe ima počasni karakter, oni su sa službom samo u djelimičnom i privremenom odnosu dok potrebe službe to zahtijevaju, tj. bez stalnog su angažiranja i bez stalne naknade. *Ibid.*, 60.



li će ući u službenički odnos i koliko će se u njemu zadržati, ali njihova volja nema nikakvog uticaja na sadržinu službeničkog odnosa koji se uređuje normama objektivnog prava, i koji je unaprijed tim normama već uređen.

Kontraktualni službenici su oni koji ne samo da autonomijom volje odlučuju da li će ući u službu u organ ili organizaciju javne službe, već utvrđuju i obim i vrstu prava i obaveza koje će iz tog odnosa za njih proizaći. Međutim, i ovdje u javnom interesu, u pravilu može postojati, a najčešće i postoji pravna norma koja uređuju ugovornu slobodu u pogledu širine ugovaranja određenih pitanja, odnosno prava i obaveza.

Prinudni službenici su oni kod kojih kod uspostavljanja službeničkog odnosa ne postoji ni jedan elemenat iz prethodne dvije vrste; nema autonomije volje za stupanje u službenički odnos, niti postoji mogućnost uticaja na prava i obaveze koji su sadržaj tog službeničkog odnosa.³⁸

4. PRAVNA PRIRODA SLUŽBENIČKOG ODNOSA

Nakon izvršene analize općeg i službeničkog odnosa i ukazivanja na sve specifičnosti službeničkog odnosa sa sigurnošću je utvrđeno i dokazano da službenički odnos predstavlja odnos između državnog službenika kao zaposlenog lica koje profesionalno obavlja rad za državu i države kao poslodavca.

Međutim, kako bi se otklonile sve nejasnoće koje mogu proizaći iz ovog pravnog odnosa, potrebno je odgovoriti na pitanje koje norme uređuju službenički odnos, da li norme javnog ili privatnog prava, a zatim odrediti pravnu prirodu samog službeničkog odnosa.

38 Ovdje se radi o situaciji koju definira posebna pravna norma koja uvijek pretpostavlja ispunjenje određenih pretpostavki za njenu primjenu kao što su godine života i zdravstvena sposobnost, vanredna stanja i slično. Za karakter prinudne službe i uvjete njezinog obavljanja irelevantna su određena prava koja prinudni službenici mogu uživati prilikom obavljanja službe jer se uvijek radi o određenim pravima (kao što su određene novčane naknade, osiguranje za slučaj nesreće na poslu i sl.) koja su uvijek utvrđena u pravnom pravilu koje određuje obavljanje službe. *Ibid.*, 66.

U pravnoj teoriji još uvijek postoje određene dvojbe, dileme i nejasnoće koje se vode oko službeničkog odnosa. Prije svega one se odnose na pitanja koje pravne norme uređuju službenički odnos, da li norme javnog ili norme privatnog prava od čega zavisi i sama pravna priroda ovog pravnog odnosa. Ovo razgraničenje je i najbitnije u određivanju statusa službeničkog odnosa. Ukoliko norme koje uređuju službenički odnos spadaju u norme javnog prava službenički odnos bi bio javnopravni odnos, odnosno još konkretnije upravnopravni odnos. I obrnuto, ukoliko norme koje uređuju službenički odnos spadaju u norme privatnog prava i sam službenički odnos bi bio građanskopravni odnos, odnosno još konkretnije radnopravni odnos.³⁹

O ovome pitanju postoje različita shvatanja koja se mogu svrstati u tri teorije i to:

- a) javnopravno shvatanje prirode službeničkog odnosa
- b) radnopravno shvatanje prirode službeničkog odnosa
- c) mješovito shvatanje prirode službeničkog odnosa.

4.1. Javnopravno shvatanje prirode službeničkog odnosa

„Najstarije je shvatanje po kome propisi koji regulišu rad državnih službenika spadaju u sistem administrativnog prava,“ odnosno „norme kojima se reguliše službenički odnos spadaju u upravno pravo.“ Ovako posmatrano službeničko pravo u odnosu na radno pravo kao opće pravo predstavlja specijalno pravo. „Službenički odnos je upravnopravni odnos a ne građanskopravni odnos,“ što se potkrepljuje prije svega „subordinacijom službenika starješinama, jednostranošću pri donošenju akata o promjenama za vrijeme trajanja službeničkog odnosa po pitanjima kao što je premještaj, unapređenje, zatim pravo disciplinskog kažnjavanja koje ima starješina“.⁴⁰

39 Valja skrenuti pozornost na dvojbe u vezi sa odgovorom na pitanje čini li službeničko pravo samostalnu granu prava ili je samo podgrana neke druge grane prava (upravnog odnosno radnog prava). *Ibid.*, 5.

40 Ilić, A., *op.cit.* 942.



Međutim, i među pristalicama ovog shvatanja javljaju se određene razlike koje se ogledaju ili u isključivom prihvatanju stanovišta da norme kojima se uređuje službenički odnos spadaju u norme upravnog prava, tj. da je službenički odnos upravno pravni odnos,⁴¹ ili da postoji podjela radnog prava na opće radno pravo koje se odnosi na zaposlene u radnom odnosu i posebno radno pravo koje se odnosi na državne službenike - koje uređuje službenički odnos koje je dio upravnog prava,⁴² što se pravda činjenicom da se njime uređuju specifičnosti radnog odnosa zaposlenih u državnim tijelima.⁴³ Međutim, ove specifičnosti ne isključuju postojanje općih elemenata radnog odnosa službenika, zbog čega je upitno svrstavanje posebnog radnog prava u upravno pravo.

41 Tako danas u Srbiji postoje dvije grupe normi kojima se uređuju radni odnosi: prve, kojima se uređuju radni odnosi u nedržavnim kolektivitetima i supsidijarno u državnim organima i, druge kojima se uređuju radni odnosi u državnim organima. Za ovaj drugi tip radnog odnosa upotrebljava se još i termin „službenički odnos“, a zaposleni u državnim organima nazivaju se „službenicima“. Ovakvo podvajanje ima za osnovu tradicionalno shvatanje po kojem službenički odnos nije klasični radni odnos. Službenički odnos, tj. rad u državnim organima, u državnoj službi, je vršenje službe, odnosno vršenje službenih ovlaštenja koja, pored ostalog, obuhvataju i mogućnost autoritativnog istupanja, tj. vršenja državne vlasti. Pri tome državni službenik ne vrši službu kao svoje pravo, već samo kao svoju nadležnost i dužnost i ne vrši je u svoje ime, već samo kao organ države. Zbog toga je, za razliku od radnog odnosa, koji je prevashodno ugovorni odnos, službenički odnos javnopravni odnos. Marković, R. (2002.), *Upravno pravo*, Slovo, Kraljevo, 171.

42 Sistem radnih odnosa u organima uprave i drugim organima vlasti odraz je, prije svega, suštine i karaktera državnih djelatnosti koje postoje u svakoj državi, te funkcija koje djelatnici ovih organa vrše, kao nosioci određenih prava, dužnosti i odgovornosti. Priroda i karakter funkcija državnih organa proizilazi iz ustavnih dokumenata, dok je samo osnivanje, razrada funkcija i utvrđivanje nadležnosti predmet zakonske i druge regulative, zakonodavnih tijela i izvršnih organa. Iako djelatnost državnih organa čine segment društveno organizovanog rada, ona je ipak, u suštini, u odnosu na privredu i društvene djelatnosti, odnosno javne službe, po mnogim obilježjima specifična. Dedić, S., Gradašćević-Sijerčić, J., *op.cit.* 235.

43 Ova pravila se odnose na primanje službenika, njihovo unapređenje, disciplinu u radu, položaj i mirovinu. Borković, I., *op.cit.* 5.

Osim toga, državni službenici nisu jedina lica koja su zaposlena u državnim organima. Pored državnih službenika u državnim organima određene poslove koji su po svojoj prirodi jednostavniji vrše namještenici, pa čak i drugo radno osoblje. Kako su i ova lica zaposlenici kod istog državnog organa ili kod iste javne službe, postavlja se pitanje opravdanosti razdvajanja njihovog radnopravnog statusa, zbog toga što se u ovom slučaju mora razdvojiti rad u radnopravnom statusu državnog službenika od poslova koje on obavlja svojim radom. Naime, „službenik je preuzeo obavezu da obavlja određeni rad, a poslove za čije se vršenje zahtijeva njegov rad i način vršenja tih poslova ne uređuje radno pravo, već ona grana prava koja uređuje djelokrug i nadležnost državnog organa,“ iz čega dalje slijedi da je „službenički odnos oblik ostvarivanja prava na rad službenika, a prava koja proizilaze iz ostvarivanja prava na rad i obaveze koje su pretpostavka njihovog ostvarivanja predmet su regulisanja radnog prava“.⁴⁴

4.2. Radnopravno shvatanje prirode službeničkog odnosa

Prema ovom stanovištu priroda normi službeničkog odnosa polazi od činjenice da i država, ali i drugi subjekti sa javnim ovlaštenjima, radi normalnog funkcioniranja u vršenju svojih dužnosti mora imati određene kadrove koji će poslove funkcije države obavljati kao svoje redovno i profesionalno zanimanje u radnom odnosu. Ovako uspostavljeni odnos države i službenika nije upravni nego radni odnos u kojem subjekti tog odnosa imaju sva prava po osnovu rada kao i svi drugi subjekti u radnom odnosu.

I kod ovog stanovišta nesporno je da službenički odnos ima svojih specifičnosti koje postoje i u drugim djelatnostima, što znači da službenički odnos nije jedini izuzetak, i da zbog toga nema ni potrebe da se on izdvaja iz radnog prava.

Iz ovakvog određenja se vidi da je službenički odnos predmet radnog prava. Međutim, „da bi se dokazalo da je rad službenika u državnom organu ili javnim službama predmet upravnog prava

44 Ilić, A., *op.cit.* 943.



potrebno je prethodno dokazati da je službenički odnos upravni, a ne radni“.⁴⁵

Upravnopravni odnos „je posljedica uređivanja društvenih odnosa pravnim normama na poseban način.“ „Time se on razlikuje od drugih pravnih odnosa.“ Naime, „to je pravni odnos koji se od drugih pravnih odnosa razlikuje po tome što je odnos nejednakosti volja, odnos međusobno neravnopravnih subjekata.“ „Da bi taj odnos nastao nije potrebno dvostruko podudaranje volje, nego je dovoljna jednostrana (unilateralna) izjava volje,“ jer „strana sa jačom voljom u tom odnosu istupa autoritativno, a ona sa slabijom dužna je da se povinuje jednostranoj volji subjekta sa jačom voljom, bez obzira na svoju volju.“⁴⁶

Polazeći od prethodnih konstatacija koje određuju upravno-pravni odnos odmah se vidi da službenički odnos nije upravno-pravni odnos zbog tog što službenički odnos sadrži element volje, odnosno dobrovoljnosti, što iz službeničkog odnosa proizilaze međusobna prava, obaveze i odgovornosti i što službenički odnos sadrži i druge elemente, pa „sama činjenica da je status službenika regulisan normama koje se nalaze u zakonima koji regulišu organizaciju i rad državnih organa, a naročito organa uprave, nije dovoljna da se prihvati stanovište prema kome bi službenički odnos bio predmet upravnog prava.“⁴⁷

Da službenički odnos nije upravnopravni odnos proizilazi i iz činjenice da se ovaj odnos uređuje sa dvije grupe propisa. Po predmetu regulisanja norme koje uređuju status službenika u državnom organu spadaju u norme radnog prava, a norme koje uređuju funkcije i ovlaštenja državnog organa pripadaju normama upravnog prava.

Na ovaj način samo se potenciraju specifičnosti službeničkog odnosa u odnosu na opći režim radnih odnosa koje proizilaze iz vršenja određenih funkcija u državnoj službi. Samim tim i službenički odnos se može posmatrati samo kao radni odnos državnih

45 *Ibid.*

46 Marković, R., *op.cit.* 38. i 39.

47 Ilić, A., *op.cit.* 943.

službenika sa određenim specifičnostima u odnosu na opći režim radnih odnosa.

4.3. Mješovito shvatanje prirode službeničkog odnosa

Mješovito određivanje prirode službeničkog odnosa polazi od činjenice da je službenički odnos širi pojam od pojma radnog odnosa službenika. Prema ovom stanovištu, službenički odnos obuhvata pored radnopravnog i upravnopravnog odnos.

Radnopravni odnos službenika sa državom ne razlikuje se od radnog odnosa svakog drugog lica. Međutim, upravnopravnog odnos je odnos „u kojem se službenik pojavljuje kao nosilac i izvršilac određenih funkcija u državnoj službi,“ odnosno, to je „odnos koji nastaje neposredno povodom vršenja državne funkcije,“ i koji proizilazi „iz uloge koju pri tom službenik ima u državnom aparatu,“⁴⁸ Znači, upravnopravnom odnosu prethodi uspostavljanje radnopravnog odnosa, odnosno, radnopravni odnos je uvjet nastanka upravnopravnog odnosa.

Međutim, postavlja se pitanje da li službenik može biti u upravnopravnom odnosu sa državom iz razloga što on i stupa u državnu službu, da vršeći funkcije državne vlasti kroz obavljanje stručnih i drugih upravnih poslova, stupa u upravnopravne odnose sa fizičkim i pravnim licima koji kod državnog organa ostvaruju svoja prava i izvršavaju svoje obaveze na temelju jednostranog akta. Uspostavljajući upravnopravne odnose sa drugim subjektima prava, službenik izvršava obaveze iz radnopravnog odnosa. Ali, državni službenik može, kao i ostali građani biti u upravnopravnom odnosu sa državom kada kod državnih organa ostvaruje prava ili izvršava obaveze koje ne proizilaze iz radnog odnosa.

Na kraju ovog izlaganja mogu se dati određeni zaključci kako u pogledu prirode normi koje uređuju službenički odnos, tako i u pogledu njegove pravne prirode.

48 *Ibid.*, 944.



Danas se može govoriti o službeničkom pravu kao dijelu ukupnog pravnog sistema koje obuhvata skup propisa kojima se uređuju osnovna pitanja pravnog statusa javnih službenika. Međutim, i dalje ne postoji jasan stav da li je službeničko pravo posebna grana prava ili je podgrana, jer postoje „dvojbe u vezi sa odgovorom na pitanje čini li službeničko pravo samostalnu granu prava ili je samo podgrana neke druge grane prava (upravnog odnosno radnog prava).“⁴⁹ Tako se navodi da je službeničko pravo granična zajednička materija radnog i upravnog prava po kojem se u upravno pravo svrstavaju norme specifičnog karaktera koje se razlikuju od normi općeg režima radnih odnosa; da je službeničko pravo dio upravnog prava; ili da se službenički odnosi ustanovljavaju povodom vršenja vlasti zbog čega bi status državnih službenika trebao da bude predmet posebne pravne regulative.

I kod određivanja pravne prirode službeničkog odnosa ne postoje jedinstvena mišljenja već se pravna priroda određuje uglavnom u zavisnosti od određenja prirode normi službeničkog odnosa. Predstavnici upravnopravne teorije službenički odnos vide kao radni odnos službenika, različit od općeg radnog odnosa. U okviru ovih teorija navodi se da je službenički odnos skup prava i obaveza državnih službenika, iz čega proizilazi da je to dvostrani pravni odnos, jedan radnopravni, a drugi u koje službenici stupaju sa trećim licima u vršenju svojih ovlaštenja iz radnog odnosa.

U važećoj zakonodavnoj regulativni radnopravnog statusa državnih službenika evidentne su značajne razlike u odnosu na opći režim radnih odnosa, ali i u odnosu na službeničko pravo. Naglašena je tendencija je da se radnopravni status državnih službenika primarno uređuje sistemskim zakonima državnih organa, a supsidijarno službeničkim zakonodavstvom i općim režimom radnih odnosa, iz čega se izvlači zaključak da se i kod reguliranja radnopravnog statusa državnih službenika pojavljuju posebni propisi sadržani u sistemskim zakonima, u odnosu na propise službeničkog prava i općeg režima radnih odnosa.

49 Borković, I., *op.cit.* 5.

Ipak, bez obzira na sve kontraverze kako o prirodi normi koje uređuju službenički odnos, tako i o pravnoj prirodi službeničkog odnosa, sa sigurnošću se može tvrditi da je službenički odnos samo jedna vrsta radnog odnosa koji sadrži sve elemente radnog odnosa (dobrovoljnost, lična radnopravna funkcionalna veza, prava, obaveze i odgovornosti i uključivanje u službu), ali sa određenim specifičnostima koje su svojstvene za državne organe koji preko rada državnih službenika ostvaruju funkcije državne vlasti. Znači, javna ovlaštenja državni službenik stiče tek uspostavljanjem radnopravnog statusa sa državom. Javna ovlaštenja koja državni službenik stiče uspostavom službeničkog odnosa sa državom, uvjet su stupanja u upravnopravne odnose sa drugim pravnim subjektima (građanima i drugim pravnim licima) u ostvarivanju njihovih prava i izvršavanju njihovih obaveza kod državnih organa. Ovaj odnos je upravnopravni odnos državnog službenika sa drugim pravnim subjektima, a ne sa državom.

5. USPOSTAVLJANJE SLUŽBENIČKOG ODNOSA

Uspostavljanje službeničkog odnosa zahtijeva ispunjavanje određenih uvjeta. Bez obzira na različite pristupe njihovom određivanju, uvjeti za zasnivanje službeničkog odnosa mogu se razvrstati na uvjete koje treba da ispuni lice koje želi da zasnue službenički odnos i uvjete koji treba da se steknu u radnoj sredini, tj kod države kao poslodavca koji se određuju kao materijalno pravni uvjeti,⁵⁰ i formalno pravni uvjeti koji se odnose na postupak i način zasnivanja službeničkog odnosa. I materijalno pravne i formalno pravne uvjete utvrđuje država kao poslodavac. Materijalno pravni uvjeti su temelj za nastanak formalno pravnih uvjeta.

50 Materijalno pravni uvjeti su objektivni i subjektivni: objektivni se odnose na utvrđivanje potrebe za novim službenicima što uvijek podrazumijeva postojanje normativne uređenosti službeničkog odnosa - pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, dok se subjektivni odnose na uvjete koje treba da ispuni lice koje želi da uspostavi službenički odnos, koji se razvrstavaju na opće uvjete; godine života i opću zdravstvenu sposobnost i posebne uvjete; potrebna stručna sprema, radno iskustvo, posebna zdravstvena sposobnost i druga lična svojstva.



Službenički odnos i sticanje statusa državnog službenika uspostavlja se prijemom u službu. Pravni osnov za prijem u službu je rješenje o prijemu u državnu službu, odnosno rješenje o postavljenju državnog službenika.

Polazeći od navedene konstatacije postavlja se pitanje kakva je pravna priroda akta o prijemu u državnu službu.

Danas u pravnoj teoriji postoji spor u pogledu pravne prirode akta o prijemu u državnu službu. Samim tim postoje i brojna shvaćanja pravne prirode tog akta koja se mogu svrstati u tri temeljne grupe teorija i to: ugovorne teorije, teorije dvostranog akta i teorije jednostranog akta.

Prema ugovornim teorijama prijem službenika u radni odnos dovodi do uspostavljanja ugovornog odnosa između države kao poslodavca i službenika. Iz ovoga proizilazi da je akt o prijemu službenika u državnu službu po svojoj prirodi ugovor. Taj ugovor može biti javnopravne prirode i privatnopravne prirode. Ugovor je javnopravne prirode ako se zaključuje za vršenje javne službe ili javne funkcije, a privatnopravne prirode je ako se zaključuje kao ugovor o najmu službe, ugovor o punomoćstvu, ugovor o reprezentaciji ili ugovor *sui generis*. Pored navedenih shvaćanja, „egzistira i shvaćanje da se radi o ugovoru po pristanku (*adhezionom* ugovoru), ali ovim ugovorom nije moguće objasniti pravnu prirodu akta o postavljenju jer službenik nema položaj kontrahenta, tj. ne disponira sa sadržajem radnopravnog odnosa, pošto je taj sadržaj generalno uređen normama kogentnog karaktera.“⁵¹

Teorije dvostranog akta predstavljaju neku vrstu korekcije ugovornih teorija, a zasnivaju se na činjenici da u aktu o postavljenju službenika uvijek postoje elementi dvije volje, akt volje onog ko vrši postavljenje i akt volje onoga ko će biti postavljen. Akt države kao poslodavca ispoljava se u aktiviranju materijalnopravnih i formalnopravnih uvjeta za zasnivanje službeničkog odnosa i u donošenju akta o prijemu u državnu službu, dok se akt lica koje želi da stupi u državnu službu ispoljava u njegovoj prethodnoj saglasnosti prihvatanjem tih uvjeta podnošenjem prijave na konkurs i u njegovom

51 Dedić, S., Gradašćević-Sijerčić, J., *op.cit.* 246.

stupanju na rad. Iako se radi o dvostranom aktu treba istaći da ovdje pravog ugovora nema jer nedostaje subjektivna pravna situacija. Naime, pravna situacija službenika je objektivne prirode i unaprijed određena. Nema pogodbe o uvjetima rada, pravima, obavezama i odgovornostima između države kao poslodavca i službenika jer su ta pitanja pravno utvrđena i prije uspostavljanja službeničkog odnosa. Kao i u općem režimu radnih odnosa kada se prava, obaveze i odgovornosti aktiviraju zaključivanjem ugovora o radu, tako se i u režimu službeničkog odnosa prava, obaveze i odgovornosti aktiviraju donošenjem rješenja o prijemu u državnu službu.

Teorije jednostranog akta počivaju na poimanju da je rješenje o prijemu službenika u državnu službu isključivo jednostran akt, akt države. Kod ovih teorija postoje dvije konceptijske razlike poimanja akta o prijemu u službu. Prvo shvatanje polazi od toga da akt o prijemu u službu proizvodi pravna dejstva od momenta njegovog donošenja, „ali se zbog realnosti elementa dobrovoljnosti dodaje jedan raskidni ugovor, koji se sastoji u odobrenju prijema, postavljenja, odnosno zasnivanja radnog odnosa od strane primljenog, postavljenog ili imenovanog kandidata.“⁵² Drugo shvatanje polazi od toga da je akt o postavljenju kao jednostrani akt valjan tek od momenta stupanja službenika na radno mjesto. Ukoliko službenik odbije da stupi u službu, nema uspostavljanja službeničkog odnosa zbog nedostatka jednog formalnog uvjeta bez kojeg nema ni punovažnosti akta o prijemu u državnu službu. Iz ovoga nedvojbeno proizilazi da je stupanje u službu bitan, odlučujući uvjet za punovažnost akta o prijemu. Čin stupanja u službu se u ovom slučaju posmatra i kao i čin prihvatanja akta o imenovanju.

Nakon ovog kratkog pregleda teorijskog određivanja pravne prirode akta o uspostavljanju službeničkog odnosa i dalje se ne može tvrditi da o tome postoji jedinstven ili približno jedinstven stav jer i dalje nisu riješene nedoumice oko toga da li je osnov za uspostavljanje službeničkog odnosa ugovornog ili nekog drugog karaktera.

52 *Ibid.*



Naime, jedni autori prihvataju „stanovište da pravnu prirodu akta o postavljenju, imenovanju, odnosno zasnivanju radnog odnosa u upravi najpribližnije odražava shvatanje o aktu - uvjetu prema kojem zakonom ovlašteni organ vrši izbor između više kandidata i vrši imenovanje, postavljanje, odnosno prijem u radni odnos jednog lica, s tim da je proizvođenje pravnog efekta tog akta vezano odložnim (suspenzivnim) uvjetom koji se sastoji u njegovom akceptiranju od strane primljenog kandidata svakog konkretnog radnog mjesta.“ Znači, „ako kandidat u određenom roku ne stupi na rad na „svoje“ radno mjesto, doneseni akt - uvjet ne proizvodi pravno dejstvo i smatra se da nije ni donesen.“ Prema ovim autorima „ovo shvatanje je u skladu i sa našim pozitivno-pravnim sisitemom.“⁵³

Nasuprot ovom shvatanju, postoji i shvatanje drugih autora koji ističu da „kada se imaju u vidu sve navedene teorije, argumenti i kontraargumenti za svaku od njih, čini se da bi bilo najprihvatljivije stanovište da se prijem u službu zasniva na aktu ugovornog karaktera.“⁵⁴

6. SISTEM RADNIH ODNOSA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA U BOSNI I HERCEGOVINI

Radno zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini uvjetovano je ustavnopravnim ustrojstvom Bosne i Hercegovine kao složene države sa unutrašnjim dvoentitetskim uređenjem i postojanjem jednog distrikta. U skladu sa takvim unutrašnjim uređenjem u kojem entiteti i distrikt imaju zakonodavne nadležnosti izvršena je i raspodjela nadležnosti između države i njenih konstituenata u kojoj raspodjeli je oblast radnih i socijalnih odnosa u isključivoj nadležnosti entiteta i distrikta. Iz ovoga proizilazi da radno i socijalno zakonodavstvo Bosne i Hercegovine čine propisi koji se donose u Federaciji Bosne i Hercegovine, Republici Srpskoj i Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine.

53 *Ibid.*, 247.

54 Ilić, A., *op.cit.* 950.

Međutim, kada su u pitanju radni odnosi službenika, ali i ostalih zaposlenih u državnim organima vlasti na bilo kojem nivou treba istaći da tu postoje određene specifičnosti koje se razlikuju od općeg režima radnih odnosa kako po zajedničkim karakteristikama jer je „sistem radnih odnosa u organima uprave i drugim organima vlasti odraz, prije svega, suštine i karaktera državnih djelatnosti koje postoje u svakoj državi,“ kao i „funkcija koje djelatnici ovih organa vrše, kao nosioci određenih prava, dužnosti i odgovornosti,“ zbog toga što „priroda i karakter funkcija državnih organa proizilazi iz ustavnih dokumenata, dok je samo osnivanje, razrada funkcija i utvrđivanje nadležnosti predmet zakonske regulative zakonodavnih tijela i izvršnih organa.“ „Iako djelatnost državnih organa „čine segment društveno organizovanog rada,“ ona je ipak, u suštini, u odnosu na privredu i društvene djelatnosti, odnosno javne službe, po mnogim obilježjima specifična,“ zbog toga što su „u sistemu državnih organa prisutne određene karakteristike koje se odnose kako na obavezno i permanentno funkcioniranje ovih organa, zakonom utvrđeni djelokrug i nadležnost, tako i na izvršavanje funkcija po zakonom utvrđenim procesnim pravilima, obezbjeđenje budžetskih sredstava od strane osnivača i pružanje međusobne pomoći i odgovarajuću horizontalnu i vertikalnu saradnju, odnosno odgovornost,“ tako i po „posebnim karakteristikama koje se odnose na pojedine vrste državnih organa kao što su: zakonodavna tijela, izvršni organi, pravosudni organi, posebni organi i službe za zaštitu prava i sloboda i drugi,“ jer „u kreiranju sistema radnih odnosa posebno mjesto među pravnim izvorima zauzimaju zakoni o državnoj upravi i zakoni koji reguliraju pravni status zaposlenih, koji kao matični zakoni iz ove oblasti, predstavljaju osnovne pravne izvore za radne odnose u organima uprave, tj. državnim organima i službama,“ bez obzira što se „za pojedine vrste organa uprave, *lex specialis* propisima uređuju pojedini instituti iz oblasti radnih odnosa (npr. zakoni koji reguliraju oblast unutrašnjih poslova, u carinskoj službi, upravama prihoda), ali po načelu supsidijariteta, osnovni pravni izvori uvijek imaju svoje mjesto,“ jer „u slučajevima većeg odstupanja u odnosu na normativni sistem predviđen za djelatnike organa uprave, može se govoriti o posebnim sistemima radnih odnosa za pojedine organe



i službe državne uprave,“ pošto „istovremeno između posebnih sistema radnih odnosa i općeg sistema postoji relacija od posebnog ka općem,“ tako da je „i u okviru posebnog režima radnih odnosa predviđena supsidijarna primjena općih radnopravnih instituta.“⁵⁵

Sistem radnih odnosa državnih službenika u Bosni i Hercegovini, za razliku od općeg režima radnih odnosa, uređen je na tri teritorijalna nivoa vlasti: na nivou Bosne i Hercegovine za državne službenike i ostale zaposlene u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine; na nivou Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske i na nivou Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Iz ovoga se da jasno zaključiti da ovakvo uređenje radnih odnosa državnih službenika i ostalih zaposlenih u organima državne vlasti nema nikakvog hijerarhijskog odnosa od višeg prema nižem, već da se radi o potpuno odvojenim, cjelokupno uređenim i djelimično različitim sistemima radnih odnosa u tim političko teritorijalnim jedinicama.⁵⁶

55 Dedić, S., Gradašćević-Sijerčić, J., *op.cit.* 235., 236. i 237.

56 Pravni status državnih službenika u institucijama BiH uređen je bez preciziranja o kojim se institucijama radi. U Federaciji Bosne i Hercegovine državni službenik je osoba postavljena rješenjem u organ državne službe u skladu sa zakonom. U Republici Srpskoj svi zaposleni u institucijama, odnosno organima državne uprave RS smatraju se državnim službenicima, dok su u Brčko Distriktu BiH javni službenici fizička lica koja obavljaju upravne i stručne poslove u organima uprave koji su imenovani, odnosno postavljeni na dužnost rješenjem gradonačelnika Brčko Distrikta BiH.

Isto tako, prava, obaveze i odgovornosti državnih službenika i ostalih zaposlenih u organima vlasti na svim nivoima u BiH različito su uređene. U institucijama vlasti BiH nejasna je radno pravna pozicija pomoćno-tehničkog osoblja. U Federaciji BiH Zakonom o državnoj službi predviđeno je da će se poslovi koje vrše namještenici, zatim kategorije u okviru radnih mjesta namještenika u organima državnih službi i kategorije plaća urediti posebnim zakonom, s tim da će se principi ovog zakona vezani za postavljenje, unaprjeđenje, prekobrojnost osoblja, disciplinsku odgovornost i prestanak radnog odnosa primjenjivati i na namještenike. U Zakonu o administrativnoj službi u upravi RS na pomoćno i tehničko osoblje zaposleno u tim organima utvrđena je primjena pravila općih propisa o radu, dok se Zakonom o javnim službenicima i namještenicima uređuju osnovna prava, dužnosti i obaveze javnih službenika i namještenika u organima uprave Brčko Distrikta BiH. *Ibid.*

Na temelju toga može se konstatirati da „u pozitivnoj regulativi Bosen i Hercegovine o zaposlenim u državnim organima i službama nedostaju odredbe o javnim službenicima,“ polazeći od činjenice koja proizilazi iz pozitivnih zakonskih odredbi da je „javni službenik genusni pojam koji obuhvata i državne službenike i namještenike, kao i zaposlenike u javnim službama.“⁵⁷ Osim toga, sa sigurnošću se može tvrditi da ne postoji istovjetnost u pogledu materijalnopравnih i formalnopравnih uvjeta zasnivanja službeničkog odnosa što i nije nužnost za funkcioniranje organa državne vlasti s jedne strane i ostvarivanje i zaštitu prava iz radnog odnosa državnih službenika i ostalih zaposlenika, s druge strane, iako bi se ti uvjeti trebali sinhronizirati na svim nivoima državne vlasti zbog reformi koje će nužno uslijediti radi priključenja europskoj uniji i drugim euroatlantskim asocijacijama.

7. ZAVRŠNA RAZMATRANJA

Iako je pravna regulativa statusa lica koja obavljaju pojedine poslove iz nadležnosti državnih tijela vlasti oduvijek imala više ili manje naglašen značaj za državu zbog važnosti odnosa koji proizilaze iz tog statusa, danas se u svim pravnim sistemima savremenih država pravnoj regulativi službeničkog odnosa pridaje posebna pažnja. Posljedica je to naglašene pravne zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda proklamiranih i utvrđenih u svim značajnijim međunarodnim pravnim aktima univerzalnog, a na europskom kontinentu regionalnog karaktera, i najvišim pravnim aktima nacionalnih zakonodavstava.

Ostvarivanje i zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda najuže je vezana za odnose u koje ljudi stupaju sa državom kao najrazvijenijom društvenom organizacijom koja vršenjem svojih djelatnosti ustvari vrši vlast radi ostvarivanja najširih ciljeva cjelokupne društvene politike.

Za uspješno obavljanje državnih djelatnosti, odnosno vršenje državne vlasti, država osniva različite vrste državnih organa koji

57 *Ibid.*, 237.



se grupišu prema srodnosti poslova koje obavljaju službena lica kao svoje obaveze i ovlaštenja, odnosno kao svoje nadležnosti.

U vršenju poslova državnih djelatnosti posebno je naglašena uloga upravne djelatnosti kao najobimnije državne djelatnosti po vrstama poslova i po broju organa i službenika sa kojima građani kao pojedinci, ali i drugi pravni subjekti najviše i najčešće stupaju u pravne, odnosno upravno pravne odnose, kako u ostvarivanju i zaštiti svojih prava, tako i u izvršavanju zakonom i drugim propisima utvrđenih obaveza.

Iz tih razloga neophodna je jedna sveobuhvatna i precizna pravna regulativa pravnog statusa lica koja vrše poslove iz nadležnosti državnih tijela vlasti, a prije svega u oblasti uprave, pri čemu svako postupanje državnih službenika i sva pitanja bitna za funkcioniranje države moraju imati odgovarajuću pravnu podlogu, odnosno pravno utemeljenje. Pravno utemeljenje funkcioniranja tijela državne vlasti sadržano je u ustavu kao najvišem pravnom aktu u svakoj državi i dalje pomno razrađeno posebnim zakonima i općim podzakonskim i drugim pravnim aktima koji čine pravnu podlogu, pravni osnov cjelokupnog djelovanja državnih službenika u ostvarivanju njihove društvene uloge.

Znači, u svakoj organizaciji, a posebno u državnoj, ljudi su najbitniji i nezamjenjivi faktor njenog funkcioniranja jer oni svojim djelovanjem i svojim svojstvima omogućavaju ostvarivanje utvrđenih ciljeva, odnosno cjelokupne društvene - državne politike. Polazeći od brojnosti i različitosti ciljeva cjelokupne državne politike, državi je za njihovo ostvarivanje neophodan određeni, veći broj ljudi sa posebnim stručnim, profesionalnim, moralnim i drugim ličnim svojstvima i sposobnostima.

Zbog toga je pitanju uređenja pravnog statusa lica koja rade u organima javne uprave potrebno pridati poseban značaj kako zbog njihove brojnosti i značaja državnih djelatnosti koje vršenjem svojih poslova ostvaruju, tako i zbog značaja ovlaštenja kojima raspolažu u vršenju svojih poslova. Doda li se tome i izvjesna „sloboda akcije“, odnosno pravo na diskreciono odlučivanje kojim raspolažu državni službenici, pravno uređenje službeničkog statusa postaje neupitno i obavezno.

Koliko je značajan ljudski faktor u vršenju poslova državnih - upravnih djelatnosti s jedne strane, i u ostvarivanju i zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda s druge strane, potvrđuje nepobitna konstatacija istaknutog i značajnog pravnika javnog prava Krbeka koji ističe da „u ličnim kvalifikacijama državnog službenika (moralnim i stručnim) treba tražiti garanciju valjane uprave,“ jer „i za modernu upravu je valjanost upravnog personala jednako važna garancija kao i valjani pravni propisi,“ pošto „sami propisi ne mogu niti će ikada moći nadomjestiti zahtjev za ispravnim administratorom,“ ali i konstatacija posebne Komisije UN koja u svom izvještaju ističe da „kvalitet javne uprave zavisi u velikoj mjeri o predanosti, sposobnosti i poštenja javnih službenika,“ zbog toga što „upravni sistem ne može biti bolji od ljudi koji ga vode, u kojima se, možemo reći, taj sistem personificira,“ što znači da pravna uređenost statusa državnih službenika „mora odgovarati stepenu njihovog značaja, važnosti uloge koju imaju i karakteru ovlaštenja s kojima raspolažu.“

Službenički odnos državnih službenika i ostalih uposlenih u organima javne vlasti u Bosni i Hercegovini zakonom i drugim pravnim propisima uređen je na četiri političko teritorijalna nivoa u skladu sa unutrašnjim ustavnim uređenjem Bosne i Hercegovine i to: na državnom nivou samo za službenike i ostale uposlenike u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, u entitetima Bosne i Hercegovine za entitetske državne službeničke i ostale uposlenike u organima državne vlasti i na nivou Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine za državne službenike i ostale uposlenike u tijelima državne vlasti, sa značajnim različitostima radnopravnih statusnih rješenja. Međutim, djelimično zbog različitog pravnog uređenja statusa državnih službenika i ostalih uposlenih u organima državne vlasti, a zbog priključenja Bosne i Hercegovine europskoj uniji i drugim euroatlantskim asocijacijama, Bosni i Hercegovini predstoji obiman i težak zadatak na reformama cjelokupnog pravnog sistema, pa tako i sistema državne, ali još i šire, cjelokupne javne uprave kako sa organizacijskog, tako i sa funkcionalnog aspekta, jer je nužno izvršiti potpunu profesionalizaciju i depolitizaciju državne uprave radi stvaranja nezavisne i profesionalne administracije preciznim utvrđivanjem svih uvjeta nužnih za prijem u službu,



precizno utvrđenim nadležnostima svih organa koji učestvuju u tom prijemu, kao i utvrđivanjem drugih uvjeta.

LITERATURA

1. Borković I. (1999), Službeničko pravo, Informator Zagreb
2. Brajić V. (2001), Radno pravo, Savremena administracija a.d. Beograd
3. Branko A. L. (2012), Radno pravo, Rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu,
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informacije
4. Dedić S. (2001), Upravno pravo Bosne i Hercegovine, Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću, Magistrat Sarajevo
5. Dedić S. (2001), Upravno procesno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću, Magistrat Sarajevo
6. Dedić S. Gradaščević-Sijerčić J. (2005) Radno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu
7. Dedić S. Gradaščević-Sijerčić J. (2000) Temelji međunarodnog radnog prava, Pravni centar Fonda otvoreno društvo BiH Sarajevo
8. Kamarić M. Festić I. (2009), Upravno pravo Opći dio, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu
9. Lubarda B. A. (2004), Evropsko radno pravo, Podgorica, CID
10. Marković R. (2002), Upravno pravo, Slovo, Kraljevo
11. Marković R. (2001), Ustavno pravo i političke institucije, JP Službeni glasnik Beograd
12. Milićević N. (2007), Ljudska prava, Sarajevo, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu
13. Trnka K. (2000), Ustavno pravo, Sarajevo, Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću i Studentska štamparija Univerziteta Sarajevo

14. Trnka K., Milićević N., Simović, N.M., Dmičić, S.M. (2004), Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Ustav Republike Srpske, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Komentar, Centar za promociju civilnog društva Sarajevo
15. Visković N. (1995) Država i pravo, Birotehnika CDO Zagreb
16. Žilić A. (1996), Bosna i Hercegovina Kodeks ljudskih prava, Slavonski Brod, Amadeus

ČLANCI

1. Ilić A. (2011), Pojam, pravna priroda i subjekti službeničkog odnosa, Univerzitet u Nišu, Fakultet zaštite na radu

PROPISI

1. Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine
2. Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine
3. Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske
4. Zakon o javnim službenicima i namještenicima Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine



NOTION AND LEGAL NATURE OF WORKING RELATIONS IN GOVERNMENT BODIES

ABSTRACT

The right to work is a fundamental human right which creates life through employment. Realization of employment shall be made by employers who can be classified into two basic groups: businesses and other legal entities and natural persons who, on the basis of an appropriate legal basis, engage the work of another person and entities in the field of public law activities.

Based on such a division of employers, a differentiation of working relations in general and a special regime is made and, with the general regime of working relations relating to businesses and other legal entities and individuals, and the special regime relating to employees in government bodies, or in the wider sense, to public employees.

So, the special regime of working relations regulates civil service relationship, on the basis of which these relations are regulated by the standards of the civil service law in most countries today. Is the civil service right a special branch of law, or is it an integral part of business or administrative law, it has not yet been clearly differentiated in both legal theory and the positive-legal practice.

Therefore, questions concerning the legal nature of the civil service law, the legal nature of relations between civil servants, the legal nature of the act establishing a civil service relationship, and other rights, obligations and responsibilities stemming from service relations are still current problems, both in the world and in Bosnia and Herzegovina.

Not established yet, existing on common grounds, or uniquely structured civil service right in Bosnia and Herzegovina, regardless of the internal state structure, is the result of the distribution of responsibilities between the State and its internal constituents made by the constitution.

Keywords: work, working relations, employment, civil service relationship in government bodies, state, state - public official, legal nature, the act of establishing a service relationship, administrative act, public interest, special - public authorities, law, rights, obligations and responsibilities.