

Službenički odnos u hrvatskoj pravnoj regulativi

*Anica Drmić**

UDK 35.08(497.5)
Professional paper / stručni rad
Received / primljeno: 30. 5. 2012.
Accepted / prihvaćeno: 22. 7. 2013.

U radu se analizira službenički odnos sukladno Zakonu o državnim službenicima, njegovo zasnivanje i nastanak te osnovni elementi koji čine službenički odnos. Određuje se sadržajni pojam državnog službenika kojemu se različito pristupa u zakonodavstvima zemalja Europske unije (EU) u kojima ne postoji jedinstven model prema kojemu se određuje krug državnih službenika. Također, ukazuje se na razliku između službeničkog odnosa i radnog odnosa i, s tim u vezi, određuje mjesto i pravni status službeničkog odnosa u hrvatskoj pravnoj regulativi kojemu u današnje vrijeme i pravni sustavi modernih zemalja posvećuju posebnu pozornost.

Ključne riječi: državni službenik, bitni elementi službeničkog odnosa, službenički odnos

* Mr. sc. Anica Drmić, Grad Zagreb, Sektor za javnu nabavu, voditeljica Odjela za planiranje i ugovaranje u javnoj nabavi (head of the Department for Planning and Contracting, Public Procurement Office, City of Zagreb, e-mail: adrmic6@gmail.com)

1. Uvod

U današnje vrijeme, s obzirom na značajnije institucionalne inovacije postojećeg državnog sustava, službenički sustav karakterizira niz osobina koje su posljedica posebnog položaja državnih službenika koji u državnoj upravi u ime države obavljaju javne poslove.

U našem pravnom sustavu temeljni propis kojim se reguliraju službenički odnosi je Zakon o državnim službenicima (dalje: ZDS)¹ kojim je *expersis verbis* službenički odnos određen kao radnopravni odnos između državnih službenika i države kao poslodavcu (čl. 1.). Zakon se primjenjuje na sva državna tijela (tijela državne uprave, pravosudna tijela, kazena tijela, stručnu službu Hrvatskog sabora, Uredu predsjednika Republike Hrvatske, stručnu službu i urede Vlade Republike Hrvatske, stručnu službu Ustavnog suda Republike Hrvatske, stručnu službu pučkog pravobranitelja, stručnu službu pravobranitelja za djecu, stručnu službu pravobranitelja za ravnopravnost spolova, Državni ured za reviziju i druga tijela koja se osnivaju za obavljanje državne službe (čl. 2.). Pravno utemeljenje za obavljanje poslova u ime države državni službenici imaju ne samo u Ustavu Republike Hrvatske² nego i u drugim posebnim zakonima i propisima kojima se regulira njihov odnos. Složenost službeničkog odnosa uvjetovala je i veoma opsežnu i posebnu zakonsku regulativu te mnogobrojne obveze (dužnosti) i odgovornosti državnih službenika u obavljanju službene dužnosti.

S obzirom na tehniku normiranja pravnog statusa državnih službenika, u pravnoj teoriji opravdano se vode diskusije i dvojbe u vezi s odgovorom na pitanje je li službeničko pravo posebna grana prava ili je podgrana upravnog (radnog) prava. Drugim riječima, pravna znanost traži odgovarajuće mjesto službeničkog odnosa unutar postojećeg pravnog poretka. Prema Borkoviću (1999: 3), potpunost pravne regulacije službeničkih odnosa ovisila je o stupnju razvoja same države kao i značenju koje je država pridavala tim odnosima. Stoga, za razliku od drugih (radnih) odnosa, zahtjev za normativnom regulacijom statusa državnih službenika izraženiji je kod službeničkih odnosa jer oni imaju izraženije značenje za državu kao poslodavca.

Opseg ovog rada tiče se isključivo državnih službenika koji su ključno osoblje u državnoj upravi iako se u službeničkom odnosu mogu pojaviti

¹ NN 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11.

² NN 59/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01, 76/10.

i druge kategorije zaposlenika (npr. namještenici). U tu svrhu u radu su dani primjeri različitog određivanja sadržajnog pojma državnog službenika u Republici Hrvatskoj i u nekim zemljama EU (Sloveniji, Njemačkoj, Mađarskoj, Bugarskoj, Litvi, Estoniji, Poljskoj), iz kojih je razvidno da ne postoji jedinstven model prema kojemu se određuje krug državnih službenika. Cilj je rada upozoriti na neke bitnije razlike između službeničkog odnosa i radnog odnosa prema Zakonu o radu (NN 149/09, 61/11) te u vezi s time pokušati odrediti mjesto službeničkog odnosa u hrvatskoj pravnoj regulativi i odgovoriti na pitanje je li službenički odnos (službeničko pravo) posebna (samostalna) grana prava ili je riječ o podgrani upravnog ili radnog prava, s obzirom na tehniku normiranja pravnog statusa državnih službenika u temeljnom propisu.

2. Sadržajno određivanje pojma državnog službenika

Državni službenici kao ključno osoblje državne službe imaju važnu ulogu u cjelokupnom državnom sustavu. Stoga je opravdano mišljenje da državni službenik treba biti obrazovan, s naročitim stupnjem profesionalizma i integriteta, podložan pravnim propisima koji omogućuju učinkovito obavljanje funkcija a koji ga štite od upletanja politike i interesnih grupa, osiguravaju odgovarajuću plaću kako bi se smanjila mogućnost korupcije te osiguravaju selekciju kandidata za službu koja se temelji na sposobnostima, u svrhu odabira najpogodnijeg kandidata i isključenja mogućnosti patronaže (Musa, 2006: 96).

U Hrvatskoj su državni službenici (engl. *public servants*, *public officers*, njem. *Beamten*) osobe koje u državnim tijelima kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela utvrđene Ustavom, zakonom ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava i zakona kao i osobe koje u državnim tijelima obavljaju informatičke poslove, opće i administrativne poslove, planske, materijalno-tehničke i računovodstvene poslove i slične poslove (čl. 3. ZDS). Pod izrazom državni službenik »mogu se kriti vrlo razni pravni pojmovi i u svakom je pojedinom slučaju potrebno tačno ustanoviti pravi smisao tog izraza« (Krbek, 1948: 6, i Borković, 1999: 53–58). U određivanju sadržajnog pojma državnog službenika različito se pristupa u zakonodavstvima nekih zemalja EU. Naime, u svim tim zemljama ne postoji jedinstven model prema kojemu se određuje krug državnih službe-

nika. U većini zemalja EU, javni namještenici (engl. *public employee*) imaju status državnih službenika. To znači da se na njihov status primjenjuje zakon o državnoj službi koji je javni zakon, a ne opći zakon o radu koji je privatni (građanski) zakon i primjenjuje se na odnose između radnika i poslodavca u privatnom sektoru (to je slučaj u Francuskoj, Španjolskoj, Portugalu, Grčkoj, Irskoj, Nizozemskoj, Belgiji i Švedskoj) (Cardona, 2000: 3).

Osnovno je pravilo u zemljama EU da su javni namještenici državni službenici (*civil servant*), a iznimka je da imaju ugovor o radu s državom (*ibidem*). U nekim zemljama, kao primjerice Austriji, Luksemburgu, Danskoj, Estoniji, Njemačkoj, Poljskoj, Španjolskoj, Irskoj, državni službenici razlikuju se od ostalih javnih djelatnika po tome što moraju proći probni rad tijekom kojega može doći do raskida njihova radnog odnosa prije imenovanja (Bossaert, 2005: 15).

U Mađarskoj (prema Zakonu iz 1992.) državni službenici su osobe koje obavljaju upravljačke funkcije i imaju posebno važnu dužnost unutar tijela državne uprave. U Estoniji (Zakon o državnoj službi iz 1999.) samo najviši službenici u državnoj službi drže javnu vlast i oni se smatraju državnim službenicima.

U Litvi državni službenici su oni koji u državi ili u institucijama lokalnih vlasti obavljaju poslove državne uprave (poslovi izvršne aktivnosti glede primjene upravnih akata i upravljanja državnim službama) u skladu sa zakonom (Zakon o državnoj službi donesen u srpnju 1999.).

U Bugarskoj Zakon o državnoj službi iz 1999. određuje da je državni službenik osoba čiji je status reguliran posebnim zakonom.

U Poljskoj Zakon o državnoj službi iz 1998. (stupio na snagu 1999.) određuje da su državni službenici osobe koje su na mjesto u državnoj službi imenovane prema zakonom propisanoj proceduri za to imenovanje.

U Njemačkoj državni službenik smatra se produženom rukom države, odnosno izvršiteljem javne ovlasti, iako državni službenici mogu služiti bilo kojoj drugoj aktualnoj vlasti prema načelu političke neutralnosti. Također, u Njemačkoj postoje tri glavna područja javne službe u kojima se zapošljavaju državni službenici, a to su: područje savezne vlade, pokrajina i općina. Svako od njih zapošljava tri posebne kategorije državnih službenika: državne službenike na koje se primjenjuje javno pravo (*Beamten*), službenike na koje se primjenjuje privatno pravo (*Angestellte*) i službenike koji plaću ostvaruju temeljem zakona koji se primjenjuje u privatnom sektoru (*Arbeiter*) (Wolff, 2011: 9–10).

Prema slovenskom Zakonu,³ državni (javni) službenik je osoba zaposlena u javnom sektoru koji se sastoji od državnih tijela i uprava samoupravnih lokalnih zajednica, državnih agencija, fondova, državnih ustanova i državnih trgovačkih ustanova, kao i ostalih subjekata koji neizravno koriste državne ili lokalne proračunske fondove (čl. 1. Zakona). U državne službenike prema slovenskom zakonu ne ubrajaju se dužnosnici (ministri, župani itd.).⁴

U zemljama srednje i istočne Europe državni službenici su oni koji drže javnu vlast ili su direktno uključeni u političke odluke, izradu zakona ili njegovu primjenu. Glavni razlog koji je utjecao na taj izbor su procesi privatizacije i restrukturiranja njihovih javnih sektora. Smatra se da će mnoge aktivnosti koje je prije provodila država ili lokalna uprava u budućnosti provoditi privatni sektor (Cardona 2000: 4, 10).

Iz navedenog se može zaključiti da unatoč postojanju razlika među navedenim zemljama u određivanju sadržajnog pojma državnog službenika, što ih obvezuje da usvoje i različita rješenja, postoje sličnosti glede očekivanja od državnih službenika. Važno je napomenuti da u pogledu definicije državnog službenika EU nema pretnežija nametati rješenje državama članicama i kandidatima za članstvo (prema: Musa, 2006: 96).

U svim tim zemljama, uključujući i Hrvatsku, državni službenici su pripadnici posebne kategorije javnih djelatnika u državnoj upravi od kojih se očekuje da uz najbolje moralno ponašanje, stručnost i predanost radu služe građanima kao korisnicima njihovih usluga i državi kao poslodavcu. Naravno, zauzvrat država mora biti spremna poštovati prava državnih službenika i nagraditi njihovo zalaganje u obavljanju povjerenih zadaća.

³ Uradni list Republike Slovenije, 56 od 28. lipnja 2002., 110/02, 2/04, 10/04, 23/05, 35/05, 62/05, Odluka US: U-I-294/04-15, 113/05, 21/06, Odluka US: U-I-343/04-11, 23/06, Zaključak US: U-I-31/05-10, 32/06, 62/06, Zaključak US: U-I-227/06-17, 131/06, Odluka US: U-I-227/06-27, 11/07, Zaključak US: U-I-214/05-14, 33/07, 63/07, 65/08, 69/08, 74/09, 80/12-ZUJF.

⁴ Slovenski zakon u svom prvom poglavlju koji obuhvaća prvi, drugi i treći dio odnosi se na državne službenike, a četvrto poglavlje Zakona odnosi se na regulaciju pravnog statusa državnih službenika u državnim organima i organima jedinica lokalne samouprave, što je razlika u odnosu prema hrvatskom zakonu. Međutim, odredbe drugog dijela tog zakona, koje uređuju kadrovske planove, vrijede i za druge osobe javnog prava, npr. agencije, javne fondove, Zavod za zdravstveno osiguranje i dr., dok, s druge strane, za određene kategorije službenika iz državnih organa i organa jedinica lokalne samouprave, pojedina pitanja mogu, zbog specifičnosti pojedine službe (ako je to potrebno) biti i drukčije uređena nego što je to propisano tim zakonom (drugi dio).

3. Osnovni elementi službeničkog odnosa

3.1. Zasnivanje službeničkog odnosa

U Republici Hrvatskoj službenički odnos reguliran je ZDS-om, a određuje se kao radnopravni odnos između države i državnog službenika. Dakle, riječ je o odnosu u kojem se osim državnog službenika javlja i država kao subjekt tog odnosa. Zasnivanje službeničkog odnosa započinje prijemom u službu kojemu prethodi postojanje zakonskih pretpostavki odnosno uvjeta (npr. plan prijma kojim se iskazuju potrebe, raspisivanje i provođenje natječaja i dr.). Znači, u Hrvatskoj, ali i u većini europskih zemalja uvjete za zasnivanje službeničkog odnosa propisuje zakon.

Državni službenici obavljaju posebne poslove iz djelokruga rada državnih tijela i nalaze se u posebnom položaju jer se poslovi koje obavljaju smatraju poslovima države ili nekog drugog javnog tijela. Dakle, u konkretnom slučaju riječ je o dvostranoobveznom pravnom odnosu (službeničkom odnosu) koji nastaje suglasnošću volja ugovornih strana – državnog službenika i države kao poslodavca. Na taj odnos, osim već spomenutog ZDS-a, podredno se primjenjuje i Zakon o radu kao *lex generalis*. Kako ističe Ravnica (2004: 138), »naš zakon ne sadržava odredbe o ugovornim službenicima čak ni onda kad se državna služba obavlja na određeno vrijeme«, ali vrlo često se u državnoj službi može naići na situaciju da pojedine osobe obavljaju poslove u državnoj službi putem ugovora o djelu. Dakle, može se zaključiti da naš zakon, pored zakonskog uređenja službeničkog odnosa, ipak dopušta i ugovorno uređenje odnosa između pružatelja usluga i državnog tijela na koji se primjenjuju propisi kojima se uređuju obveznopravni odnosi.

Suprotno tome, većina zakonodavstava drugih zemalja predviđa ugovorne državne službenike. Tako se u *Austriji* status državnih službenika koji je uređen aktom državne vlasti jasno razlikuje od statusa ugovornog osoblja koji je uređen ugovorom. Razlika se očituje u tijelima koja su nadležna za vođenje disciplinskog postupka i u tome što se u slučaju povrede službene dužnosti protiv državnih službenika obvezno pokreće i vodi disciplinski postupak, dok kod ugovornog osoblja to nije slučaj, nego im se izriče mjera upozorenja ili otkaz iz državne službe (<http://www.austria.gv.at/2004/4/23/pubserv.pdf>, str. 19). U Sloveniji, baš kao i u Hrvatskoj, državni službenici zasnivaju radni odnos sklapanjem ugovora o radu, što predstavlja akt volje dviju ugovornih strana (državnog službenika i države). U slovenskom pravnom sustavu na sadržaj ugovora

o radu ne primjenjuju se odredbe općeg radnog prava, nego je to propisano člankom 53. Zakona.

U našem pravu, samom zasnivanju službeničkog odnosa, kao što smo uvodno naveli, prethode zakonom propisani uvjeti poput plana prijma u službu koji nisu opseg ovoga rada. Ovdje ćemo se osvrnuti na određivanje pojma i sadržaja službeničkog odnosa za koje su bitni elementi koji ga razlikuju od drugih odnosa, a to su: dobrovoljnost, osobno obavljanje posla, naplatnost (oneroznost), podređenost (subordinacija), preuzimanje dužnosti i stjecanje određenih prava na osnovi službeničkog odnosa te profesionalnost. Osim toga, razlika službeničkog odnosa od drugih odnosa je da je ovdje intervencija države znatno izraženija (na primjer u sporovima iz službeničkog odnosa protiv državnih službenika za štetu počinjenu trećim osobama).

3.2. Osnovni elementi službeničkog odnosa

3.2.1. *Dobrovoljnost*

Dobrovoljnost kao element službeničkog odnosa važna je za sam postanak odnosno njegov nastanak. Da bi nastao službenički odnos, mora postojati stranačko očitovanje volje u kojemu državni službenik stupanjem u državnu službu stječe sva prava i obveze koje proizlaze iz službeničkog odnosa. To znači da dobrovoljnim stupanjem na rad državni službenik stječe određena prava radi osiguranja digniteta i mogućnosti ostvarenja zaštite tih prava. Nasuprot tim pravima državni službenik preuzima na sebe i određene dužnosti koje, među ostalim, obuhvaćaju i pravila ponašanja u obavljanju službene dužnosti (čl. 9.–37. ZDS). Dobrovoljnost je značajna ne samo za nastanak službeničkog odnosa već i za njegov prestanak, trajanje, izbor s kim će biti zasnovan te za određivanje radnog mjesta državnog službenika u državnom tijelu. Znači, stupanje državnog službenika u državnu službu uvijek ovisi o njemu samome, pa je stoga za zasnivanje službeničkog odnosa važno načelo autonomije volje.

Logično je dakle da te volje budu međusobno ravnopravne, a i njihov je međusobni položaj nužno ravnopravan, odnosno koordiniran. Sam pristanak znači volju za zasnivanje službeničkog odnosa, a ona se može izraziti kroz formu (ugovor) koja uključuje dobrovoljnost obaju subjekata službeničkog odnosa (službenika i države).

Bez elementa dobrovoljnosti nema ni nastanka službeničkog odnosa, pa ni promjene u tom odnosu nisu moguće bez suglasnosti objiju strana. Pro-

mjene mogu nastati jedino u oblicima izražavanja suglasnosti (ugovor ili rješenje), dakle putem onih formi koje uključuju dobrovoljnost obaju subjekta (službenika i države), ali to ne utječe na dobrovoljnost. Drugim riječima, sam pristanak znači volju da se »slobodno« zasnjuje službenički odnos koji će se izraziti kroz različite forme koje u sebi uključuju element dobrovoljnosti obaju subjekata službeničkog odnosa. Može se primijetiti da zakon ne propisuje nikakvo sankcioniranje ako se ne pristane na zasnivanje službeničkog odnosa (prije potpisivanja ugovora ili rješenja). Naime, pitanje odgovornosti službenika postavlja se tek nakon zasnivanja službeničkog odnosa (nakon potpisivanja ugovora ili rješenja), u kojem će slučaju državni službenik odgovarati za povrede preuzetih obveza.

U našem zakonodavstvu koji uređuje materiju službeničkih odnosa nema zasnivanja službeničkog odnosa mimo stranačke volje, odnosno službeničkog odnosa koji nastaje po sili zakona (*ex lege*). Naime, naš zakon propisuje određene formalne uvjete koje mora imati osoba koja se prima u državnu službu. U teoriji se takvi slučajevi navode kao iznimke u kojima dolazi do negiranja dobrovoljnosti. One su prisutne u pravilu na strani poslodavca, a mogu biti i na strani državnog službenika (usp. Tintić, 1969: 356). Na strani poslodavca (države) to bi bio slučaj primanja u državnu službu osoba sa završenim obrazovanjem određene stručne spreme i struke, bez radnog iskustva (vježbenici) koji nameće sam zakon (čl. 9/2 ZDS) ili, primjerice, na strani državnog službenika zakon najčešće nameće obvezu ispunjavanja, kako smo već spomenuli, propisanih uvjeta za prijam u državnu službu (čl. 48./2. i 3. ZDS).

Iz svega navedenog razvidno je da prema našem zakonu službenički odnos ne može nastati ako nema dobrovoljnog pristanka državnog službenika i države, a sam pristanak znači volju da se »slobodno« zasnjuje službenički odnos koji će se izraziti kroz različite forme koje u sebi uključuju element dobrovoljnosti obaju subjekata službeničkog odnosa. Kako je u konkretnom slučaju riječ o dobrovoljnom elementu, to zakonom nije niti predviđena odgovornost ili sankcija ako se ne pristane na zasnivanje službeničkog odnosa. Međutim, suprotno tome, teoretski govoreći, mogla bi se, primjerice, određenom zakonskom normom uvesti obveza ili dužnost zasnivanja službeničkog odnosa kao dio normalnih građanskih obveza ili dužnosti (primjerice rad u javne svrhe, obavljanje rada u određenim sudskim slučajevima i sl.), pa da u takvim slučajevima izostane element dobrovoljnosti. Naime, to bi mogla biti iznimka od elementa dobrovoljnosti, a razlikovala bi se od njega po tome što za zasnivanje službeničkog odnosa ne bi bila relevantna stranačka volja i po tome što bi svako ponašanje

suprotno zakonskoj normi povlačilo za sobom određeni stupanj odgovornosti. Takve primjere možemo naći u zakonodavstvima nekih drugih zemalja, primjerice u zakonodavstvu Republike Malte. U malteškom pravu uređena je obvezna dužnost porotnika (obavljanje porotničke dužnosti) kao »uobičajena građanska obveza«, pa stoga neodazivanje na službeni poziv na sudjelovanje u poroti predstavlja povredu službene dužnosti državnog službenika zbog nevršenja građanske dužnosti porotnika Republike Malte (o tome v. presudu Europskog suda za ljudska prava u predmetu *ZARB ADAMI v. Malta*, br. 17209/02 od 20. lipnja 2006.).

3.2.2. *Osobno obavljanje povjerenog posla*

Osobno obavljanje povjerenog posla uključuje obvezu državnog službenika da svoje dužnosti predviđene opisom poslova radnog mjesta obavlja ispravno, na vrijeme, savjesno, stručno, ne koristeći ih radi osobnog probitka, u skladu s načelom javnosti i poštujući pri tome ustavno – pravni poredak Republike Hrvatske. Naime, taj element predstavlja kriterij koji razgraničuje ili, bolje rečeno, razlikuje službenički odnos od nekog drugog odnosa u kojem je predmet također obavljanje posla (rad), ali gdje ne postoji obveza da taj posao obavi osoba s kojom je taj odnos zasnovan (ta obveza može postojati, ali ne mora). Znači, kod tog elementa u pitanju je živi rad (osobno obavljanje posla) osobe s kojom je službenički odnos zasnovan, a ne rezultat njegova rada (npr. kao kod ugovora o djelu). Njegova pravna obveza je osobno obavljanje posla, odnosno njegova radna energija koju stavlja na raspolaganje poslodavcu, a koja je upravo vezana uz njega kao osobu. Dakle, državni službenik u tom se odnosu pojavljuje kao objekt i kao subjekt tog odnosa jer se obvezuje na obavljanje posla, a ne na rezultate svojega rada (v. Tintić, 1969: 357–359). Znači, u obavljanju poslova državni službenik mora postupati objektivno (nepriistrano), a učinkovitost obavljanja njegovih poslova mora obuhvaćati i odgovornost za ekonomično postupanje i smanjenje nepotrebnih troškova pri obavljanju radnih zadataka, ali ne na štetu kvalitete i zakonitosti. Na taj način državni službenik ostvaruje i promiče temeljne vrijednosti državne službe koje su ujedno i obilježja državne službe, a to su nepristranost i učinkovitost u obavljanju povjerenog posla.

3.2.3. *Naplatnost*

Karakteristika elementa naplatnosti (oneroznosti) obveza je državnog službenika da osobno obavi povjereni mu posao i da za obavljene posao

primi plaću kao jedno od svojih temeljnih prava. Stoga se može zaključiti da je službenički odnos naplatni pravni posao. Kako je element naplatnosti sadržan i u drugim odnosima (kao primjerice kod ugovora o autorskom radu), on nije dovoljan da bi se sa sigurnošću moglo utvrditi je li riječ o službeničkom odnosu ili pak o nekom drugom radnom odnosu (Tintić, 1969: 364–366). Naplatnost je bitan element svakog, pa tako i službeničkog odnosa za obavljeni posao ili rad. Naime, subjekti službeničkog odnosa (službenik i država) prilikom njegova zasnivanja nastoje za sebe pribaviti određenu korist (ali i određene obveze).

3.2.4. Podređenost

Državni je službenik u obavljanju službene dužnosti u odnosu podređenosti (subordinacije) prema nadređenom državnom službeniku. To znači da je državni službenik u obavljanju službene dužnosti podređen zapovijedima i nalogima svojeg poslodavca. Podređenost se očituje i u dužnosti državnog službenika da izvršava naloge nadređenog državnog službenika, ali da ih, u slučajevima predviđenim zakonom, može i odbiti. Taj element službeničkog odnosa vrlo je važan upravo što iz njega proizlazi disciplinska odgovornost državnih službenika. Osim toga, podređenost je vezana za postojanje službeničkog odnosa državnog službenika, tj. uz njegovu obvezu obavljanja rada. Ovdje je dakle riječ o profesionalnoj (tehničkoj) podređenosti državnog službenika, a ne osobnoj podređenosti. Ali, bez obzira na to, tehnička podređenost uključuje osobno državnog službenika, dakle, njega kao osobu, pa stoga izricanje odgovarajuće disciplinske mjere pogađa ne samo njegov profesionalni dio već njega kao osobu (primjerice, to može biti njegova osobnost, čast, ugled, dostojanstvo i slično). S obzirom na to da je podređenost više naglašenija kod službeničkog odnosa nego kod radnog odnosa, može se zaključiti da je državni službenik podređen državnom režimu, odnosno državi. Slično je i u zakonima drugih zemalja, primjerice u *Austriji* gdje su državni službenici također vezani nalogima svojih nadređenih i njima su odgovorni za sve radnje i aktivnosti koje obavljaju u izvršavanju svoga posla (<http://www.austria.gv.at/2004/4/23/pubserv.pdf>, str. 15).

3.2.5. Preuzimanje dužnosti i stjecanje određenih prava na osnovi službeničkog odnosa

Državni službenici obvezni su svoje dužnosti predviđene opisom radnog mjesta obavljati ispravno, na vrijeme, savjesno, stručno, ne koristeći ih

radi osobnog probitka, u skladu s načelom javnosti, poštujući pri tome ustavni i pravni poredak Republike Hrvatske (čl. 15. ZDS). Osim toga, državni službenici u službeničkom odnosu imaju i niz drugih zakonskih dužnosti kao što su primjerice: zabrana zlouporabe ovlasti, dužnost odbijanja ponuđenih darova, zabrana neopravdanog nagrađivanja drugih državnih službenika, dužnost pružanja informacija i obrazloženja o upavnim poslovima, dužnost pravodobnog i učinkovitog izvršavanja poslova, dužnost čuvanja tajne i poštovanja privatnosti, dužnost stručnog postupanja, dužnost prisutnosti na radnom mjestu, uporaba povjerene imovine u svrhu obavljanja dužnosti te osobno ponašanje kojim ne smije umanjiti svoj ugled i ugled državne službe niti dovesti u pitanje svoju nepristranost u postupanju i druge dužnosti (čl. 16.–25. ZDS). Primjerice, Demmke smatra da posebnost pravnog statusa državnih službenika proizlazi iz prirode njihovih zadataka: državni službenici troše državni novac za važne državne projekte, oni mogu utjecati na temeljna prava građana (npr. policija), njih financira i plaća država kako bi zauzvrat preuzeli dužnost obavljanja poslova u javnom interesu itd. U tom smislu, poseban pravni status uključuje i načelo cjeloživotnog zaposlenja i zaštitu državnih službenika od političke, gospodarske, vjerske i druge vrste pristiska kako bi im se omogućilo da ispune svoje zakonske zadaće u najboljem općem (javnom) interesu (Demmke, 2004: 12). To naravno vrijedi za one zemlje u kojima je sigurnost zaposlenja u javnom sektoru prilično velika (*ibidem*). Svako preuzimanje dužnosti na osnovi službeničkog odnosa povlači za sobom i određena prava državnih službenika. Neka od njihovih temeljnih prava jesu: pravo na rad u prikladnim uvjetima, pravo na plaću i druga materijalna prava, pravo na jednako postupanje i jednake mogućnosti napredovanja, pravo na zaštitu od neopravdanog premještanja ili udaljenja s radnog mjesta, pravo na kandidiranje na izborima, pravo na predstavku (čl. 10.–14. ZDS). Dobar primjer u tom kontekstu je Njemačka u kojoj se profesionalni status državnog službenika izražava u njegovoj obvezi da položi zakletvu i da ne sudjeluje u štrajkovima (zabrana štrajkova). Također je zabranjeno državnom službeniku obavljati neku dodatnu, pomoćnu (sekundarnu) aktivnost. Jednako tako, državni službenik ima obvezu obavljati dužnosti nepristrano i povjerljivo u skladu s interesima svojeg poslodavca (države) (Bossaert, 2005: 2). Slično je u Austriji, gdje državni službenici također imaju dužnosti da sve službene zadaće izvršavaju u skladu sa zakonom, pošteno, savjesno i nepristrano. Oni su vezani nalogima nadređenih državnih službenika, osim ako bi izvršenje naloga predstavljalo kazneno djelo ili ako je nalog dan od nenadležnog tijela. Državnim službenicima nije dopušteno da se uključe u bilo kakve dodatne aktivnosti koje bi ometale izvršavanje službenih dužnosti, a nedolično ponašanje

izvan dužnosti može također predstavljati povredu dužnosti (Izvor: <http://www.austria.gv.at/2004/4/23/pubserv.pdf>, *ibidem.*).

Bez detaljnije analize može se uočiti da status državnih službenika u službeničkom odnosu zapravo, predstavlja ukupnost njihovih prava (pogodnosti) koje imaju s obzirom na svoj položaj u državnoj službi, kao i dužnosti (obveze) koje moraju izvršavati za vrijeme obavljanja službe.

3.2.6. Profesionalnost

Danas se puno govori i piše o profesionalnosti odnosno profesionalnom ponašanju ne samo u obavljanju službeničkih poslova, već u bilo kojem obliku obavljanja poslova određenog radnog mjesta. Pod pojmom »profesija« (lat. *professio – zanat*) smatra se stalno zanimanje; vrstu djelatnosti; vrsta zanimanja koja služi kao izvor egzistencije (Klaić, 1990: 1093). Prema Tintiću (1969: 371), profesija čovjeka javlja se kao oblik izražavanja društvene (profesionalne) podjele rada, profesionalnost radnika očituje se kao rezultat pojedinačne podjele rada, individualizacije radnih mjesta i nužnosti da radnik svoju obezu osobnog obavljanja rada ispunjava na određenom radnom mjestu (tj. na onom na koje bude »raspoređen na rad«). Pojam »zanimanja« i pojam »zvanja« ne može se poistovjećivati s pojmom »profesionalnost«.

Međutim, profesionalni status državnom službeniku priznaje se na temelju postojanja službeničkog odnosa, pa u tom smislu profesionalnost državnih službenika stječe ne samo redovitim obavljanjem službene dužnosti već i dodatnim obrazovanjem i usavršavanjem tijekom trajanja državne službe (v. Koprić i Marčetić, 2003: 2005). Suprotno tome, Tintić (1969: 370) smatra da profesionalni status radnika stječe relativno stabilnim i kontinuiranim obavljanjem određene profesionalne djelatnosti u radnoj organizaciji (kod poslodavca) i takav rad radniku treba biti glavni i jedini (ili bar pretežni) izvor prihoda za uzdržavanje. Isto tako smatra da su zanimanje, obrazovanje i dohodak važni atributi profesionalnog statusa (*ibidem*).

U našem pravnom sustavu vizija i misija Strategije razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi 2010.–2013. obuhvaća prvenstveno stručnu, odgovornu, prilagodljivu i transparentnu državnu službu čije je pružanje javnih usluga u potpunosti usklađeno s potrebama korisnika i koja se temelji na profesionalnim vrijednostima.⁵ Dakle, pored elementa profesionalnosti,

⁵ Među upravnim reformama koje su poduzete u središnjoj i istočnoj Europi od početka tranzicije bilo je usvajanje zakonskih okvira za državnu službu, slijedeći primjer za-

Strategija navodi da su vrijednosti državne službe odgovornost, etičnost te prethodno spomenuta nepristranost i učinkovitost u obavljanju povjerenih poslova. Prema Strategiji, profesionalnost podrazumijeva »stručno i kvalitetno obavljanje radnih zadaća u upravi«. Na svako radno mjesto u državnoj službi treba rasporediti službenika koji ima odgovarajuća znanja, sposobnosti i vještine. Državni službenici odgovaraju za poslove koje obavljaju. Sve navedeno pokazuje da je naglašen profesionalni status odnosno profesionalno ponašanje svih državnih službenika. Zbog toga se može zaključiti da je profesionalnost bitna značajka svakoga pojedinca (službenika) koji savjesno i odgovorno obavlja svoj posao. Profesionalnost državni službenik stječe ne samo redovitim obavljanjem službene dužnosti već i dodatnim obrazovanjem i usavršavanjem tijekom trajanja državne službe. Danas je općeprihvaćeno da nedostatak profesionalnosti državnih službenika u obavljanju službenih dužnosti predstavlja prepreku za razvoj učinkovitosti državne uprave. Znači, razvoj učinkovitosti državne uprave moguće je postići samo ozbiljnim pristupom oblikovanju kvalitetnog sustava obrazovanja koji će biti namijenjen isključivo državnoj službi. Stoga, iz premise da je hrvatska državna uprava neučinkovita i neprofesionalna, a da je profesionalnost jedan od načina za rješavanje tog problema, nameće se zaključak da u hrvatskoj upravi treba afirmirati profesionalnost kako bi ona bila što učinkovitija. Afirmaciji značajno pridonosi obrazovanje i usavršavanje državnih službenika kojima se u Hrvatskoj kao i u svim suvremenim državama pridaje velika pozornost. Prema Kopriću (2007), posebna obrazovna priprema temelj je bez kojeg se ostali elementi profesionalizma u javnoj upravi praktično ne mogu postići. Razina profesionalizma, stručnost, obrazovanje i znanje postaju na taj način kritične varijable upravnih reformi u tranzicijskim zemljama. Međutim, stvorene suvremene zakonske i druge normativne pretpostavke za razvoj profesionalnosti u državnoj upravi Republike Hrvatske ostat će samo odraz hrvatskog »normativnog optimizma« ne budu li popraćene odgovarajućim praktičnim poticajnim mjerama. Najvažniji segment upravnih reformi koje su odredile europske institucije jest uspostavljanje moderne, profesionalne, neovisne i kvalitetne državne službe odnosno takva regulacija statusa državnih službenika koja omogućuje razvoj njihovih profesionalnih potencijala, stručan, ne-

padnoeuropskih zemalja, u kojima je preduvjet bio osnivanje profesionalne državne službe. Profesionalna i učinkovita javna uprava podrazumijeva motivirane i nepristrane državne službenike koji rade u državnoj službi i služe javnom interesu (više u: Promoting Performance and Professionalism in the Public Service, Javne službe SIGMA Papers No. 21 SIGMA, 1997).

pristran i učinkovit rad te adekvatnu pravnu zaštitu njihova položaja, uz privlačenje kvalitetnih ljudi u upravu (više u: Musa, 2006).

U tom smislu može se zaključiti da su za nastanak službeničkog odnosa osim profesionalnosti bitni i ostali elementi po kojima se taj odnos razlikuje od ostalih vrsta odnosa. Jednako tako može se uočiti da je učinkovitost državne uprave moguće postići samo ozbiljnim pristupom oblikovanju kvalitetnog sustava obrazovanja koji će biti namijenjen isključivo državnoj službi, čemu se u Republici Hrvatskoj pridaje velika važnost. Stoga, kada govorimo o službeničkom odnosu, važno je naglasiti da državni službenik mora povjereni posao obavljati kao svoje redovno i glavno zanimanje, odnosno kao netko tko će svojim osobnim radom na radnom mjestu postati odlučan faktor u ostvarivanju ciljeva i samom postojanju državne službe. U tom smislu Koprić i Marčetić opravdano smatraju da se razvijanjem profesionalno-proaktivnog pristupa obavljanju poslova kod službenika potiče individualnost, inovativnost, kooperativnost, usmjerenost na kvalitetu i osjetljivost na javne probleme (Koprić, Marčetić, 2000).

4. Službenički odnos

U hrvatskoj normativnoj regulativi službenički odnos određen je kao radnopravni odnos između državnih službenika i države kao poslodavca (čl. 1. ZDS). Pravna priroda službeničkog odnosa otvorila je brojne teorijske rasprave. Zbog toga u pravnoj teoriji postoje različita stajališta i odgovori na pitanje u vezi s pravnom prirodom i mjestom službeničkog odnosa u našem pravnom sustavu s obzirom na njegovo zakonsko uređenje. Tako Krbek (1961: 262) smatra da je službeničko pravo podgrana radnog prava. Prema njemu riječ je o specifičnoj grani radnog prava, a stvar je zakonodavne tehnike hoće li to pravo biti obuhvaćeno u posebnom zakonu ili u jedinstvenom zakonu o radnom pravu.

Prije nego što izrazimo stajalište, osvrnut ćemo se na neke bitne karakteristike službeničkog odnosa i pokazati razlike koje postoje između službeničkog odnosa i općeg radnopravnog odnosa. U službeničkom odnosu na jednoj strani pojavljuje se država (državni organi uprave), a na drugoj pojavljuju se državni službenici koji obavljaju poslove državne uprave u nadležnosti pojedinih državnih organa. Državni službenici obavljaju autoritativne poslove koji po svojoj prirodi predstavljaju obavljanje prerogativa države. To znači da državni službenici u odnosu na druge osobe s kojima se susreću u obavljanju službene dužnosti nastupaju s jačom voljom

(nema suglasnosti njihovih volja). Naime, državnim organima povjerena je upravna djelatnost kao jedna od državnih djelatnosti pa je primarni zadatak tih organa obavljanje državnih poslova. Obavljanjem državnih poslova državni organi ostvaruju javni interes koji je znatno širi od državnog interesa u kojem se ostvaruje. Službenički odnos uspostavlja se u vezi s radom državnih organa uprave koji se kroz realizaciju interesa u odnosu na druge vrste radnih odnosa (privatnopravni režim) puno jače reflektira na cjelokupnu društvenu zajednicu. Iako naš pravni poredak osigurava pravnu zaštitu i privatnih interesa, ipak prednost, čini se, ima javni interes jer se on štiti pravnim (i izvanpravnim) autoritativnim instrumentima, dok se privatni interes štiti samo onda kada je u skladu s javnim interesom i kada je zaštita tog interesa propisana zakonom. Sve navedeno govori u prilog tome da prava i dužnosti kao i ostala radnostausna pitanja državnih službenika treba staviti u normativni kontekst koji je različit od onog kojim se uređuju opći radnopravni odnos. Važno je pri tome istaknuti da se u službeničkim odnosima državni službenici pojavljuju u svojstvu državnih upravnih kadrova (građana) koji obavljaju upravne i druge poslove, a ne u ulozi korisnika tih usluga. Pravne norme koje reguliraju službeničke odnose odnose se na državne službenike kao subjekte koji obavljaju upravne poslove i nastupaju s jačom voljom u odnosu s drugim osobama (subjektima) koje su korisnici njihovih usluga.

Mišljenje je da odnos između državnog službenika i države nije običan radnopravni odnos zbog posebnosti položaja državnog službenika prema državi. Taj odnos dobiva posebno upravnopravno značenje. Posebnost tog odnosa je da jača pravna strana (država) određuje način ponašanja i postupanja drugo, slabijoj strani (državnom službeniku). Ti odnosi nastaju na različite načine (na temelju zakona, izdavanjem upravnog akta ili obavljanjem neke upravne radnje). Odluke koje donose državni organi u vezi sa službeničkim odnosom (npr. imenovanje, postavljenje, raspoređivanje) zapravo su upravni akti na koje se primjenjuje Zakon o općem upravnom postupku. U upravnoj teoriji kao bitne karakteristike upravnog akta navode se autoritativnost i jednostranost, konkretnost, pravno djelovanje upravnog akta te pravna vezanost (načelo zakonitosti) upravnog akta (v. Borković, 1995: 328–330). S obzirom na posebnosti službeničkog odnosa, to bi značilo uspostavljanje posebnog službeničkog prava koje bi u sadržajnom smislu predstavljalo ukupnost pravnih normi kojima bi se uređivala osnovna pitanja radnopravnog položaja državnih službenika. Tako bi se pravne norme koje reguliraju pravni status državnih službenika od ostalih općih radnopravnih normi izdvojile u poseban

sustav normi koji bi se približavao sustavu normi upravnog prava i činio bi dio upravnog prava.

Nasuprot našem zakonodavstvu, profesor Ziller (1993)⁶ predlaže dva formalna zakonska elementa koji će definirati državnu službu. Prvi je da su državni službenici imenovani od države na temelju javnog prava (*civil service statute*) koji određuje osnovne pojmove odnosa između državnih službenika i države. U tom slučaju ne postoji niti se sklapa ugovor između države i državnog službenika, već zakon određuje obveze i prava koja proizlaze iz takvih odnosa. Drugi element je da su državni službenici uglavnom imenovani trajno i njihova služba traje sve do umirovljenja, iako postoji mogućnost da privremeni državni službenici mogu biti imenovani i u nekim zemljama otpušteni zbog restrukturiranja (primjer gradonačelnika u Njemačkoj).

Dakle, kriteriji (pravna rješenja) koje je predložio profesor Ziller, a koji su usvojeni od europskih zemalja, pokazuju da se na zasnivanje službeničkog odnosa primjenjuju propisi javnog prava i, za razliku od našeg prava, ne postoji nikakav ugovor koji se potpisuje između države i državnog službenika, odnosno ne postoji forma za izražavanje volje državnog službenika za zasnivanje službeničkog odnosa, koja bi uključivala dobrovoljnost obaju subjekata, službenika i države.

4.1. Bitne razlike između službeničkog odnosa i općeg radnopravnog odnosa

U Republici Hrvatskoj Zakonom o radu uređeni su radni odnosi, osim ako drugim zakonom ili međunarodnim ugovorom, koji je sklopljen i potvrđen u skladu s ustavom te objavljen, a koji je na snazi, nije drukčije određeno. Dakle, prema Zakonu o radu, odnos između radnika i poslodavca zasniva se sklapanjem ugovora o radu s poslodavcem. Na sklapanje, valjanost, prestanak ili druga pitanja u vezi s ugovorom o radu koja nisu uređena Zakonom o radu, primjenjuju se u skladu s naravi toga ugovora, opći propisi obveznog prava. Proizlazi da Zakon o radu u tim pitanjima ima prednost pred općim propisima obveznog prava odnosno kod nas je to Zakon o obveznim odnosima (NN 35/05, 41/08).

S obzirom na to da opći radnopravni odnosi počivaju na ugovoru o radu ili rješenju o prijmu, ugovor o radu (ili rješenje o prijmu) akt je privatno-

⁶ Vidi u: Administrations Comparées. Les Systèmes Politico-Administratifs de l'Europe des Douze. Montchrestien, Paris.

pravne naravi koji nastaje suglasnošću volja između poslodavca i radnika. Odnos poslodavca i radnika je koordiniran jer oni suglasnim očitovanjem volje istupaju na jednakim pozicijama – ravnopravno, za razliku od službeničkog odnosa. S obzirom na način uređenja, pravna priroda radnog prava može se podijeliti na privatnopravnu i javnopravnu. Ona prva odnosi se na dio prava koji je uređen ugovorom i dispozitivnim normama (npr. plaće i druga materijalna prava), dok se javnopravna strana odnosi na dio istog prava uređen zakonom i prisilnim propisima (npr. zaštita radnika). Pojedinačni i kolektivni radni odnosi koji su predmet radnog prava privatnopravne su i javnopravne prirode (mješoviti). Stoga se općenito može kazati da u radnom pravu uglavnom prevladavaju javnopravne norme, što znači da je ono javnopravne naravi.

Tako, primjerice, u Njemačkoj poseban status državnih službenika ima svoje izvorišne osnove u njemačkom ustavu, a na njihov status primjenjuje se Zakon o državnoj službi. Državni službenici u njemačkom zakonodavstvu isključeni su iz kolektivnih ugovora jer se njihova plaća i ostali uvjeti uređuju zakonom (Wolff, 2011). U njemačkom pravu radni odnosi državnih službenika su javnopravni odnosi (nisu ugovorni), uređeni javnim pravom te je stoga pravo državnih službenika poseban dio javnog prava (v. Weiss, 1995). Dakle, pravo državnih službenika (*Beamtenrecht*) uređeno je zakonom, a odnosi državnih službenika nisu ugovorni, nego javnopravni odnosi uređeni javnim pravom. U Njemačkoj se suci ne ubrajaju u državne službenika, za razliku od Francuske, Danske, Španjolske i Italije, u kojima se suci ubrajaju u kategoriju državnih službenika. Prema Ravniću (2004: 192), pravo državnih službenika u Njemačkoj poseban je dio javnog prava i njihov radni odnos je »statusni«. Osim toga, isključenje državnih službenika od radnog prava ne znači da se radno pravo ne primjenjuje na državnu, odnosno javnu službu (*ibidem*).

U Italiji, pravni status većine državnih službenika uređen je propisima radnog prava. Pravni status vrlo male skupine visoko rangiranih državnih službenika, kao primjerice službenika u ministarstvima, reguliran je javnim pravom (Bossart, 2001: 22). Italija je 1993. godine pretvorila većinu svojih državnih službenika u ugovorne radnike po zakonu o radu. Međutim, disciplinske sankcije i postupci koji se tiču svih javnih zaposlenika i dalje se uređuju upravnim zakonom (Cardona, 2003).⁷

⁷ Tvoj rad izvorno je objavio OECD na engleskom pod nazivom: *Liabilities and Discipline of Civil Servants*

Dakle, u većini zemalja zakoni o radu za određena pitanja iz službeničkih odnosa pozivaju se na privatno (ugovorno) pravo. Dokaz tomu je francuski Zakonik o radu koji izričito određuje da je ugovor o radu podvrgnut pravilima »redovitoga prava«, tj. općeg ugovornog prava. Ono je izvor za radni ugovor, s time da odredbe Zakonika o radu imaju značenje posebnog zakona, koji u slučaju sukoba ima prednost pred općim ugovornim pravom, odnosno francuskim Građanskim zakonikom (uzeto iz: Ravnić, 2004: 471). Naprijed navedeni primjeri pokazuju da u identičnim pitanjima radni propisi imaju porednost pred odredbama ugovornog prava. U Francuskoj služba većine stalnih državnih službenika uređena je posebnim zakonom ili statutom, a ne ugovorom s poslodavcem. Slično su uređeni odnosi stalnih državnih službenika u Belgiji (*ibidem*).

Može se zaključiti da je u Hrvatskoj primjena (službeničkog) prava načelno drukčije uređena. Na radne odnose u državnoj službi primjenjuje se javno pravo (ZDS), a podredno privatno pravo (Zakon o radu). Službenički odnos u Hrvatskoj zasniva se rješenjem čelnika tijela koje je upravni akt što znači da se na nj primjenjuju pojedine odredbe Zakona o općem upravnom postupku.⁸ Taj odnos karakterizira podređenost (subordinacija) državnog službenika nadređenom državnom službeniku. Podređenost omogućuje s jedne strane, da državni službenik poštuje pravila državne službe u kojoj radi, savjesno i dogovorno obavlja povjerene službene dužnosti, a s druge strane ograničava slobodu i samostalnost u obavljanju povjerenih zadataka. Državni službenici moraju imati specijalističko znanje, vještine i iskustvo da bi stručno i kvalitetno obavljali zadatke u državnoj upravi. Dakle, naglasak je na elementu profesionalnosti državnog službenika pa stoga njegove kvalifikacije na neki način moraju biti posebne u odnosu prema onima koje se stječu u nekoj drugoj službi. Kao dio općeg sustava radnih odnosa, službenički odnos karakterizira i niz drugih posebnosti koje su posljedica njihova posebnog položaja u državnim (i drugim) organima, koji u ime države obavljaju javne poslove i samim time imaju posebne obveze i odgovornosti. Isto tako, pravni položaj službenika koji rade u državnim službama u izravnoj je vezi s nizom drugih zakona i propisa kojima se uređuju poslovi državnih organa, poglavito glede obveza i odgovornosti službenika, kao i postupci državnih i drugih organa te drugi

⁸ NN 47/09. Prema tom Zakonu, upravni akt je akt kojim se odlučuje o upravnoj stvari, a to je najčešće rješenje. Taj akt može imati i drugi naziv (čl. 96.). Dakle, upravni akt postaje temeljni instrument uprave kojim uprava u svojoj osnovnoj djelatnosti primjenjuje pravno pravilo na konkretan slučaj odlučujući pri tome formom upravnog akta o pravima i obvezama subjekata u konkretnoj upravnoj stvari.

posebni postupci kojima se uređuje način komuniciranja državnih organa i stranaka, postupanje organa odnosno službenih osoba i rokovi odlučivanja o pravima i obvezama građana. Nadalje, može se uočiti da ZDS ne spominje radnike kao posebnu kategoriju zaposlenika u državnoj službi. Radnici su prema tome Zakonu »prevedeni« u namještenike. U većini zemalja kontinentalne Europe na radne odnose namještenika primjenjuje se u pravilu, privatno pravo, dok je kod nas izjednačena primjena prava na radne odnose državnih namještenika s onima državnih službenika.

Polazeći od stajališta upravno sudske prakse, u kojoj upravni sud prihvaća nadležnost u postupcima iz radnih odnosa državnih službenika, može se zaključiti da je rješenje o zasnivanju radnog odnosa državnog službenika u državnoj službi po svojoj prirodi jednostrani upravni akt preko kojih država kao poslodavac izražava jednostranu volju. Naime, akt volje državnog službenika očituje se samo kroz njegovo stupanje na dužnost i njegovu odgovornost iz radnog odnosa, pri čemu ne treba zanemariti da nakon stupanja na dužnost odnosno nakon uspostave službeničkog odnosa taj odnos ima elemente i radnopravnog i upravopravnog odnosa. Službeničko pravo uređeno je tako da se može govoriti o podgrani prava u sustavu upravnog prava.⁹ Dakle, općeprihvaćeno je pravilo da su državni službenici podvrgnuti režimu javnog prava, točnije pravu javnih službenika ili upravnom pravu (Ravnić, 2004: 196).

5. Zaključak

U Republici Hrvatskoj na službeničke odnose državnih službenika primjenjuje se Zakon o državnim službenicima kao *lex specialis*, a podredno Zakon o radu kao *lex generalis*. Za nastanak službeničkog odnosa potrebni su osnovni elementi (dobrovoljnost, osobno obavljanje posla, naplatnost, podređenost, preuzimanje dužnosti i stjecanje određenih prava na osnovi službeničkog odnosa i profesionalnost) po kojima se taj odnos razlikuje od

⁹ Potočnjak (2005) smatra da je službenički odnos pravni odnos *sui generis*, a službeničko pravo posebna grana prava. Suprotno tome, Ravnić (2004: 181) smatra da se javni službenik, uključujući tu i državnog službenika, nalazi u osobitom radnom odnosu ili u službi (namještenju) ili pak u javnoslužbeničkom odnosu. Prema tom autoru, primjena radnog prava na radni odnos službenika je sekundarna pa zaključuje da oni nisu njegov predmet (2004: 195). Osim toga, u teoriji radnog prava Baltić i Despotović su isticali da je službeničko pravo dio radnog prava (uzeto iz: Borković 1999: 6). Prema Tintiću, nema nikakve teoretske osnove za razdvajanje službeničkih odnosa od radnih odnosa (*ibidem*).

ostalnih vrsta odnosa. Stoga, kada govorimo o službeničkom odnosu, važno je naglasiti da državni službenik mora povjereni posao obavljati kao svoje redovno i glavno zanimanje, odnosno kao netko tko će svojim osobnim radom na radnom mjestu postati odlučan faktor u ostvarivanju ciljeva i samog postojanja državne službe.

U kontekstu razmatranja službeničkog odnosa kao radnopravnog odnosa između države kao poslodavca i državnog službenika koji služi državi može se uočiti da se ta posebnost očituje u činjenici da jača pravna strana (država) određuje način ponašanja i postupanja drugoj, slabijoj strani (državnom službeniku). Službenički odnos nastaje na temelju zakona, izdavanjem upravnog akta ili obavljanjem neke upravne radnje. On sadržava kombinaciju radnopravnog i upravnopravnog odnosa koja dolazi do izražaja nakon što državni službenik stupi na dužnost. Odnos između državnog službenika i države nije običan radnopravni odnos zbog posebnosti položaja državnog službenika prema državi. Službenički odnos razlikuje se od općeg radnopravnog odnosa po tome što se službenički odnosi uspostavljaju u vezi s državom (organima državne uprave) te se kroz realizaciju javnog interesa u odnosu na druge radne odnose (privatne subjekte) šire i jače reflektiraju na cjelokupnu društvenu zajednicu. Intervencija države, za razliku od radnog odnosa, znatno je izraženija kod sporova koji se vode u službeničkim odnosima protiv državnih službenika u kojima država odgovara za štetu počinjenu trećim osobama. S obzirom na to da je službenički sustav dio općeg sustava radnih odnosa, sva pitanja radnopravnog statusa državnih službenika nisu uređena normama koje pripadaju samo jednoj grani prava. Posebnim zakonima i propisima uređuju se poslovi državnih organa, obveze i odgovornosti službenika, postupci državnih i drugih organa, drugi posebni postupci kojima se uređuje način komuniciranja državnih organa i stranaka, postupanje organa odnosno službenih osoba, rokovi odlučivanja o pravima i obvezama građana i drugo. Stoga se o službeničkom pravu može govoriti kao podgrani upravnog prava jer je većina pitanja iz službeničkog odnosa regulirana upravnopravnim normama, dok se norme službeničkog prava istovremeno isprepleću s normama radnog prava. Osim toga, spomenimo i to da je kod nas izjednačena primjena prava na radne odnose državnih namještenika s onima državnih službenika, za razliku od većine zemalja EU u kojima se u pravilu na radne odnose namještenika primjenjuje radno, tj. privatno pravo.

Na kraju važno je istaknuti da, s gledišta tendencije razvoja, aktualna zakonodavstva u većini zemalja EU smanjuju opseg primjene javnog prava u državnoj službi. To smo vidjeli na primjeru nekih zemalja EU kao primjerice u Italiji u kojoj se javno pravo primjenjuje samo na malu skupinu oso-

blja (suće, diplomate, sveučilišne profesore, visoko rangirane službenike u ministarstvima), a na ostale državne službenike i namještenike primjenjuje se radno odnosno privatno pravo. U nas bi trebalo uređenje radnih odnosa u državnoj službi (uređenje službeničkog statusa) slijediti razvoj europskih zemalja tako da se sva pitanja službeničkog statusa reguliraju općim i posebnim propisima (a ne da norme službeničkog prava velikim dijelom budu inkorporirane u propise nekih drugih pravnih grana) pa bi se u tom slučaju moglo govoriti o službeničkom pravu kao posebnoj (samostalnoj) grani prava jer bi time kodifikacija službeničkog prava bila u cijelosti provedena.

Literatura

- Borković, Ivo (1995) *Upravno pravo*. Zagreb: Informator
- Borković, Ivo (1999) *Službeničko pravo*. Zagreb: Informator
- Bossaet, Danielle (2005) *The flexibilisation of the employment status of civil servants: From life tenure to more flexible employment relations?* European Institute of Public Administration
- Bossaet, Danielle, Cristoph Demmke, Koen Nomden, Robert Polet (2001) *Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments*. Maastricht
- Cardona, Francisco (2000) *Scope of civil service in European countries: Trends and Developments*. Maastricht: Presentation at the EIPA Seminar. (<http://www.oecd.org/dataoecd/27/45/37197156.pdf>, <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/>, 14. lipnja 2007
- Cardona, Francisco (2003) *LIABILITIES AND DISCIPLINE OF CIVIL SERVANTS – SIGMA Support for Improvement in Governance and Management*, www.sigmaweb.org/dataoecd/61/6/37890790.pdf, 18. srpnja 2012
- Demmke, Christoph (2004) *Who is a civil servant and Who is not – and why? Study for the Directors General of the public services of the Member states of the European Union*, Maastricht, 21–23
- Frauscher Christiane, Gortz Astrid, Haschmann Rudolf, Nikolov-Bruckner Eva (2003) *Public Service in Austria. The Federal Chancellery Directorate III*, <http://www.austria.gv.at/2004/4723/pubserv.pdf>, 14. lipnja 2007
- Koprić, Ivan (2003) *Modernizacija hrvatske uprave*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu
- Koprić, Ivan (2007) *Suvremeno obrazovanje za javnu upravu. Analiza Hrvatskog politološkog društva*, 2007: 373–395
- Koprić, Ivan, Marčetić Gordana (2000) *Kriza socijalne države, reforma javne uprave i hrvatsko upravno osoblje*. Zagreb: Hrvatska javna uprava 2(1): 25–82
- Krbek, Ivo (1948) *Lica u državnoj službi*. Zagreb: JAZU
- Krbek, Ivo (1961) *Pravo jugoslavenske javne uprave, II knjiga*. Zagreb: Birozavod

- Klaić, Bratoljub (1990) Rječnik stranih riječi. Zagreb: Nakladni zavod Matice hrvatske
- Marčetić, Gordana (2005) Javni službenici i tranzicija. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu
- Musa, Anamarija (2006) Europski standardi službeničkog prava i Zakon o državnim službenicima. Hrvatska javna uprava 6(4): 91–131
- Potočnjak, Željko (2005) Posebnosti radnih odnosa državnih službenika. Pravo u gospodarstvu 44(6): 211–274
- Ravnić, Anton (2004) Osnove radnog prava – domaćeg, usporednog i međunarodnog. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
- SIGMA-OECD (1997) Promoting Performance and Professionalism in the Public Service. Paris: Papers No. 21. <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb> (10. svibnja 2011.)
- Tintić, Nikola (1969) Radno i socijalno pravo, knjiga prva: Radni odnosi (I). Zagreb: Narodne novine
- Weiss, Manfred (1995) Labour Law and Industrial relations in Germany. Deventer Deventer: Kluwer
- Wolff, Heinrich Amadeus (2011) The civil service in German. Annual Report – 2011 – Country: Ius Publicum Network Review
- Ziller, Jacques (1993) Administrations Comparées. Les Systèmes Politico-Administratifs de l' Europe des Douze. Paris: Montchrestien

Pravni izvori

- Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu *ZARB ADAMI v. Malta*, br. 17209/02 od 20. lipnja 2006.
- Strategija razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi (2010.–2013.) Ustav Republike Hrvatske, NN 59/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01, 76/10
- Zakon o državnim službenicima, NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11
- Zakon o obveznim odnosima, NN 35/05, 41/08
- Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09
- Zakon o radu, NN 149/09, 61/11
- Zakon o javnih uslužbenicima (ZJU), Uradni list Republike Slovenije 56/02, 110/02, 2/04, 10/04, 23/05, 35/05, 62/05, Odluka US: U-I-294/04-15, 113/05, 21/06 Odluka US: U-I-343/04-11, 23/06, Zaključak US: U-I-341/05-10, 32/06, 62/06, Zaključak US: U-I-227/06-17, 131/06, Odluka US: U-I-227/06-27, 11/07, Zaključak US: U-I-214/05-14, 33/07, 63/07, 65/08, 69/08, 69/08 i 74/09 U-I-136/07-13, 40/2012-ZUJF

CIVIL SERVANTS IN CROATIAN LEGAL REGULATION

Summary

The paper examines civil servants' relations as they are regulated by the Law on the Civil Servants. It defines the content of the term civil servant, which is dealt with differently in the legislations of the EU member states – there is no single model that stipulates who belongs to the group of civil servants. The paper then proceeds to explain the basic elements of civil servants' relations, particularly the recruitment and entrance into service as well as their basic elements (voluntariness, personal performance of tasks, chargeability, subordination, civil servant's duties and rights, and professionalism), using domestic and foreign examples. Further, the paper stresses the difference between civil servants' relations and labour relations, and defines the position and legal status of civil servants' relations in the Croatian legal regulation.

Key words: civil servant, elements of civil servants' relations, civil servants' relations – Croatia