

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
Бирчанинова 6
11000 БЕОГРАД

Предмет: Иницијатива за унапређење правног оквира који регулише надокнаду штете коју је државни службеник проузроковао на раду или у вези са радом, укључујући и измене и допуне Закона о државним службеницима

Поштована/и,

Повод за ово обраћање су уочене слабости у прописима који уређују право Републике Србије да од државног службеника захтева надокнаду износа штете коју је државни службеник на раду или у вези са радом проузроковао намерно или из крајње непажње, услед чега се доводе у опасност јавни ресурси, као и недовољна јавност података о њиховој примени.

Актуелне одредбе Закона о државним службеницима само пружају могућност да се надокнади штета али не обезбеђују довољне гаранције да ће то бити и учињено. Ови недостаци ће бити ближе објашњени уз наше предлоге за решавање проблема.

На основу одговора које смо добили по захтеву за приступ информацијама Државног правобранилаштва¹, органа који сагласно члану 2 Закона о Државном правобранилаштву ("Службени гласник РС", број 55/2014) обавља послове правне заштите имовинских права и интереса Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе сазнали смо да тај орган не располаже подацима, односно не води евиденцију о томе:

- која министарства су се, на основу члана 122 ст. 3 у вези члана 121 и члана 124 ст. 3 Закона о државним службеницима ("Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 и 142/2022), обратила Државном правобранилаштву са захтевом за покретање поступка за накнаду штете коју је на раду или у вези са радом намерно или из крајње непажње државни службеник проузроковао државном органу;
- колико поступака за накнаду штете је Државно правобранилаштво покренуло и
- у колико покренутих поступака је Државно правобранилаштво успело у спору, односно у ком износу је успело да надокнади штету коју је на раду или у вези са радом намерно или из крајње непажње државни службеник проузроковао државном органу.

На основу овог одговора није могуће са сигурношћу закључити да ли државни органи не подносе Државном тужилаштву захтеве за надокнаду штете или да они то чине али да Државно правобранилаштво није успоставило евиденцију таквих података. Разлог томе може бити чињеница да Закон о државним службеницима није у потпуности уредио ово питање, односно да садржи

¹ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_Dr%C5%BEavno_pravobranila%C5%A1tvo.pdf

недовољно прецизне одредбе. Као пример боље праксе могу да послуже одредбе Закона о Војсци Србије.

Због тога Вам, у циљу унапређења правног оквира који уређује питање надокнаде штете коју је државни службеник проузроковао радом или у вези са радом, упућујемо ову иницијативу са конкретним предлозима за измене и допуне Закона о државним службеницима, уз позив да поводом амандмана које смо формулисали организујете јавну расправу а потом их у форми Нацрта закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима упутите Влади Републике Србије на усвајање.

АМАНДМАН I

У члану 121 речи: "одговоран за" замењују се речима: "дужан је да надокнади".

Образложење

Постојећа норма члана 121 је деклараторна и није јој место у закону. Њена дикција пре упућује на одговорност државног службеника за незаконит и неправилан рад или пропуштање да се нешто учини, у смислу санкционисања таквог поступања у одговарајућем дисциплинском поступку изрицањем неке од дисциплинских мера. Међутим, тиме се не остварује сврха прописивања овог и њему сродних чланова – накнада штете која је на тај начин проузрокована. Предложена измена има за циљ да јасно, недвосмислено и изричито пропише да постоји дужност државног службеника која га обавезује на одређено чињење тј. да надокнади штету, насупрот које стоји право државног органа и трећег лица који су претрпели штету да њену надокнаду и захтевају.

АМАНДМАН II

У члану 122 став 3 речи: "може да се оствари" замењују се речима: "оствариће/расправиће се".

После става 3 додаје се став 4 који гласи:

"Руководилац или лице које он за то писмено овласти дужно је да Државном правобранилаштву Републике Србије поднесе захтев за остваривање надокнаде штете у парничном поступку у року од 30 дана од дана одбијања државног службеника да надокнади штету.

Досадашњи став 4 постаје став 5.

Образложење

Постојећа одредба употребљава непрецизан израз "може" који сугерише да је питање да ли ће се проузрокована штета надокнадити препуштена слободној и широко прописаној дискреционој оцени онога ко одредбу примењује. Последица тога може бити да ће неки државни службеници бити доведени у неповољнији положај тиме што ће се поступак накнаде штете према њима покренути док

се према другим државним службеницима у истом или сличном случају поступак неће покренути. Променом се обезбеђује да се поступак за накнаду штете покрене у сваком случају када су испуњени законом прописани услови тј. да је проузрокована на раду или у вези са радом и то немаром или крајњом непажњом државног службеника.

Осим тога, поводом захтева за приступ информацијама од јавног значаја којим је Транспарентност Србија тражила податке о томе колико поступака за надокнаду штете је Државно правобранилаштво покренуло и које износе накнаде штете је наплатило обавештени смо да Државно правобранилаштво не располаже траженим подацима, односно да не води такву врсту евиденције. На основу тог одговора не може се недвосмислено закључити да ли Државно правобранилаштво не води такву евиденцију или се државни органи не обраћају Државном правобранилаштву са захтевом за надокнаду штете. Један од разлога за такво стање може бити чињеница да Закон о државним службеницима не прописује изричито такву могућност, односно обавезу. Предложеном изменом се на јасан, прецизан и недвосмислен начин обавезују руководиоци државних органа да у тачно одређеном року поднесу захтев Државном правобранилашту уколико државни службеник не надокнади или одбије да надокнади штету коју је проузроковао.

АМАНДМАН III

Члан 124 мења се и гласи:

"За штету коју државни службеник на раду или у вези с радом проузрокује трећем лицу незаконитим или неправилним радом одговара Република Србија.

О захтеву оштећеног лица да му Република Србија надокнади штету, одлучује надлежни суд.

Оштећено лице има право да надокнаду штете захтева и непосредно од државног службеника, ако је он штету проузроковао намерно.

Ако Република Србија оштећенику надокнади штету коју је државни службеник проузроковао намерно или из крајње непажње, има право да од државног службеника захтева надокнаду плаћеног износа.

Под условима из става 4. овог члана, Република Србија има право да од државног службеника тражи и надокнаду будућих износа које је она дужна у ратама да исплаћује на основу правноснажне судске одлуке.

Оштећено лице може да поднесе захтев за обештећење ван спора Државном правобранилаштву.

Ако се у поступку из става 6. овог члана закључи вансудско поравнање, оно има карактер извршне исправе."

Образложење

Измена омогућава да оштећено лице захтева надокнаду штете и непосредно од државног службеника који је штету проузроковао чиме се доприноси ефикасности поступка надокнаде и превентивно делује на поступање државних службеника.

Постојећа одредба прописује, без икаквог разлога и оправдања, далеко краћи рок застарелости права на накнаду штете посматрано у односу на општи рок застарелости који је предвиђен Законом о облигационим односима („Сл. лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, „Сл. лист СРЈ“, бр. 31/93, „Сл. лист СЦГ“, бр. 1/2003 – Уставна повеља и „Сл. гласник РС“, бр. 18/2020). На тај начин, правни оквир погодује немарном или непажљивом поступању државних службеника. Предложеном изменом се омогућава ефикасније остваривање права на накнаду штете а посредно и погодује се законитом и правилнијем поступању државних службеника.

Осим тога, прописивањем новог става се уређује накнада штете у случају плаћања новчане ренте. Предложеном изменом се обезбеђује ефикасно остваривање права на накнаду штете и у случају будућих плаћања на име надокнаде штете.

Предложена измена омогућава да оштећено лице закључи вансудско поравнање са Државним правобранилаштвом чиме се додатно јача превентивна функција и омогуће ефикасно остваривање права на надокнаду штете, без проузроковања судских трошкова.

АМАНДМАН IV

Самостални чланови

Члан 4

"Државни орган је дужан да једном годишње на својој званичној веб презентацији објави податке о утврђеном износу штете и износу који је на име надокнаде штете наплаћен од државног службеника који је штету проузроковао.

Државни орган је дужан да податке из става 1 овог члана објави/прикаже и у свом годишњем извештају о раду."

Образложење

Важећи правни оквир не предвиђа изричито обавезу објављивања података о износу штете коју је државни службеник на раду или у вези са радом проузроковао нити података о износу повраћених средстава. Услед тога су финансијске последице немарног или непажљивог поступања државног службеника недоступне јавности због чега изостаје и осуда јавности због штете коју због тога трпе јавни ресурси. Предложеном изменом се обезбеђује већа јавност рада и успоставља додатни корективни механизам за одговорније поступање државних службеника.

АМАНДМАН V

Самостални чланови

Члан 5

"Руководилац државног органа дужан је да донесе акт којим се ближе уређује поступак за утврђивање постојања, висине и начин накнаде штете коју државни службеник радом или у вези са радом проузрокује државном органу или трећем лицу".

Образложење

На званичним веб страницама министарстава нису објављени правилници који ближе уређују поступак, услов и начин накнаде штете. То може бити последица неажурности у погледу објављивања, као нпр. код Министарства одбране које је донело Правилник о поступку за утврђивање постојања, висине и накнаде штете у Војсци Србије и условима и начину преношења овлашћења за одлучивање о накнади штете на старешине Војске Србије² али га није објавило, подједнако као и чињенице да поједина министарства нису ни донела интерни акт који ту област регулише. Оправдано је очекивати да би доношење сличног правилника од стране других државних органа значајно допринело ефикасном остваривању права Републике Србије на надокнаду штете од државних службеника који такву штету проузрокују. Осим тога, његова примена може да делује превентивно и тиме посредно утиче и на њихово законито, правилно и ефикасно поступање у сваком конкретном случају.

ПРЕГЛЕД ОДРЕДАБА КОЈЕ СЕ МЕЊАЈУ, ОДНОСНО ДОПУЊУЈУ

Услови одговорности

Члан 121

Државни службеник је одговоран за ДУЖАН ЈЕ ДА НАДОКНАДИ штету коју на раду или у вези с радом намерно или из крајње непажње проузрокује државном органу.

Утврђивање постојања штете и њена надокнада

Члан 122

Постојање штете, висину штете и околности под којима је штета проузрокована утврђује руководилац или лице које он за то писмено овласти.

Уколико би утврђивање висине штете проузроковало несразмерне трошкове, висина штете може да се одреди у паушалном износу.

² https://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/slu%C5%BEbeni%20vojni%20list/2010/Broj%2025.pdf

Ако државни службеник одбије да надокнади штету, право на надокнаду штете ~~може да се оствари~~ ОСТВАРИТЕ/РАСПРАВИТЕ СЕ у парничном поступку.

РУКОВОДИЛАЦ ИЛИ ЛИЦЕ КОЈЕ ОН ЗА ТО ПИСМЕНО ОВЛАСТИ ДУЖНО ЈЕ ДА ДРЖАВНОМ ПРАВОБРАНИЛАШТВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ПОДНЕСЕ ЗАХТЕВ ЗА ОСТВАРИВАЊЕ НАДОКНАДЕ ШТЕТЕ У ПАРНИЧНОМ ПОСТУПКУ У РОКУ ОД 30 ДАНА ОД ДАНА ОДБИЈАЊА ДРЖАВНОГ СЛУЖБЕНИКА ДА НАДОКНАДИ ШТЕТУ.

Руководилац и државни службеник могу да закључе писмени споразум којим одређују висину и начин накнаде штете, који има снагу извршне исправе.

2. Одговорност за штету проузроковану трећем лицу

Члан 124

~~За штету коју државни службеник на раду или у вези с радом проузрокује трећем лицу незаконитим или неправилним радом одговара Република Србија.~~

~~Оштећеник има право да накнаду штете захтева и непосредно од државног службеника, ако је он штету проузроковао намерно.~~

~~Ако Република Србија оштећенику надокнади штету коју је државни службеник проузроковао намерно или из крајње непажње, има право да од државног службеника захтева накнаду плаћеног износа у року од шест месеци од дана исплаћене накнаде штете.~~

2. ОДГОВОРНОСТ ЗА ШТЕТУ ПРОУЗРОКОВАНУ ТРЕЋЕМ ЛИЦУ

ЧЛАН 124

ЗА ШТЕТУ КОЈУ ДРЖАВНИ СЛУЖБЕНИК НА РАДУ ИЛИ У ВЕЗИ С РАДОМ ПРОУЗРОКУЈЕ ТРЕЋЕМ ЛИЦУ НЕЗАКОНИТИМ ИЛИ НЕПРАВИЛНИМ РАДОМ ОДГОВАРА РЕПУБЛИКА СРБИЈА.

О ЗАХТЕВУ ОШТЕЋЕНОГ ЛИЦА ДА МУ РЕПУБЛИКА СРБИЈА НАДОКНАДИ ШТЕТУ, ОДЛУЧУЈЕ НАДЛЕЖНИ СУД.

ОШТЕЋЕНО ЛИЦЕ ИМА ПРАВО ДА НАДОКНАДУ ШТЕТЕ ЗАХТЕВА И НЕПОСРЕДНО ОД ДРЖАВНОГ СЛУЖБЕНИКА, АКО ЈЕ ОН ШТЕТУ ПРОУЗРОКОВАО НАМЕРНО.

АКО РЕПУБЛИКА СРБИЈА ОШТЕЋЕНИКУ НАДОКНАДИ ШТЕТУ КОЈУ ЈЕ ДРЖАВНИ СЛУЖБЕНИК ПРОУЗРОКОВАО НАМЕРНО ИЛИ ИЗ КРАЈЊЕ НЕПАЖЊЕ, ИМА ПРАВО ДА ОД ДРЖАВНОГ СЛУЖБЕНИКА ЗАХТЕВА НАДОКНАДУ ПЛАЋЕНОГ ИЗНОСА.

ПОД УСЛОВИМА ИЗ СТАВА 4. ОВОГ ЧЛАНА, РЕПУБЛИКА СРБИЈА ИМА ПРАВО ДА ОД ДРЖАВНОГ СЛУЖБЕНИКА ТРАЖИ И НАДОКНАДУ БУДУЋИХ ИЗНОСА КОЈЕ ЈЕ ОНА ДУЖНА У РАТАМА ДА ИСПЛАЋУЈЕ НА ОСНОВУ ПРАВНОСНАЖНЕ СУДСКЕ ОДЛУКЕ.

ОШТЕЋЕНО ЛИЦЕ МОЖЕ ДА ПОДНЕСЕ ЗАХТЕВ ЗА ОБЕШТЕЋЕЊЕ ВАН СПОРА ДРЖАВНОМ ПРВОБРАНИЛАШТВУ.

АКО СЕ У ПОСТУПКУ ИЗ СТАВА 6. ОВОГ ЧЛАНА ЗАКЉУЧИ ВАНСУДСКО ПОРАВНАЊЕ, ОНО ИМА КАРАКТЕР ИЗВРШНЕ ИСПРАВЕ.

САМОСТАЛНИ ЧЛАНОВИ

ЧЛАН 4

ДРЖАВНИ ОРГАН ЈЕ ДУЖАН ДА ЈЕДНОМ ГОДИШЊЕ НА СВОЈОЈ ЗВАНИЧНОЈ ВЕБ ПРЕЗЕНТАЦИЈИ ОБЈАВИ ПОДАТКЕ О УТВРЂЕНОМ ИЗНОСУ ШТЕТЕ И ИЗНОСУ КОЈИ ЈЕ НА ИМЕ НАДОКНАДЕ ШТЕТЕ НАПЛАЋЕН ОД ДРЖАВНОГ СЛУЖБЕНИКА КОЈИ ЈЕ ШТЕТУ ПРОУЗРОКОВАО.

ДРЖАВНИ ОРГАН ЈЕ ДУЖАН ДА ПОДАТКЕ ИЗ СТАВА 1 ОВОГ ЧЛАНА ОБЈАВИ/ПРИКАЖЕ И У СВОМ ГОДИШЊЕМ ИЗВЕШТАЈУ О РАДУ.

ЧЛАН 5

РУКОВОДИЛАЦ ДРЖАВНОГ ОРГАНА ДУЖАН ЈЕ ДА ДОНЕСЕ АКТ КОЈИМ СЕ БЛИЖЕ УРЕЂУЈЕ ПОСТУПАК ЗА УТВРЂИВАЊЕ ПОСТОЈАЊА, ВИСИНЕ И НАЧИН НАКНАДЕ ШТЕТЕ КОЈУ ДРЖАВНИ СЛУЖБЕНИК РАДОМ ИЛИ У ВЕЗИ СА РАДОМ ПРОУЗРОКУЈЕ ДРЖАВНОМ ОРГАНУ ИЛИ ТРЕЋЕМ ЛИЦУ.

У Београду,

дана 29. јула 2024. године

За организацију Транспарентност Србија

Програмски директор
Немања Ненадић

