

## *Ivo Borković: Službeničko pravo*

Informator, Zagreb, 1999., str. XII + 270

*Dragan Medvedović\**

Prikaz

U suvremenoj hrvatskoj znanstvenoj i stručnoj pravnoj literaturi nije bilo, na žalost, radova u kojima bi se cjelovito razmatrala materija službeničkog prava. Posljednji takav rad - knjiga nestora hrvatske znanosti upravnog prava akademika Ive Krbeka *Lica u državnoj službi* - objavljena je još 1948. godine, dakle u potpuno drugačijem društvenom, političkom i pravnom okružju te je zato danas interesantna isključivo s pravnopovijesnog gledišta.

Ta velika praznina popunjena je danas knjigom *Službeničko pravo* Ive Borkovića, profesora Pravnog fakulteta u Splitu i pisca velikog broja radova iz različitih područja upravnog prava. U predgovoru svoje knjige autor i ističe da je, uz njegovu znanstvenu znatiželju, jedan od motiva pisanja knjige bila upravo ta okolnost da od Krbekova djela nije bilo sustavne znanstvene obrade službeničke problematike unatoč iznimno razvijenoj normativnoj regulaciji.

Borković je pristupio izučavanju i prezentiranju službeničkog prava prvenstveno pravnodogmatском metodom, vrlo uspješno je kombinirajući s usporednopravnim i povijesnopravnim pristupom. Taj usporednopravni pristup je osobito koristan jer naš čitatelj dobiva dobar uvid u pravnoteorijska gledišta i zakonodavna rješenja niza drugih država - Francuske, Njemačke, Italije, Velike Britanije i SAD te može usporediti našu pravnu regulaciju i našu praksu s inozemnom.

---

\* Dr. sc. Dragan Medvedović, profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu

Materiju koju je izučavao i u ovoj knjizi izložio pisac je podijelio u šest opsegom prilično nejednakih dijelova: uvod, zasnivanje službeničkog odnosa, obveze i prava državnih službenika, odgovornost državnih službenika, instituti službeničkog statusa i namještenici.

U prvom dijelu knjige - uvodu - pisac razmatra niz temeljnih pitanja službeničkog prava: značenje normativne regulacije službeničkog statusa, pojam službeničkog prava, ozakonjenje službeničkog statusa u usporednom pravu i u Hrvatskoj, odnos službeničkog prava i drugih grana prava, izvore službeničkog prava te pojam i vrste službenika. Razmatrajući pojam službeničkog prava pisac ukazuje na poznatu dvojbu u usporednom i domaćem pravu je li službeničko pravo samostalna grana prava ili je samo podgrana neke druge pravne grane - upravnog ili radnog prava. Po njegovu mišljenju, o službeničkom pravu kao posebnoj grani prava može se govoriti samo u onim sustavima gdje su sva pitanja službeničkog statusa detaljno regulirana općim i posebnim propisima, tj. gdje je provedena posvemašnja kodifikacija službeničkog prava. S druge strane, u onim sustavima u kojima su samo neka pitanja službeničkog prava posebno regulirana posebnim pravnim propisima i gdje su norme službeničkog prava velikim dijelom ili čak u potpunosti inkorporirane u propise drugih pravnih grana moguće je govoriti o službeničkom pravu samo kao podgrani prava u sastavu neke druge pravne grane - upravnog ili radnog prava. Borković se tu decidirano ne opredjeljuje i ne određuje je li službeničko pravo podgrana upravnog ili radnog prava. Međutim, razmatrajući odnos službeničkog prava i ustavnog, upravnog, radnog i kaznenog prava te priznajući da je službeničko pravo u posebnoj vezi s upravnim pravom i da je u teoriji izraženo mišljenje da službeničko pravo zapravo čini podgranu upravnog prava, on ipak neizravno iznosi gledište da je službeničko pravo podgrana radnog prava. Smatra da je službenički odnos poseban oblik radnog odnosa i da se na nj primjenjuju norme radnog prava, tako da one djeluju kao *lex generalis*, ali se povrh njih primjenjuju i brojne posebne norme koje, kao *lex specialis*, čine službeničko pravo.

Borković pruža čitatelju dobar sumaran pregled povijesnog razvoja pravnog reguliranja službeničkog statusa u nizu europskih država i vrijedan prikaz pravnog uređenja službeničkog statusa u Hrvatskoj od razdoblja ranog feudalizma do suvremenog zakonodavstva.

Naročitu je pozornost autor poklonio analizi i definiranju pojma službenika. Kritički je prikazao različite teorijske pristupe, stranih i domaćih pisaca, određivanju pojma službenika, od onih koje definiraju službenika u organizacijskom (formalnom) i funkcionalnom (sadržajnom) smislu do onih koje to pokušavaju učiniti mješovitim (kombiniranim) načinom. Također je prezentirao kako su ti teorijski modeli primijenjeni u zakonodavstvu brojnih europskih država (čak i bivših - SSSR) te hrvatskoj prošlosti i hrvatskim recentnim zakonima.

U prvom dijelu knjige pisac je napravio i nekoliko klasifikacija javnih službenika polazeći od različitih, uglavnom poznatih, teorijskih i legalnih kriterija. Posebno je zanimljiva njegova dioba javnih službenika s obzirom na stupanj autonomije volje pri stvaranju službeničkog odnosa, odnosno pri utvrđivanju uvjeta obavljanja službe. S obzirom na taj kriterij pisac dijeli javne službenike na pragmatične, prinudne i ugovorne službenike te kod pragmatičnih službenika pruža vrlo interesantan pogled na komparativna rješenja (Francuska i Njemačka) i eksplicira problem određivanja pravnog karaktera akta (upravnog akta) kojim se taj odnos zasniva i prestaje (imenovanje i razrješenje).

U drugom i trećem dijelu knjige pisac opisuje zasnivanje službeničkog odnosa te obveze i prava državnih službenika. Vrlo pomno analizira ustavna načela važna za službenički status (jednakost i ravnopravnost, pravo na rad i slobodu rada, pravo na sindikalno udruživanje i dr.), brojne uvjete za zasnivanje službeničkog odnosa (dob, zdravstvenu sposobnost, stručnu spremu, državljanstvo) i način zasnivanja tog odnosa (odluku o prijemu u službu, prijem na temelju natječaja i bez natječaja) u hrvatskom pravu uspoređujući ih s uvjetima u nizu drugih država. Čitatelj se tu susreće s minucioznom analizom hrvatskog službeničkog sustava, ali dobiva i izvrsnu sliku rješenja pojedinih pitanja u inozemstvu koja je ilustrirana nizom zanimljivih statističkih podataka i primjera. Pišući o obvezama i pravima državnih službenika, Borković je svakoj obvezi (dužnosti) i svakom pravu državnog službenika posvetio posebnu pozornost, i to ponajprije s aspekta hrvatskog pozitivnog zakonodavstva ali, kao i u prethodnim dijelovima, neprekidno ih uspoređujući sa stranim teorijskim i legislativnim rješenjima.

Pisac je četvrti dio knjige posvetio analizi i prikazu odgovornosti državnih službenika - za povrede službene dužnosti (lakše i teže), kaznenu odgovornost

za niz kaznenih djela (od zlouporabe položaja i ovlasti do primanja i davanja mita, protuzakonite naplate i odavanja službene tajne) i njihovu materijalnu odgovornost.

U petom dijelu knjige pisac se bavi pojedinim institutima službeničkog statusa. Tu analizira i kritički komentira odredbe niza hrvatskih zakona (Zakona o državnim službenicima, Zakona o vanjskim poslovima, Zakona o unutarnjim poslovima), podzakonskih propisa i kolektivnih ugovora kojima se uređuje niz instituta - udaljšavanje iz službe, radno vrijeme, odmori i odsutnosti, stručno osposobljšavanje i usavršavanje, promjena struke i povratak u službu, premještanje, stavljanje službenika na raspoloğanje, ocjena opće sposobnosti službenika, prestanak službe, službenička zvanja i promicanje službenika. I u ovom dijelu knjige pisac iznosi niz vrlo interesantnih i korisnih podataka o legislativnim rješeljima i praktičnim iskustvima u Francuskoj, Njemačkoj, Velikoj Britaniji i drugim zemljama. Posebno su zanimljivi podaci koje autor iznosi o stručnoj spremi i stručnom osposobljšavanju službenika u nekim razvijenim državama i njihova usporedba sa stanjem u Hrvatskoj.

U šestom, najmanjem, dijelu knjige autor je vrlo sumarno, služeci se gotovo isključivo deskriptivnom metodom, obradio pojam namještenika i njihov status u hrvatskom suvremenom zakonodavstvu.

Knjiga *Službeničko pravo* pisana je jasno i pregledno. Nema gotovo ni u jednom slučaju dileme što je pisac želio kazati. Misao je jasna i tako je iskazana, a to je vrlo vrijedna odlika koja je posebno važna u djelima koja su namijenjena i edukaciji studenata. Knjiga je opremljena bogato razvijenim sadržajem i kazalom pojmova, što uz izvrsnu grafičku opremu (naslovi, podnaslovi, tablice) omogućuje čitatelju lako snalaženje u opsežnoj materiji i pronalaženje odgovora na pitanje koje ima.

Djelo profesora Borkovića nesumnjivo je vrlo seriozan, kvalitetan znanstveni rad kojim je obogaćena naša pravna književnost. Omogućuje svim pravnicima i drugim stručnjacima uvid u cjelokupno hrvatsko službeničko pravo i njegovu komparaciju s inozemnim teorijskim, legislativnim i praktičnim dostignućima. Otvara i put za daljnje, dublje i šire proučavanje ove važne i interesantne materije koja je, nažalost, u našoj praksi i znanstvenoj i stručnoj literaturi dugi niz godina bila zanemarena.

Nesumnjivo je da će ova knjiga biti vrlo korisna kao osnovni ili dopunski udžbenik ili priručnik studentima diplomskih i poslijediplomskih pravnih studija te studentima veleučilišnih upravnih studija. I svaki djelatnik u upravi naći će u ovoj knjizi odgovor gotovo na svako pitanje koje mu se nameće u njegovu svakodnevnom radu sa složenim problemima službeničkog prava. Konačno, ona će moći korisno poslužiti i svima onima koji će imati prigodu i mogućnost da kreiraju hrvatski službenički sustav ili samo neki njegov dio.