

IZVORNI NAUČNI ČLANAK

Dr Damir Juras*

DISCIPLINSKA ODGOVORNOST DRŽAVNIH SLUŽBENIKA U PRAVU REPUBLIKE HRVATSKE

Apstrakt: U radu se daje prikaz uređenja disciplinske odgovornosti državnih službenika u Republici Hrvatskoj, a uz pojedine institute navode se stajališta pravne teorije i sudske prakse. Uvodno se daje zakonsko određenje pojma državnog službenika i definiraju službena dužnost i disciplinska odgovornost.

U središnjem dijelu rada autor opisuje povrede službene dužnosti, disciplinske kazne, pravila disciplinskog postupka, postupak udaljenja iz službe državnog službenika te sudsku zaštitu protiv odluka u disciplinskom postupku.

Autor zaključuje da je potrebno preciznije regulirati disciplinsku odgovornost državnih službenika za nedolično ponašanje izvan službe, katalog kazni dopuniti uvjetnim prestankom državne službe, propisati mogućnost kažnjavanja umirovljenih državnih službenika, raspravu u odsutnosti državnog službenika omogućiti već nakon prvog neopravdanog izostanka, a udaljenje iz službe uvjetovati i opravdanim očekivanjem da bi državnom službeniku mogla biti izrečena kazna prestanak državne službe.

Ključne riječi: disciplinska odgovornost, disciplinski postupak, državni službenik, Republika Hrvatska, službena dužnost.

I. UVOD

Državni službenici su 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-financijske i računovodstvene poslove i slične poslove (čl. 3. st. 2. i 3. Zakona o državnim službenicima,

* Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Odjel prvostupanjskog disciplinskog sudovanja u Splitu
e-mail: Damir.Juras@xnet.hr

Narodne novine [dalje: NN], br. 92/05, 107/07, 27/08, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12-proč. tekst, 37/13, 38/13, dalje: ZDS¹).

Državni službenici odgovaraju za povredu službene dužnosti ako povjerene poslove ne obavljaju savjesno, stručno i u predviđenim rokovima, ako se ne pridržavaju Ustava, zakona i drugih propisa ili pravila o ponašanju za vrijeme službe ili u vezi sa službom (čl. 96. st. 1. ZDS-a).² Odgovornost za povredu službene dužnosti može se definirati kao odgovornost državnih službenika za povredu zakonskih obveza i pravila struke, za koju se u propisanom postupku od strane nadležnog tijela izriče zakonom određena kazna.³

- 1 Pojam državnog službenika se u pravnoj teoriji definira na različite načine, pa se tako navodi da je to „osoba koja je po svojoj profesiji, zanimanju, službena osoba, tj. obavlja državne poslove kao svoje stalno zanimanje, po pravilu na osnovu svoje posebne stručne spreme ili na osnovu stečene sposobnosti za njihovo obavljanje i te osobe, po pravilu, žive od svoje službe” (Lukić, R., 1995, *Teorija države i prava*, I Teorija države, Beograd, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva i Beogradski izdavačko-grafički zavod, str. 292), da „osobe u telu državne uprave čine 'ljudski supstrat' tih tela, a to su svi pojedinci koji su angažovani u obavljanju poslova i zadataka u organima državne uprave” (Marković, R., 1995, *Upravno pravo*, Beograd, Službeni glasnik, str. 115), da su to „fizičke osobe koje nakon prijema u državnu službu (nakon uspostave službeničkog odnosa) rade za državu, obavljajući poslove kojima država u odnosu prema građanima nastupa kao javna vlast” (Potočnjak, Ž., Radni odnosi državnih službenika, u: Potočnjak, Ž. (ur.), 2007, *Radni odnosi u Republici Hrvatskoj*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu i Organizator, str. 807), da „samo službene osobe u zvanjima, s obzirom na ovlašćenja i dužnosti koje imaju, jer one obavljaju aktivnosti iz delokruga organa, nosioci su njegove osnovne delatnosti prema drugim organima i organizacijama, građanima i pravnim licima” (Tomić, Z., 2002, *Upravno pravo*, Beograd, Službeni list SRJ, str. 221).
- 2 Zakonodavac je za određene kategorije državnih službenika u Republici Hrvatskoj posebnim zakonima propisao dodatne ili zasebne odredbe o disciplinskoj odgovornosti, koje uključuju i posebna tijela za vođenje i odlučivanje o disciplinskoj odgovornosti tih službenika (čl. 93–114. Zakona o policiji, NN, br. 34/11, 130/12 [dalje: ZP]; čl. 100–117. Zakona o carinskoj službi, NN, br. 68/13, 30/14; čl. 88–93. Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, NN, br. 79/06, 105/06; čl. 173–192. Zakona o službi u oružanim snagama, NN, br. 73/13; čl. 51–56. Zakona o vanjskim poslovima, NN, br. 48/96, 72/13, 127/13; čl. 36–37. Zakona o izvršavanju kazne zatvora, NN, br. 128/99, 55/00, 59/00, 129/00, 59/01, 67/01, 11/02, 190/03-pročišćeni tekst, 76/07, 27/08, 83/09, 18/11, 48/11, 56/13, 150/13).
- 3 Disciplinska odgovornost se u pravnoj teoriji definira kao: „pravna odgovornost, odnosno odgovornost za narušavanje određene radnopravne norme” (Mitrović, Lj., Disciplinska i materijalna odgovornost zaposlenih u organima unutrašnjih poslova, odnosno policijskim organima, u: Simović, M. (ur.), 2009, *Primena i ostvarivanje prava u oblasti radnog i privrednog zakonodavstva BiH*, Beograd, Glosarijum, str. 91) „pravna odgovornost zaposlenog za povredu radne obaveze ili povredu radne discipline” (Mandić, M., Disciplinska odgovornost radnika i državnih službenika, u: Dukić-Mijatović, M. (ur.), 2011, *Aktuelne promene u pravnom sistemu država u regionu*, Novi Sad, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, str. 551); „odgovornost za povrede

Službena dužnost je sveukupnost službenih obaveza državnih službenika.⁴ Kršenje službene dužnosti podliježe odgovornosti za povredu službene dužnosti.⁵ Bez discipline odnosno poštivanja pravila rada i ponašanja nije moguće realizirati zadaće niti očuvati ugled službe.⁶

Pretpostavke disciplinske odgovornosti su: krivnja, ubrojivost, određenost povrede i kazne zakonom, protupravnost.⁷

radnih dužnosti i obaveza, za koje se izriču disciplinske mere (Brajčić, V., 2001, *Radno pravo*, Beograd, Savremena administracija, str. 333); „odgovornost za povredu radnih dužnosti i obaveza, i koja je kao takva specifičan vid pravne odgovornosti, jer se primenjuje samo na fizičke osobe koje su u radnom odnosu” (Simović, V., 2003, *Disciplinska odgovornost zaposlenih prema novom Zakonu o radu Republike Crne Gore*, *Pravni život*, 10, str. 872); „odgovornost zaposlenih zbog povrede radnih obaveza i dužnosti” (Šunderić, B., 2005, *Komentar Zakona o radnim odnosima u državnim organima*, Beograd, Glosarijum, str. 193). Međutim „disciplinski postupak nema samo funkciju zaštite interesa poslodavca, nego i navodnom počinitelju disciplinskog prijestupa osigurava pravnu zaštitu od moguće samovolje i pristranosti poslodavca”, Krašovec, D., 2006, *Pogodba o zaposlitvi in odgovornost za delovne obveznosti*, Ljubljana, Upravna akademija, str. 27. U zakonodavstvu i pravnoj literaturi, pa tako i u ovom tekstu, kao sinonimi se koriste izrazi: disciplinska odgovornost i odgovornost za povredu službene dužnosti, disciplinska povreda i povreda službene dužnosti, disciplinska kazna i kazna za povredu službene dužnosti, te suspenzija i udaljenje iz službe.

- 4 „Kao radna obaveza može se označiti ukupnost obaveza zaposlenog koje on ima u radnom odnosu, a zbog čije povrede može odgovarati i prema njemu se mogu primeniti odgovarajuće mere.”; Miljković, M., *Opšti režim radnih odnosa i disciplinska odgovornost*, *Pravna praksa*, 6, str. 6.
- 5 Cardona, F., 2003, *Liabilities and Discipline of Civil Servants*, SIGMA, (<http://www.oecd.org/dataoecd/22/0/43812763.pdf>, 24.10.2014), p. 2, opravdanje *ius puniendi* uprave nalazi u tome da se time „pojačava unutarnju disciplinu i odgovornost za zlouporabe i loše izvršenje, te osigurava da svi zaposleni poštuju svoje obveze.”
- 6 Anić, V., 1991, *Rječnik hrvatskoga jezika*, Zagreb, Novi Liber, str. 108, navodi da je disciplina „a. Ukupnost pravila ponašanja nametnutih članovima organizacije ili nekog mnoštva, b. Pokoravanje tim pravilima; stega.” Za istoznačnicu stega, isti autor, str. 683, navodi da je „red, pravila kojih se moraju pridržavati članovi neke zajednice; disciplina”; „Disciplina predstavlja termin koji označava stegu, red, zapt, odnosno podvrgavanje ili samopodvrgavanje određenom društvenom redu i propisima (građanska, vojna, policijska, školska, zatvorska, radna i druge discipline) i savesnost u ispunjavanju dužnosti. Pored toga predstavlja i vlast da se potčinjeni silom i strogošću nateraju na vršenje dužnosti.”; Matić, G., 2009, *Disciplinska odgovornost policijskih službenika i profesionalnih pripadnika Vojske Srbije*, *Pravni informator*, 2, str. 55.
- 7 Kulić i Vasiljević navode da su pretpostavke disciplinske odgovornosti: propisivanje povrede radne dužnosti; utvrđivanje disciplinskih tijela, disciplinskog postupka i disciplinskih mjera odnosno kazni; postojanje povrede radne dužnosti odnosno povrede radne discipline, pokretanje disciplinskog postupka od strane nadležnog tijela, vođenje disciplinskog postupka pred nadležnim disciplinskim tijelom i postojanje krivnje službenika za učinjenu povredu radne obveze. – Kulić, Ž., Vasiljević, D., 2009, *Radni odnosi u organima državne uprave*, Beograd, Kriminalističko-policijska akademija, str. 171; „Pravna zabluda ne dolazi u obzir kao analogna osnova isključenja

II. ODVOJENOST DISCIPLINSKE I KAZNENE ODGOVORNOSTI

Kaznena odgovornost ne isključuje odgovornost za povredu službene dužnosti ako djelo koje je predmet kaznenoga postupka ujedno predstavlja i povredu službene dužnosti. Oslobođenje od kaznene odgovornosti ne pretpostavlja oslobađanje od odgovornosti za povredu službene dužnosti ako je izvršeno djelo propisano kao povreda službene dužnosti (čl. 96. st. 2. i 3. ZDS-a)⁸. Jednom ili više radnji, kojima ostvari obilježja povrede službene dužnosti, službenik može istovremeno povrijediti druga zaštićena dobra, odnosno počiniti kazneno djelo. Dakle, jedna te ista radnja može dovesti do potrebe utvrđivanja i disciplinske i kaznene odgovornosti. Obzirom na svrhu⁹ koja se želi postići, vrstu kazni, dobra koja se žele zaštititi, ovlaštenike progona, tijela koja provode postupak te pravnu zaštitu, radi se o dvije samostalne i odvojene odgovornosti koje se međusobno ne isključuju.¹⁰ Disciplinski i kazneni postupci se vode prema različitim pravilima, slijedom čega se u tim postupcima mogu koristiti različita

odgovornosti u disciplinskom pravu, jer su radnici dužni poznavati propise radne discipline, svoje obaveze i odgovornosti, kao i propise o povredama radne discipline.” Čukić, Z., 2006, *Disciplinska odgovornost zaposlenih, Sudska praksa*, 1, str. 49.

- 8 Zakon o državnim službenicima Crne Gore, *Sl. glasnik Republike Crne Gore*, br. 39/11, 50/11, 66/12, 34/14, dalje: ZDS Crne Gore, u članu 81. stav 3. i Zakon o državnim službenicima Srbije, *Sl. glasnik Republike Srbije*, br. 79/05, 81/05-ispr., 83/05-ispr., 64/07, 67/07-ispr., 116/08, 104/09, 99/14, (dalje: ZDS Srbije), u članu 107. su propisali da odgovornost za krivično djelo ili prekršaj ne isključuje disciplinsku odgovornost, dok je članom 57. stav 1. Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, *Sl. glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12, (dalje: ZDS BiH), propisano da se u slučaju da se protiv državnog službenika pokrene kazneni postupak na osnovu istih činjenica koje su razmatrane u disciplinskom postupku, svi pokrenuti disciplinski postupci suspendiraju dok nadležni sud ne donese pravomoćnu presudu u kaznenom postupku.
- 9 Svrha je kaznene odgovornosti kazniti počinitelje i spriječiti činjenje kaznenih djela (član 41. Kaznenog zakona, *NN*, br. 125/11, 144/12), dok je zadaća disciplinske odgovornosti prvenstveno zaštititi ugled i dostojanstvo službenika i službe u cjelini, te očuvati uredno i učinkovito obnašanje službene dužnosti.
- 10 „[...] Ustavni sud ponavlja da postupci i radnje zbog kojih se provodi određeni disciplinski postupak mogu imati i elemente prekršajnih, odnosno kaznenih djela, što ne znači da nadležna disciplinska tijela ne bi mogla provoditi samostalni i zasebni disciplinski postupak protiv državnog službenika zbog počinjenja disciplinskog prijestupa. U disciplinskom postupku utvrđuje se postojanje disciplinske odgovornosti državnog službenika, a ne njegova kaznena odgovornost, pri čemu eventualno postojanje njegove prekršajne odnosno kaznene odgovornosti ne utječe na odlučivanje o postojanju disciplinskog prijestupa.” Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-4798/2010 od 12.06.2014, <http://www.usud.hr>, 24.10.2014.

dokazna sredstva¹¹, a po načelu slobodne ocjene dokaza (čl. 9. Zakona o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09, [dalje: ZUP], čl. 9. Zakona o kaznenom postupku, NN, br. 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13 [dalje: ZKP]) nadležna tijela mogu stvoriti različite zaključke o odlučnim činjenicama.

Obzirom da ZDS ne sadrži odredbe o odvojenosti disciplinske i prekršajne odgovornosti, postojeće odredbe o odvojenosti disciplinske i kaznene odgovornosti se *mutatis mutandis* primjenjuju i na odnos disciplinske i prekršajne odgovornosti.

Utvrđena kaznena odgovornost utječe na radni status državnog službenika tako da službeniku koji izdržava kaznu zatvora do 6 mjeseci, za vrijeme trajanja izdržavanja kazne zatvora, prava iz državne službe miruju, o čemu se donosi rješenje u roku od 15 dana od nastupanja okolnosti koje predstavljaju razlog za mirovanje prava, a državnom službeniku prestaje državna služba po sili zakona kad je osuđen na bezuvjetnu kaznu zatvora u trajanju dužem od 6 mjeseci – danom saznanja za pravomoćnost presude¹² (čl. 115. i čl. 137. st. 1. t. 4. ZDS-a).

III. PRAVILA DISCIPLINSKOG POSTUPKA

Na postupak zbog povrede službene dužnosti primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje opći upravni postupak¹³, ako ZDS-om ili posebnim zakonom nije drukčije određeno¹⁴. Postupak zbog povrede službene dužnosti je hitan. U postupku zbog povrede službene dužnosti ne plaćaju se pristojbe. Postupak zbog povrede službene dužnosti je javan. Odlukom

11 Europski sud za ljudska prava (dalje: ESLJP) podržao je stav Ustavnog suda Republike Hrvatske o različitim dokaznim standardima u disciplinskom i kaznenom postupku (ESLJP, presuda *Šikić protiv Hrvatske*, Zahtjev broj 9143/08, točka 53, <http://www.pravosudje.hr>, 24.10.2014).

12 Ako je zaposlenik tijela koje je korisnik državnog proračuna pravomoćno osuđen, prvostupanjski sud će prijepis pravomoćne osuđujuće presude dostaviti čelniku tog tijela, a ako je osuđen čelnik tijela pravomoćnu osuđujuću presudu će dostaviti tijelu kojem čelnik odgovara za svoj rad (član 179. stav 2. ZKP-a).

13 Obrazlažući određivanje ZUP-a kao postupovnog propisa u disciplinskim postupcima protiv državnih službenika, Pičuljan je istaknuo da se time otklanja nelogičnost da se upravni akt o odgovornosti službenika, čiju zakonitost ispituje upravni sud, donosi po pravilima kaznenog postupka. – Pičuljan, Z., 2006, *Temeljni instituti novoga službeničkog zakonodavstva, Europeizacija uprave i primjena Zakona o državnim službenicima*, Zagreb, Novi informator, str. 40.

14 ZDS BiH u čl. 55. st. 4. određuje da se disciplinski postupak protiv državnih službenika vodi u skladu s načelima kaznenog postupka, dok ZDS Crne Gore (čl. 88) i ZDS Srbije (čl. 114) kao postupovni propis određuju zakon kojim se uređuje opći upravni postupak.

tijela koje vodi postupak može se iznimno isključiti javnost, ako to zahtijeva potreba čuvanja službene ili druge zakonom propisane tajne ili drugih opravdanih razloga. Državni službenik u postupku zbog povrede službene dužnosti ima pravo na branitelja, koji u tom postupku ima položaj opunomoćenika. Tijelo koje vodi postupak zbog povrede službene dužnosti dužno je, na zahtjev službenika protiv kojeg se vodi postupak, omogućiti sudjelovanje sindikata čiji je član, koji u tom postupku ima položaj izjednačen s položajem branitelja (čl. 102–103. ZDS-a). Postupak zbog povrede službene dužnosti vodi se po pravilima ZUP-a, ali se i dalje utvrđuje odgovornost prijavljenih službenika kojima se izriču kazne, te su kroz odredbe ZDS-a zadržani neki instituti kaznenog postupka (pravo na branitelja, odgovor na zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka, obvezna provedba usmene rasprave, odredbe o nazočnosti prijavljenog službenika, zastara), pa bi se moglo kazati da se radi o upravnom postupku s jakim primjesama kaznenog postupka odnosno upravnom postupku *sui generis*. Čak bi mogli kazati da se radi o upravnom postupku koji ima narav kaznenog postupka.¹⁵

Zahtjev za pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti sadrži: naziv nadležnog službeničkog suda, podatke o podnositelju zahtjeva (naziv i sjedište državnog tijela te ime, prezime i dužnost osobe koja je ovlaštena za podnošenje zahtjeva), podatke o službeniku protiv kojeg se pokreće postupak (osobni podaci o službeniku, naziv i sjedište tijela i ustrojstvene jedinice u kojoj je službenik zaposlen, naziv radnog mjesta na

15 „Zakon o opštem upravnom postupku je procesni zakon sa vrlo razrađenim procesnim odredbama koji pruža dobru supsidijarnu procesnu osnovu za disciplinski postupak, jer sadrži odredbe koje osiguravaju pravilno i zakonito postupanje uz uvažavanje pravnih maksima zaštite prava i interesa stranke u postupku, utvrđivanja činjeničnog stanja procesno pravilnim izvođenjem dokaza kao i činjenično-pravnog zaključka, i stvaranja kvalitetne podloge za pravilnu primenu materijalnog propisa.” Marinković, R., 2009, Supsidijarna primena opštih procesnih zakona u postupku utvrđivanja disciplinske odgovornosti državnih službenika, *Bilten sudske prakse Vrhovnog suda Srbije*, 3, str. 344. Više autora ima suprotno mišljenje: Milivojević-Kruļjac, L. (2006) ističe da je taj model „nespojiv s kaznenom prirodom disciplinskog postupka.”, *Disciplinski postupak u Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske te opće naznake nekih poredbenih sustava disciplinskog sudovanja*, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 13, str. 167; „[...]u disciplinskom postupku protiv javnog službenika rešenje se sastoji iz odluke o krivici, odluke o pravnoj kvalifikaciji za delo bliže označeno u vremenu, mestu i načinu i naposljetku, odluke o disciplinskoj sankciji [...]. Sankcija je cilj disciplinskog postupka, a sankcija nije cilj upravnog postupka.” Ilijić, S., 2004, *Disciplinsko procesno pravo javnih službenika u tranziciji*, *Pravni život*, 10, str. 844; „Disciplinski postupak je daleko bliži po formalnim odredbama, krivičnom postupku, nego upravnom, pa svako poistovjećivanje sa općim upravnim postupkom ne odgovara ni suštini, a ni formi disciplinskog postupka.” Mandić, M., 2011, *Disciplinska odgovornost i disciplinski postupak*, *Godišnjak Fakulteta pravnih nauka*, 1, str. 228.

koje je službenik raspoređen), činjenični opis povrede službene dužnosti (način, vrijeme i mjesto počinjenja povrede, te ostale okolnosti iz kojih proistječu zakonska obilježja teške povrede službene dužnosti), zakonski naziv teške povrede službene dužnosti i odredbu Zakona kojom je ta povreda propisana; dokaze, čije se izvođenje predlaže; potpis podnositelja zahtjeva i pečat državnog tijela. Zahtjev za pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti dostavlja se službeniku, koji može podnijeti odgovor na zahtjev u roku od osam dana od dana primitka zahtjeva. U odgovoru na zahtjev za pokretanje postupka službenik, njegov branitelj ili sindikat čiji je član, ukoliko ga službenik ovlasti za zastupanje, ima pravo predložiti izvođenje dokaza važnih za donošenje odluke (čl. 105–106. ZDS-a).

U postupku zbog teške povrede službene dužnosti mora se provesti usmena rasprava, a službenik protiv kojega je pokrenut postupak mora biti saslušan¹⁶. Iznimno, rasprava se može održati i bez nazočnosti službenika protiv kojega se vodi postupak¹⁷, ako je službenik dva puta uzastopno uredno pozvan, a pozivu se nije odazvao niti je opravdao svoj nedolazak te službenički sud ocijeni da se na temelju provedenih dokaza može utvrđivati odgovornost službenika za tešku povredu službene dužnosti za koju se tereti. Rasprava se može održati bez nazočnosti službenika protiv kojega se vodi postupak samo pod uvjetom da mu je uredno dostavljen zahtjev za pokretanje postupka. Ako su na temelju usmene rasprave, održane sukladno zakonu, utvrđene sve činjenice bitne za odlučivanje, službenički sud donijet će odluku o zahtjevu. Kod odlučivanja o odgovornosti službenika službenički sud nije vezan pravnom kvalifikacijom teške povrede službene dužnosti navedenom u zahtjevu za pokretanje postupka (čl. 107. ZDS-a). Službenički sud je dužan omogućiti saslušanje službenika, ali ga ne može prisiljavati da iznese svoje očitovanje u postupku, jer od stranke ovisi hoće li iskoristiti tu mogućnost.¹⁸ Zato nije najprikkladnija

16 „U provedbi disciplinskih postupaka od osobite je važnosti da se osobi protiv koje se taj postupak vodi (državnom službeniku) pruži mogućnost osobnog očitovanja na prijedlog za provedbu disciplinskog postupka, kao i osobno sudjelovanje u dokaznom postupku, kako bi se nakon valjano provedenog usmenog postupka, donijela zakonita odluka o odgovornosti takvog službenika. To je osobito važno zbog teških posljedica koje takva odluka ima za službenika, jer može dovesti i do prestanka službeničkog odnosa.”, Peček, R., 2010, Važnost usmene rasprave u disciplinskom postupku, *Informator*, 5911–5912, str. 22.

17 „[...] dužnost je javnopravnog tijela da stranci omogući sudjelovanje u postupku, no hoće li stranka u postupku sudjelovati ili ne, ovisi o njezinoj volji.”, Đerđa, D., 2010, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Zagreb, Inženjerski biro, str. 139.

18 „Službena osoba dužna je omogućiti stranci izjašnjavanje o svim okolnostima i činjenicama koje su iznesene u ispitnom postupku, o prijedlozima za izvođenje dokaza i podnesenim dokazima, sudjelovanje u izvođenju dokaza i postavljanje pitanja dru-

formulacija iz čl. 107. st. 1. ZDS-a prema kojoj službenik mora biti saslušan, jer bi se isključivo gramatičkim tumačenjem takve odredbe moglo shvatiti da ta stranka u svakom slučaju mora biti saslušana odnosno da ona mora dati očitovanje na raspravi, što nije cilj ove norme. Odredbom čl. 107. st. 2. ZDS-a nepotrebno je propisano da se rasprava može održati i bez nazočnosti prijavljenog službenika tek ako se on dva puta neopravdano ne odazove pozivu suda, jer njegovo pravo na sudjelovanje u postupku ne bi bilo povrijeđeno i kada bi se propisalo da su već nakon prvog neopravdanog izostanka ispunjeni uvjeti za održavanje usmene rasprave.

Službena osoba u postupku utvrđuje činjenično stanje svim sredstvima prikladnim za dokazivanje, te u tu svrhu može pribaviti isprave, saslušati svjedoke, pribaviti nalaze i mišljenje vještaka i obaviti očevid (čl. 58. st. 1. ZUP-a). Zakon samo primjerice navodi dokazna sredstva koja se najčešće koriste u upravnom postupku.¹⁹ Svi dokazi načelno imaju jednaku dokaznu snagu odnosno u postupku zbog povrede službene dužnosti nema stupnjevanja dokaza. Svjedoka treba, u pravilu, ispitati na način da se prijavljenom službeniku omogući da se sučeli s njim i da mu postavlja pitanja, bilo u fazi istrage povrede službene dužnosti, bilo na usmenoj raspravi u disciplinskom postupku ili u nekom drugom postupku (npr. kaznenom postupku koji se vodi povodom istog životnog događaja).²⁰ Nema

gim strankama, svjedocima i vještacima preko službene osobe, a uz dopuštenje službene osobe i neposredno, kao i upoznavanje s rezultatom izvođenja dokaza i izjašnjavanje o tim rezultatima. Tu se radi o dužnosti službene osobe da stranci omogući sudjelovanje u postupku, no o stranci ovisi želi li sudjelovati u postupku ili ne. Službena osoba načelno nema ovlast naređivati stranci sudjelovanje u postupku i prijetiti joj sankcijama, no dužna je stranku upozoriti na posljedice njezinog nesudjelovanja u postupku ili u izvođenju pojedinih radnji postupka.” Medvedović, D., Bitne razlike novog Zakona o općem upravnom postupku prema prijašnjem Zakonu o općem upravnom postupku, u: Bienfeld, J. (ur.), 2010, *Primjena Zakona o općem upravnom postupku*, Zagreb, Novi Informator, str. 4.

19 „Zakonodavac je Zakonom o općem upravnom postupku javnopravnom tijelu otvorio mogućnost utvrđivanja činjeničnog stanja svakim sredstvom prikladnim za dokazivanje. Međutim, i izričito je naveo neka dokazna sredstva i to: isprave, saslušanje svjedoka, nalaz i mišljenje vještaka te očevid. Može se ustvrditi kako su izričito navedena samo u praksi najkorištenija dokazna sredstva među kojima će se za dokazivanje neke činjenice odabrati u svakom konkretnom slučaju najpogodnije sredstvo. Stoga, tijelo koje izvodi i ocjenjuje dokaze ne može neko dokazno sredstvo vrednovati kao sredstvo s jačom ili slabijom dokaznom snagom u odnosu na druga, jer su sva dokazna sredstva prema pravnoj snazi izjednačena.” Đerđa, D., Obavješćivanje i dostava u upravnom postupku, u: Bienfeld, J. (ur.), 2010, *Primjena Zakona o općem upravnom postupku*, Zagreb, Novi informator, str. 151.

20 „[...] ne znači da izjava svjedoka mora uvijek biti dana pred sudom da bi se priznala kao dokaz. Ono što je bitno da bi se osiguralo pravo na pošteno suđenje u građanskim postupcima je mogućnost da se osoba koja je u pitanju, upozna sa dokumentima, osporava ih i komentira. 30. U tom smislu Sud primjećuje da je na raspravi

zapreka da se u postupku zbog povrede službene dužnosti koriste i dokazi čije korištenje u kaznenom postupku nije dopušteno, u prvom redu službena bilješka o razgovoru s određenom osobom²¹ ili pak zapisnik o uzimanju izjave osobe protiv koje je podnesen zahtjev za pokretanje postupka zbog povrede službene dužnosti ili svjedoka koji je sačinjen od strane policijskih službenika, suca istrage, na raspravi u upravnom ili sudskom postupku, a na okolnosti (činjenice) koje su pravno relevantne za rješavanje o disciplinskoj odgovornosti. U postupku zbog povrede službene dužnosti nije moguće koristiti dokaze pribavljene posebnim dokaznim radnjama, koje se mogu provoditi uz odobrenje suca istrage i to samo za određena kaznena djela. Rezultati takvih dokaznih radnji mogu se koristiti samo u kaznenom postupku, a cjelovita snimka, zapis i dokumentacija se čuvaju zapečaćeni u državnom odvjetništvu. Iz ovoga proizlazi da se rezultati posebnih dokaznih radnji ne mogu koristiti u nekom drugom, pa tako ni u disciplinskom postupku (čl. 332, čl. 331. st. 1, čl. 335. st. 6. i čl. 338. st. 1. ZKP-a). Međutim, transkripti (pisani sažeci nadzirane komunikacije), koje policija sastavlja za operativne potrebe tijekom provedbe posebnih dokaznih radnji (čl. 5. i 35. Pravilnika o načinu provođenja posebnih dokaznih radnji, NN, br. 102/09), mogu se koristiti kao valjano dokazno sredstvo u disciplinskom postupku nakon što se sa transkripata odlukom Ministarstva unutarnjih poslova, kao vlasnika dokumenta, skine oznaka tajnosti (čl. 2, 11, čl. 12. st. 1, čl. 16. st. 1. Zakona o tajnosti podataka, NN, br. 79/07, 86/12).²²

U postupku zbog povrede službene dužnosti o odgovornosti službenika odlučuje se rješenjem, a o pitanjima postupka zaključkom (čl. 108. st. 1. ZDS-a). Odluka službeničkog suda mora biti činjenično i pravno valjano obrazložena, kako bi bilo sasvim jasno zbog čega je konkretna odluka donesena, koji dokazi su prihvaćeni, a koji ne odnosno na temelju

pred disciplinskim sudom podnositelj zahtjeva, koji je bio zastupan po odvjetniku, bio propisno upoznat sa svim dokazima protiv njega i da mu je dana odgovarajuća mogućnost da komentira izvedene dokaze (vidi, a contrario, stavak 56. presude Vanjak, citirane gore). Nakon što su dokazi pročitani, uključujući zapisnike o izjavama svjedoka, podnositelj zahtjeva i njegov odvjetnik nisu prigovorili načinu na koji su dokazi izvedeni [...]”, ESLJP, predmet *Trubić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 44887/10, Odluka od 02.10.2012, <http://www.vlada.hr>, 26.05.2014.

21 „Upotreba iskaza dobivenih tijekom policijskih izvida i sudske istrage u svrhu dokazivanja sama po sebi nije protivna stavcima 1. i 3. (d) članka 6, uz uvjet da je poštivano pravo na obranu.”, presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Vanjak protiv Hrvatske* od 14. siječnja 2010, Zahtjev br. 29889/04, <http://www.pravosudje.hr>, 26.05.2014.

22 Stajalište o transkriptima kao valjanom dokaznom sredstvu Ustavni sud Republike Hrvatske je iskazao u Odluci U-III-4798/2010 od 12.06.2014, <http://www.usud.hr>, 24.10.2014.

čega je stvoren zaključak o odgovornosti i koje odlučne činjenice su uzete u obzir prilikom odmjeravanja kazne (čl. 98. st. 5. ZUP-a).²³ Protiv odluke čelnika tijela u postupku zbog lake povrede službene dužnosti može se podnijeti žalba nadležnom službeničkom sudu u roku od 15 dana od dana dostave odluke. Protiv odluke službeničkog suda u postupku zbog teške povrede službene dužnosti može se podnijeti žalba Višem službeničkom sudu u roku od 15 dana od dana dostave odluke. Protiv drugostupanjske odluke u postupku zbog povrede službene dužnosti može se pokrenuti upravni spor pred upravnim sudom²⁴ (čl. 108. st. 2–4. ZDS-a), a potom i sporovi pred Ustavnim sudom (članak 64. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN, br. 49/02)²⁵ i ESLJP-om (članak 34. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN – *Međunarodni ugovori*, br. 18/97, 6/99, 8/99, 14/02, 1/06, 2/10, dalje: Konvencija). Osim što će ESLJP, odlučujući o zahtjevu stranke, utvrditi da (li) je došlo do povrede prava i sloboda zajamčenih Konvencijom, njegova odluka je bitna i jer presuda, kojom se usvaja zahtjev i utvrđuje da je došlo do povrede konvencijskog prava, uvijek predstavlja „novu činjenicu” u smislu zakonskog razloga za obnovu postupka.²⁶

- 23 „Telo koje izriče kaznu mora u samom tekstu odluke ukazati na osnovu kojih razloga je tu odluku donelo, što se zainteresovanoj osobi stavljalo na teret; ovo je naročito važno jer se time zainteresovanoj osobi omogućava da sazna zašto je kažnjena, a razlozi izloženi na kraju mogu biti i različiti od onih sa kojima se započelo. Zamislimo da su postojale tri zamerke i da je disciplinsko telo odustalo od dve, a zadržalo jednu. Ovu treću zamerku zainteresovana osoba može osporavati, govoreći da je pogrešna ili čak da je tačna, ali da je reč o grešci pa, prema tome, kazna nije opravdana; tako se rasprava može lakše započeti ukoliko je odluka obrazložena.” Braibant, G., 2002, *Administrativno pravo Francuske*, Beograd, JP Službeni list SRJ, Beograd i CID, Podgorica, str. 326.
- 24 „Ići sudiji znači ići pravdi. U ovih pet antičkih reči smeštena je čitava civilizacija prava i pravosuđa.” Perović, S., 1996, *Prirodno pravo i sud*, Beograd, Udruženje pravnika Srbije, str. 7; „[...] sudska kontrola uprave je srce upravnog prava. U svakom slučaju, smatra se najprikladnijom metodom za ispitivanje zakonitosti delovanja uprave. [...] iako upravni spor možda jeste najrasprostranjeniji i najčešći oblik sudske kontrole uprave, on nije jedini ili dovoljni oblik, pre svega iz ugla delotvornosti sudske kontrole.” Jerinić, J. (2012), *Sudska kontrola uprave*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union i Javno preduzeće Službeni glasnik, str. 13. i 228.
- 25 Mora se raditi o pravu zasnovanom na Ustavu, „u pravilu na ustavnim odredbama o temeljnim pravima i slobodama čovjeka i građanina (članci 14–49. Ustava) i obratno, nema mjesta ustavnoj tužbi kad su njezinom podnosiocu povrijeđena neka druga (subjektivna) prava koja nisu zasnovana na Ustavu, nego na zakonu ili nekom podzakonskom aktu.” Belajec, V., *Ustavne osnove za podnošenje ustavne tužbe*, u: Crnić, J. (ur.), 2000, *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava*, Zagreb, Organizator, str. 99.
- 26 „32. Zaključno, u pitanjima izvršenja presuda Europskog suda domaća sudska praksa mora se izgrađivati tako da uvažava međunarodnopravne obveze koje za Republiku Hrvatsku proizlaze iz Konvencije. Mora biti u suglasnosti s navedenim relevantnim pravnim stajalištima i praksom Europskog suda jer su one za Republiku Hrvatsku ob-

Zastara je pravna nemogućnost pokretanja i vođenja disciplinskog postupka protiv osnovano sumnjivog počinitelja povrede službene dužnosti. Zastarijevanje upozorava nadležna tijela na potrebu odgovornijeg i savjesnijeg obavljanja dužnosti u otkrivanju i kažnjavanju počinitelja disciplinskih povreda, kako ne bi protekao zakonski rok u kojem se postupak može pokrenuti i voditi.²⁷ Pravo na pokretanje postupka zbog lake povrede službene dužnosti zastarijeva u roku od tri mjeseca od dana saznanja za počinjenu povredu i počinitelja, a najkasnije u roku od šest mjeseci od dana kada je povreda počinjena. Ako u roku od godine dana od pokretanja postupka ne bude donesena izvršna odluka, postupak će se obustaviti zbog zastare vođenja postupka. Pravo na pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti zastarijeva u roku od godine dana od dana saznanja za počinjenu povredu i počinitelja, a najkasnije u roku od tri godine od dana kada je povreda počinjena. Ako u roku od tri godine od dana pokretanja postupka ne bude donesena izvršna odluka, postupak će se obustaviti zbog zastare vođenja postupka²⁸. Rokovi za donošenje izvršne odluke u postupku zbog povrede službene dužnosti ne teku za vrijeme privremene spriječenosti službenika za rad. Zastara vođenja postupka prekida se svakom postupovnom radnjom nadležnog tijela usmjerenom ka odlučivanju o odgovornosti za povredu službene dužnosti ili zakonitosti i ustavnosti rješenja te nakon svakog prekida, zastarni rok počinje iznova teći.²⁹ Apsolutna zastara vođenja postupka nastupa protekom dvostruko

vezujući međunarodnopravni standardi. To znači da je svaka presuda protiv Republike Hrvatske u kojoj je Europski sud utvrdio povredu Konvencije za nadležna domaća tijela – nova činjenica. [...] To zaključno znači da je presuda Europskog suda uvijek „nova činjenica” koja mora dovesti do ispitivanja osnovanosti zahtjeva za izmjenu pravomoćne sudske odluke na temelju odluke Europskog suda, ako takav zahtjev bude podnesen”., Ustavni sud, U-III-3304/2011 od 23.01.2013, <http://www.usud.hr>, 24.10.2014.

- 27 Upozoravajući na loše strane dugotrajnosti disciplinskog postupka protiv sudaca, Ugrić je davno istaknuo: „Ako je sudac kriv, treba ga odmah kazniti, ne ostavljajući mu mogućnost i nade da može tražiti utehe i dug postupak, koji omogućava odugovlačenje. Ako pak sudac nije kriv, ne treba ga dugo držati u neizvesnosti i pod sumnjom, ili kako se to sad kaže pod disciplinskim sudom, jer i samo stanje pod disciplinskim sudom utiče ubitačno na službeni položaj suca.”, Ugrić, J., 1930, *Sudijska vlast i odgovornost sudija*, Beograd, tiskara Sv. Sava, str. 91.
- 28 ZDS Crne Gore, u čl. 91. st. 4. i 6. propisuje da vođenje disciplinskog postupka zastarijeva kada protekne tri puta onoliko vremena koliko je zakonom utvrđena zastarjelost pokretanja postupka, a u svakom slučaju da zastarjelost nastupa u roku od četiri godine od dana saznanja za povredu službene dužnosti, dok se kod povreda službene dužnosti s obilježjem kaznenog djela apsolutna zastara određuje prema odredbama zakona kojim se uređuje kaznena odgovornost. ZDS Srbije je, čl. 118, za teže povrede službene dužnosti odredio zastarni rok od dvije godine od pokretanja postupka.
- 29 Određivanjem prekida zastare vođenja uslijed radnji pred sudbenim tijelima, otklonjen je problem kada bi se predmeti od strane sudova, nakon dugotrajnog suđenja, vratili na ponovno postupanje pred službenički sud jer bi tada najčešće jedino mogli

vremena koliko je prema zakonu propisana zastara vođenja postupka zbog povrede službene dužnosti (čl. 109. ZDS-a).

IV. STRANKE U POSTUPKU

Postupak zbog lakše povrede službene dužnosti pokreće zaključkom čelnik tijela ili nadležni rukovoditelj po službenoj dužnosti ili na pisani prijedlog nadređenog službenika. Postupak zbog teže povrede službene dužnosti pokreće čelnik tijela ili nadležni rukovoditelj, danom predaje zahtjeva za pokretanje postupka nadležnom disciplinskom sudu (čl. 104. ZDS-a)³⁰. Disciplinski postupak se ne može voditi bez zahtjeva ovlaštene osobe³¹, ali će se usmena rasprava održati i ako na nju ne dođe stranka po čijem je zahtjevu postupak pokrenut, budući da je u javnom interesu provesti raspravu i bez te osobe, pod uvjetom da je ta osoba uredno pozvana (čl. 54. st. 5. ZUP-a).

Disciplinski postupak zbog povrede službene dužnosti može se voditi protiv državnog službenika. Ako je državnom službeniku prestala državna služba nakon pokretanja postupka zbog teške povrede službene dužnosti, službenički sud nastavit će vođenje postupka i na osnovi utvrđenog činjeničnog stanja donijeti odluku o odgovornosti za tešku povredu službene dužnosti. Ako službenički sud utvrdi odgovornost za tešku povredu službene dužnosti takve osobe, s obzirom na okolnosti slučaja, izreći će zabranu prijema u državnu službu na vrijeme od jedne do četiri godine. Iznimno, ako službenički sud utvrdi da je počinjena teška povreda službene dužnosti koja ima obilježja korupcije ili otuđenja državne imovine, izreći će se zabrana prijema u državnu službu u razdoblju od četiri godine (čl. 107. a ZDS-a). Nema razloga da se, po uzoru čl. 2. st. 1. njemačkog Sa-

konstatirati da postupak treba obustaviti zbog zastare. Na ovaj problem u srpskom zakonodavstvu upozorila je Nikolić, V., 2013, *Disciplinska odgovornost zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova*, *Pravni informator*, 2, str. 30.: „[...] trebalo normirati da dolazi do zastojanja zastarevanja kada se pokrene upravni spor, jer jedino u tom slučaju neće doći do zastare i moći će se meritorno postupiti po nalogu iz presude (ukoliko se tužba uvaži i poništi rešenje Ministarstva unutrašnjih poslova).”

30 ZDS Crne Gore propisuje da je nepodnošenje prijedloga za pokretanje disciplinskog postupka, u slučaju kada je starješina državnog organa (koji je ovlašten pokrenuti disciplinski postupak) zaprimio inicijativu-prijedlog za pokretanje disciplinskog postupka utemeljen na činjenicama i okolnostima koje ukazuju na povredu službene dužnosti, teža povreda službene dužnosti (čl. 83. st. 1. t. 18).

31 Palić i Haralampieva, s pravom, ističu da nezadovoljna stranka ne može imati direktno pravo na pokretanje disciplinskog postupka jer bi bilo moguće „na takav način zbog određenih subjektivizama, bez određenih filtera šikanirati jednu javnu službu [...]”; Palić, N., Haralampieva, E., 2009, *Disciplinski postupak i disciplinske mere za nastali prestup/prekršaj*, *Regionalni skup notarijata*, radni materijali, Varaždin, str. 91.

veznog disciplinskog zakona (Bundesdisziplinargesetz, Bundesgesetzblatt IS 1510/2001, 160/2009, 2554/11, 3154/13, 3386/13, <http://www.juris.de>, 24.10.2014, dalje: SDZ Njemačke), ne propiše mogućnost (obveza) vođenja disciplinskog postupka protiv umirovljenih državnih službenika, koji su umirovljeni prije pokretanja disciplinskog postupka, posebice za disciplinske povrede počinjene za vrijeme aktivne službe. Može se raditi o tako nečasnim djelima radi kojih bi (aktivnom) službeniku bila izrečena kazna prestanak državne službe odnosno službenik bi prije umirovljenja bio nečasno otpušten iz državne službe, pa je opravdano da se i umirovljenom državnom službeniku odredi disciplinska kazna, pa čak i kazna oduzimanja prava na mirovinu.

Sindikalni povjerenik ne može zbog obavljanja sindikalne aktivnosti biti pozvan na odgovornost niti doveden u nepovoljniji položaj u odnosu na druge službenike i namještenike. Obavljanje sindikalne aktivnosti sindikalnog povjerenika ne smije utjecati na uredno obavljanje poslova na kojima radi i ne može biti razlog za nepoštivanje propisa ili neizvršavanje zakonitih naloga i uputa čelnika tijela ili nadređenog službenika. Protiv sindikalnog povjerenika ne može se bez suglasnosti sindikata pokrenuti postupak zbog povrede službene dužnosti. Ako se sindikat u roku od osam dana ne izjasni o davanju suglasnosti, smatra se da je suglasan s pokretanjem postupka zbog povrede službene dužnosti sindikalnog povjerenika. Ako sindikat uskrati zatraženu suglasnost, čelnik tijela može u roku od 15 dana od dana dostave očitovanja sindikata zatražiti da suglasnost nadomjesti odluka nadležnog upravnog suda. Postupak pred upravnim sudom je hitan (čl. 96. a ZDS-a).

V. TIJELA ZA VOĐENJE DISCIPLINSKOG POSTUPKA

Tijela za vođenje postupka zbog povrede službene dužnosti se u teoriji definiraju kao „tijela koja imaju određene ovlasti u pogledu pokretanja i vođenja disciplinskog postupka i utvrđivanja odgovornosti za učinjene povrede radnih obveza”³² odnosno to su tijela koja su jedina ovlaštena voditi postupak i izreći kaznu.

O lakim povredama službene dužnosti odlučuje čelnik tijela, ako posebnim zakonom za službenike pojedinih državnih tijela nije drukčije određeno. O teškim povredama službene dužnosti u prvom stupnju odlučuje službenički sud³³, a u drugom stupnju Viši službenički sud, ako

32 Ivošević Z., 1991, *Disciplinska i materijalna odgovornost*, Beograd, Pravno ekonomski centar, str. 42.

33 Profesor Koprić sugerira da se službenički sudovi preimenuju u disciplinske ili stegovne komisije, jer „službenički sudovi nisu pravi sudovi” (Koprić, I., Prilagodba hr-

posebnim zakonom za službenike pojedinih državnih tijela nije drukčije određeno.³⁴ Službeničke sudove i Viši službenički sud ustrojava Vlada.³⁵ Službenički sudovi ustrojavaju se za pojedino ili više državnih tijela. Službenički sud ima predsjednika i najmanje deset članova, koji se imenuju iz reda diplomiranih pravnika, odnosno osoba koje su završile sveučilišni diplomski studij prava. Viši službenički sud ima predsjednika i najmanje deset članova koji se imenuju iz reda diplomiranih pravnika, odnosno osoba koje su završile sveučilišni diplomski studij prava. Predsjednik i najmanje dva člana imenuju se iz reda sudaca. Predsjednike i članove službeničkih sudova i Višega službeničkog suda imenuje Vlada. Službenički sud i Viši službenički sud odlučuju u vijeću od tri člana koje imenuje predsjednik za svaki pojedini slučaj. Vijeću Višeg službeničkog suda uvijek predsjeda

vatskog službeničkog sustava europskim standardima, u: Barbić, J. (ur.), 2005, *Godišnjak tribine Pravnog fakulteta u Zagrebu i Kluba pravnika Grada Zagreba*, Zagreb, str. 68.), što čisto formalno ima pravno uporište (čl. 14. Zakona o sudovima, NN 28/13, glasi: „U Republici Hrvatskoj sudbenu vlast obavljaju redovni i specijalizirani sudovi te Vrhovni sud Republike Hrvatske. Redovni sudovi su općinski sudovi i županijski sudovi. Specijalizirani sudovi su trgovački sudovi, upravni sudovi, prekršajni sudovi, Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Visoki upravni sud Republike Hrvatske i Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske. Najviši sud u Republici Hrvatskoj je Vrhovni sud Republike Hrvatske. Zakonom se mogu prema stvarnoj nadležnosti ili za određena pravna područja ustanovljavati i drugi redovni i specijalizirani sudovi.”), no nazivom „sud” daje se na značaju tijelu koje odlučuje o krivnji i kaznama, čime na jedan način obavlja i sudsku funkciju sudova zaduženih za sankcioniranje kažnjivih radnji („Okolnost da se odgovornost za povredu radnih obaveza utvrđuje u postupku kojim dominira načelo zakonitosti i materijalne istine i da u tom postupku dolaze do izražaja dvostupnost, javnost, kontradiktornost i druga načela koja osiguravaju da nevinu bude oslobođen odgovornosti, a da se krivcu izrekne zakonom određena disciplinska mera, ukazuje da disciplinska tela vrše i sudsku funkciju.”, Nikolić, G., 2008, *Disciplinska odgovornost državnih službenika*, magistrarski rad, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 82).

- 34 ZDS BiH, čl. 55. st. 3, propisuje da o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika, ako čelnik tijela smatra da treba izreći težu kaznu od opomene ili pisanog ukora, odlučuje Agencija za državnu službu. ZDS Srbije, u čl. 113, propisuje da disciplinski postupak vodi i o odgovornosti službenika odlučuje rukovoditelj, koji za to može osnovati komisiju. ZDS Crne Gore, u čl. 86–87. i 89–90, određuje da disciplinski postupak vodi i odluku predlaže disciplinska komisija (čiji jedan član je predstavnik reprezentativnog sindikata), a kaznu izriče starješina državnog organa, dok za osobe koje obavljaju poslove višeg rukovodnog kadra, postupak pokreće starješina, a vodi ga i izriče mjeru posebna komisija.
- 35 Odlukom o ustrojavanju službeničkih sudova i Višeg službeničkog suda, NN 39/06, za odlučivanje po teškim povredama službene dužnosti državnih službenika u prvom stupnju, kao i lakim povredama službene dužnosti državnih službenika u drugom stupnju, ustrojavaju se službenički sudovi, i to: 1. Službenički sud u Zagrebu, 2. Službenički sud u Osijeku, 3. Službenički sud u Rijeci i 4. Službenički sud u Splitu (glava II). Za odlučivanje u drugom stupnju o teškim povredama službene dužnosti državnih službenika ustrojava se Viši službenički sud sa sjedištem u Zagrebu (glava VII).

član imenovan iz reda sudaca. Odlukom kojom se ustrojava službenički sud utvrđuje se tijelo državne uprave koje će za potrebe službeničkog suda obavljati uredske i druge poslove. Uredske i druge poslove za Viši službenički sud obavlja središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose (čl. 100–101. ZDS-a).

VI. POVREDE SLUŽBENE DUŽNOSTI

„Povrede službene dužnosti predstavljaju narušavanje posebnih dužnosti i ovlaštenja službenih osoba, te povredu integriteta službe od samih nositelja službenih ovlasti.”³⁶ Povrede službene dužnosti mogu biti lake i teške. Teške povrede službene dužnosti propisuju se zakonom, a lake povrede zakonom, uredbom Vlade i pravilnikom o unutarnjem redu (čl. 97. ZDS-a). Pravni sustavi mogu putem metode pozitivne enumeracije u zakonima taksativno propisati koje su to povrede službene dužnosti, ali mogu i u zakonskim tekstovima putem sustava generalne klauzule propisati da je državni službenik počinio povredu službene dužnosti ako je povrijedio svoje obveze iz službeničkog odnosa. Radi zaštite prava državnih službenika, ali i stvaranja jasne i jedinstvene upravne i sudske prakse, bolje je povrede službene dužnosti propisati metodom pozitivne enumeracije.

Lake povrede službene dužnosti su blaži oblik odstupanja od pravnih propisa i od načela na kojima se temelji obavljanje službene dužnosti odnosno one su kao takve blaži oblik povrede pravila struke. Lake povrede službene dužnosti su: 1. učestalo zakašnjanje na posao ili raniji odlazak s posla, 2. neopravdano zakašnjenje na posao preko sat vremena dnevno, 3. učestalo prekoračenje vremena propisanog za odmor (stanku) ili korištenje prava na odmor (stanku) izvan propisanog vremena bez opravdanog razloga, 4. napuštanje radnih prostorija tijekom radnog vremena bez odobrenja nadređenog službenika, 5. neuredno čuvanje spisa, podataka ili druge povjerene dokumentacije, 6. neopravdan izostanak s posla jedan dan, 7. neobavješćivanje nadređenog službenika o spriječenosti dolaska na posao u roku 24 sata bez opravdanih razloga, 8. ponašanje državnog službenika protivno Etičkom kodeksu državnih službenika, koje ne nanosi štetu ugledu službe, 9. neizvršenje ili neopravdano izvršenje službene zadatke bez opravdanog razloga, 10. nesavjesno ili nemarno izvršenje službene zadatke ili izvršenje službene zadatke protivno pravilima struke, 11. dru-

36 Milković, D., 2005, Odgovornost službenika za povredu službene dužnosti, *Radno pravo*, 6, str. 58. „Povrede službene dužnosti državnih službenika u obavljanju državne službe kršenja su odnosno povrede nekog od prava ili dužnosti iz službeničkog odnosa.”, Drmić, A., 2010, Vrste povreda službene dužnosti i disciplinske sankcije, *Hrvatska javna uprava*, 3, str. 772.

ge lake povrede službene dužnosti koje su propisane zakonom, uredbom Vlade ili pravilnikom čelnika tijela (čl. 98. ZDS-a). Učin povrede službene dužnosti kašnjenjem ili ranijim odlaskom s posla je nejasan jer stvara dvojbu da je za sankcioniranje zakašnjanja potrebno da se ono dogodi više puta, a kod ranijeg odlaska s posla bi bilo dovoljno da službenik samo jednom ranije ode s posla, što ne bi trebala biti svrha propisa. Svi čelnici državnih tijela trebali bi Pravilnikom o unutarnjem redu propisati druge lake povrede službene dužnosti.³⁷ Time bi se stvorili uvjeti da se sankcioniraju različiti oblici nedopuštenog ponašanja koja ne sadrže obilježja teške povrede službene dužnosti, a ne mogu se podvesti pod lake povrede službene dužnosti propisane ZDS-om.

Teške povrede službene dužnosti su posebno teški oblici kršenja načela zakonitosti, te pravila i načela struke,³⁸ a utvrđuju se isključivo zakonom. Ovo iz razloga što su kazne, pa time i posljedice po službenike, daleko teže nego kod lakih povreda službene dužnosti. Teške povrede službene dužnosti su: 1. neizvršavanje, nesavjesno, nepravodobno ili nemarno izvršavanje službenih obveza,³⁹ 2. nezakoniti rad ili propuštanje poduzimanja mjera ili radnji na koje je službenik ovlašten radi sprječavanja nezakonitosti,⁴⁰ 3. davanje netočnih podataka kojima se utječe na donošenje odluka nadležnih tijela ili time nastaju druge štetne posljedice,

37 Pravilnik o lakim povredama službene dužnosti donijeli su samo ravnatelj Državnog zavoda za intelektualno vlasništvo, NN 86/07, glavni inspektor Državnog inspektorata, NN 109/06 i ravnatelj Državnog zavoda za mjeriteljstvo, NN 31/10.

38 Težim povredama dužnosti iz službeničkog odnosa se „grublje povređuju uspostavljena pravila ponašanja službenika i mogu se ugroziti i širi interesi društva.” Ilić, A., *Disciplinska i materijalna odgovornost državnih službenika u pravnom sistemu Republike Srbije*, <http://www teme.junis.ni.ac.rs/.../teme%201-2012-23%20lat.pdf>, 24.10.2014, str. 381.

39 Odredbom o nesavjesnom, nemarnom, nepravodobnom ili neizvršavanju službeničke obveze mogu se obuhvatiti sva kršenja službenih obveza u službi, pa se ona može ocijeniti kao generalna klauzula u slučaju da određeno činjenje ili propuštanje u službi nije obuhvaćeno drugom pravnom kvalifikacijom. Lubarda, B., 2001, *Disciplinska odgovornost i harmonizacija prava, Pravo i privreda*, 5–8, str. 247. i Kolakušić, M., 2006, *Postupak radi povrede službene dužnosti državnih službenika i namještenika, te udaljenje iz službe (s osvrtom na policijske i sudske službenike)*, Zagreb, <http://www.upravnisudrh.hr/radovi.html>, 24.10.2014, str. 4, ističu da ovakva formulacija nije dovoljno precizna, no Dedić i dr. s pravom ukazuju kako je bitno da „kod povrede radnih dužnosti postoji jasna prethodna određenost radnih dužnosti zaposlenika odnosno radnika u propisu, kolektivnom ugovoru, općem aktu poslodavca ili pak u ugovoru o radu. Ukoliko su sve dužnosti unaprijed utvrđene, nije teško utvrditi da li određeni čin ili propust zaposlenika predstavlja ili ne predstavlja povredu tako utvrđenih radnih dužnosti.” Dedić, S., Gradašćević-Sijerčić, J., 2005, *Radno pravo*, Sarajevo, Pravni fakultet u Sarajevu, str. 324.

40 „[...] izvršenje naloga koji je službenik dužan odbiti može se podvesti pod nezakoniti rad ili propuštanje poduzimanja mjera ili radnji na koje je službenik ovlašten radi

4. zlorporaba položaja ili prekoračenje ovlasti u službi, 5. odbijanje izvršenja naloga, ako za to ne postoje opravdani razlozi, 6. neovlaštena posluga ili neodgovorno korištenje sredstava povjerenih za rad ili u vezi s radom, 7. odavanje službene ili druge tajne u vezi s obavljanjem državne službe, 8. zlorporaba obveze državnog službenika na prijavljivanje opravdane sumnje na korupciju, 9. povreda prava na zaštitu anonimnosti državnog službenika koji prijavi opravdanu sumnju na korupciju, 10. ograničavanje ili uskraćivanje prava utvrđenih ovim Zakonom službeniku koji odgovornim osobama ili nadležnim tijelima prijavi sumnju na korupciju ili zlostavljanje tog službenika,⁴¹ 11. obavljanje djelatnosti koja je u suprotnosti s poslovima radnog mjesta ili bez prethodnog odobrenja čelnika tijela,⁴² 12. uporaba krivotvorene isprave u cilju ostvarivanja prava u službi, 13. ponašanje suprotno Etičkom kodeksu državnih službenika, koje nanosi štetu ugledu službe, 14. neopravdan izostanak s posla od dva do četiri dana uzastopno, 15. tri puta izrečena kazna za lake povrede službene dužnosti počinjene u razdoblju od dvije godine, 16. otuđenje te oštećenje ili uništenje imovine državnog tijela hotimično ili krajnjom nepažnjom,

sprječavanja nezakonitosti.” Rajko, A., 2006, Viši nalog – dužnost izvršavanja, te dužnost i mogućnost njegova odbijanja, *Pravo i porezi*, 12, str. 38.

- 41 „U pravilu prve spoznaje o postojanju korupcije, osobito u slučajevima zlorporabe službenog položaja ili prekoračenja ovlasti od strane službenih ili odgovornih osoba, imaju zaposlenici u državnim tijelima ili trgovačkim društvima kojima su takve informacije dostupne zbog prirode radnog mjesta. No u većini slučajeva takve osobe, zbog straha od gubitka posla ili drugog načina sankcioniranja, ne prijavljuju korupciju. Zbog toga je poticanje na prijavljivanje i zaštita osoba koje u dobroj vjeri upozoravaju na korupciju ili otkrivaju postojanje koruptivnih djela iznimno bitna.” Barberić, H., 2009, Zakonska zaštita „zviždača”, *Pravo i porezi*, 7–8, str. 32; „Činjenica je da se ljudi boje osvete kolega ili javnosti i, što je najvažnije, boje se za svoj život i život svoje obitelji. Iako je strah za vlastitu sudbinu iznimno jak razlog za neprijavljivanje korupcije ili nezakonite radnje, pravda je još veći motiv za istupanje s takvim podacima.” Habazin, M., 2010, Zaštita „zviždača”, *Hrvatska javna uprava*, 2, str. 346.
- 42 Službenik može izvan redovitoga radnog vremena obavljati poslove ili pružati usluge, ako time nije u sukobu interesa (o aktualnom, prijetećem i prividnom sukobu interesa vidi: Mrvić-Petrović N., Teškoće u sprečavanju sukoba interesa, <http://www.informator.co.yu/informator/tekstovi/teskoce> – 305.htm, 21.05.2014), ali za to mora imati prethodno pribavljeno odobrenje čelnika tijela. Dakle, bez prethodnog odobrenja nadležnog čelnika službenik ne smije poduzimati poslovne aktivnosti izvan okvira svog radnog mjesta, a logično je da nadležni čelnik neće odobriti obavljanje djelatnosti koja je u suprotnosti s poslovima radnog mjesta, pa dio ove odredbe „koja je u suprotnosti s poslovima radnog mjesta” na prvi pogled izgleda suvišan, no taj dio je u funkciji smjernice čelniku koji daje odobrenje da se ne bi mogao kasnije pozivati na nedorečenost propisa, pa ga je potrebno zadržati. Ograničavanjem prava službeniku da se dodatno angažira kod drugog poslodavca želi se izbjeći eventualni sukob interesa, ali i njegova moguća pristranost u radu kao i mogućnost da on utroši značajnu energiju u dodatnom radu uslijed čega ne bi bio sposoban odgovarajuće se angažirati na svom radnom mjestu.

17. dolazak na posao pod utjecajem alkohola, droga ili drugih sredstava ovisnosti ili dovođenje pod utjecaj alkohola, droga ili drugih sredstava ovisnosti za vrijeme radnog vremena ili odbijanje testiranja na alkohol ili droge,⁴³ 18. druge teške povrede službene dužnosti koje su propisane zakonom.⁴⁴

Etičkim kodeksom državnih službenika (NN 40/11, 13/12, dalje: EKDS), uređuju se pravila dobrog ponašanja državnih službenika prema građanima i u međusobnim odnosima, utemeljena na Ustavu, ratificiranim i objavljenim međunarodnim ugovorima, te zakonima i drugim propisima Republike Hrvatske, čije kršenje, pod uvjetom da nanosi štetu ugledu službe, predstavlja tešku povredu službene dužnosti. Službenik mora paziti da u obavljanju dužnosti ne umanjí osobni ugled i povjerenje građana u državnu službu (čl. 4–7. EKDS-a)⁴⁵, a u odnosu prema građana

43 Smatra se da je državni službenik pod utjecajem alkohola ako u organizmu ima alkohola iznad 0,50 g/kg, odnosno odgovarajući iznos miligrama u litri izdahnutog zraka. Prisutnost alkohola u organizmu utvrđuje se analizom krvi ili urina ili mjerenjem količine alkohola u litri izdahnutog zraka ili liječničkim pregledom ili drugim metodama i aparatima. Smatra se da je državni službenik pod utjecajem droga ako u organizmu ima droga. Smatrat će se da službenik u organizmu ima droga ako se prisutnost droga utvrdi odgovarajućim sredstvima ili uređajima ili liječničkim pregledom ili analizom krvi ili urina. Testiranje na alkohol i droge provest će se samo ako se osnovano sumnja da je državni službenik pod utjecajem alkohola ili droga. Na postupak testiranja na alkohol i droge državnih službenika koji se nalaze u programu liječenja, odvikavanja ili rehabilitacije od ovisnosti te u izvanbolničkom tretmanu liječenja od ovisnosti i/ili na supstitucijskoj terapiji, primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje zaštita na radu (čl. 99. st. 2–7. ZDS-a).

44 U trogodišnjem razdoblju (2010–2012) službenički sudovi u Republici Hrvatskoj, ustrojeni Odlukom o ustrojavanju službeničkih sudova i Višeg službeničkog suda, zaprimili su 238 zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka zbog teške povrede službene dužnosti, od čega sud u Osijeku 46, sud u Splitu 51, sud u Rijeci 27, a sud u Zagrebu 114 zahtjeva – izvor podataka: za Službenički sud u Osijeku, dopis Službeničkog suda u Osijeku, klasa: 114-04/13-01/2, urbroj: 2158-06-00/1-13-2 od 19. 03. 2013; za Službenički sud u Splitu, dopis Službeničkog suda u Splitu, klasa: 114-02/13-01/03, urbroj: 2181-02-01-13-2 od 07. 02. 2013; za Službenički sud u Rijeci, dopis Službeničkog suda u Rijeci, klasa: 114-04/13-03/01, urbroj: 2170-15-13-2 od 17. 05. 2013; za Službenički sud u Zagrebu, dopis Ministarstva uprave Republike Hrvatske, klasa: 008-01/13-01/11, urbroj: 515-03-02-01/7-13-2 od 18. 02. 2013. U razdoblju od 2001. do 2014. navedeni službenički sudovi zaprimili su ukupno 1.115 zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka zbog teške povrede službene dužnosti – izvor podatka: Statistika postupanja, Službenički sudovi, <http://www.jutarnji.hr/poreznik-koji-je-odbio-poreznu-olaksicu-zbog--zalaganja-za-abortus--jos-je-pod-istragom---/1230852/>, 27.10.2014.

45 Prijašnji Etički kodeks državnih službenika, NN 49/06, 134/08, sadržavao je jasnu odredbu (čl. 6) prema kojoj se službenik i izvan službe morao ponašati na način da ne umanjí osobni ugled i povjerenje građana u državnu službu, slijedom čega se i nedolično ponašanje izvan službe smatralo i sankcioniralo kao povreda službene dužnosti. Navedeno rješenje je bilo preciznije od sadašnjeg koje poštivanje etičkih pra-

nima dužan je postupati profesionalno, nepristrano i pravično (čl. 10. i 11. EKDS-a). Pod ugledom se podrazumijeva uvažavanje koje čovjek ima u društvenoj zajednici. Profesionalno je ono postupanje koje je sukladno propisima i pravilima struke. Nepristranost se sastoji u dužnosti da službenik jednako postupi prema svim građanima, dok se pristojnost ogleda u spremnosti službenika da razumno i objektivno moguće saslušati i pomogne građanima kad mu se obrate. Međusobni odnosi državnih službenika moraju se temeljiti na uzajamnom poštivanju i odgovornosti (čl. 12. EKDS-a). Učin djela se sastoji u kršenju općeprihvaćenih pravila ponašanja i to takvim intenzitetom da se objektivno šteti ugledu službe.⁴⁶

vila ograničava na obavljanje službe (čl. 2. EKDS), pa se može zaključiti da nikakva, pa ni najgrublja kršenja zakona izvan službe nije moguće disciplinski sankcionirati. U teoriji prevladava stav da službenici i izvan službe moraju čuvati osobni i dignitet službe: „U pravilu, državna služba ne treba rušiti 'zid privatnog života'; jedino kad izvrši svoju službu, kada izide iz prostorija državne službe, službenik je slobodan činiti sve što želi, naravno u zakonskim okvirima. Međutim, smatra se da određeni akti, određeno ponašanje, mogu nanijeti štetu dostojanstvu funkcije, da se nemoralno ponašanje, a naročito javno nemoralno ponašanje (ovdje se primjenjuje pravilo 'Nesreća onome tko izazove skandal'), može odraziti na ugled državne službe i na ugled službenika.”, Braibant G., 2002, str. 343.

- 46 „Mislimo da se odredba o 'pravilima o ponašanju za vrijeme službe ili u vezi sa službom' odnosi na pravila sadržana u Etičkom kodeksu državnih službenika, NN 49/06, koji je donijela Vlada na temelju ovlasti iz čl. 25. st. 2. ZDS-a, a povreda pravila tog Kodeksa predstavlja tešku povredu službene dužnosti iz čl. 99. t. n. ZDS-a. Time je Etički kodeks državnih službenika postao pravilnikom koji propisuje pravila ponašanja za državne službenike, a povreda tih pravila predstavlja tešku povredu službene dužnosti. Do sada etička pravila nisu bila pravna pravila pa uz njihovu povredu nije bila vezana ni pravna sankcija, a Ustavni sud nije ocjenjivao ustavnost i zakonitost etičkih pravila. Izgleda da se sada etička pravila pretvaraju u pravna pravila, sa svim posljedicama koje iz toga proizlaze.”, Potočnjak Ž., 2007, str. 843. Prema Izvješću o podnesenim pritužbama na neetičko ponašanje državnih službenika u 2013. godini, Ministarstvo uprave, klasa: 005-01/13-01/265, ur.broj: 515-04-02-01/3-14-57 od 5.2.2014, <http://www.uprava.hr>, 15.05.2014.) tijekom 2013. podnesene su ukupno 492 pritužbe na ponašanje državnih službenika koje je protivno Etičkom kodeksu državnih službenika. Temeljem postupaka koje su po podnesenim pritužbama proveli povjerenici za etiku utvrđeno je da je osnovano 47 pritužbi, što čini 9,6% od ukupno podnesenih pritužbi (u trenutku podnošenja izvješća provjera osnovanost 114 pritužbi je bila u tijeku). Od 47 utemeljenih pritužbi u 3 slučaja je pokrenut postupak zbog lake povrede službene dužnosti, a u 7 slučajeva je pokrenut postupak zbog teške povrede službene dužnosti, u 18 slučajeva državni službenici pisanim putem su upozoreni na neetično ponašanje, a usmeno ili razgovorom s nadređenim službenikom opomenuto je 19 službenika. Za policijske službenike je „nedolično ponašanje u službi ili izvan službe kada šteti ugledu službe” određeno kao teža povreda službene dužnosti (čl. 96. st. 1. t. 7. ZP-a), dakle oni odgovaraju i za kršenje propisa i pravila ponašanja počinjeno i izvan službe, pod uvjetom da to šteti ugledu policije. Ovakva formulacija je povezana sa odredbom čl. 31. ZP-a prema kojoj je policijski službenik i izvan službe dužan „ponašati se tako da ne šteti ugledu službe.” Na obvezu i značaj doličnog ponašanja policijskih službenika izvan službe ukazao je i Veić: „Neprihvat-

Često se radi o ponašanju koje u sebi sadrži obilježja prekršaja (iz oblasti prometa, javnog reda i mira...) ili kaznenih djela, radi čega se istovremeno protiv službenika podnose i zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka i zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka odnosno kaznena prijava. Na činjenje ove povrede često utjecaj ima alkohol odnosno službenici ga čine pod utjecajem alkohola.⁴⁷ Odredbu EKDS-a, kojom se službenici obvezuju da u obavljanju službene dužnosti čuvaju osobni ugled, ugled službe i povjerenje građana u državnu službu, trebalo bi izmijeniti na način da glasi: „U službi i izvan službe državni službenik je dužan čuvati ugled državne službe i povjerenje građana u državnu službu.” Time bi se omogućilo i sankcioniranje kršenja zakona izvan službe od strane državnih službenika, a posebice kada su u pitanju propisi koje određeni državni službenici provode odnosno nadziru provedbu u svojoj službi.

VII. KAZNE ZA POVREDU SLUŽBENE DUŽNOSTI

Kazne za povredu službene dužnosti jesu one zakonom propisane sankcije koje nadležno tijelo izriče službeniku za povredu službene dužnosti nakon provedenog postupka zbog povrede službene dužnosti.⁴⁸ Svrha kažnjavanja jest postizanje generalne i specijalne prevencije.

Za lake povrede službene dužnosti mogu se izreći sljedeće kazne: 1. usmena opomena, 2. pisana opomena, 3. pisana opomena s upisom u osobni očevidnik državnog službenika, 4. novčana kazna u visini do 10% plaće službenika isplaćene u mjesecu kad je kazna izrečena. Za teške povrede službene dužnosti mogu se izreći sljedeće kazne: 1. novčana kazna na vrijeme od jednog do šest mjeseci, u mjesečnom iznosu od 10 do 20%

ljivo je stajalište da policijski službenici samo kroz izvršavanje službenih zadataka moraju poštivati zakon. Oni moraju prije svega uživati ugled sredine u kojoj žive i djeluju. To dalje znači da im osobni život mora biti, ako ne primjeren, onda barem takav kakvog sredina ne osuđuje.” Veić, P., 1996, *Etički kodeks hrvatske policije, Policija i sigurnost*, 3, str. 227.

47 „Uživanje alkohola u nedozvoljenim količinama nije samo privatna stvar pojedinca. Takvo postupanje neminovno se reflektira na radnom mjestu, a i statistički pokazatelji ukazuju na činjenicu tijesne veze između alkohola i discipline u radu. To je jedan od primjera koji utječe na pojavu nepoštivanja propisanih pravila ponašanja jer dovodi do nesavjesnog ili nemarnog izvršavanja obveza ili nedoličnog ponašanja koje nanosi štetu službi u kojoj radi.” Poljak, A., 2005, *Komparacija prava, obveza i odgovornosti carinskih službenika i drugih državnih službenika i namještenika s posebnim osvrtom na povrede službene dužnosti*, *Radno pravo*, 10, str. 57.

48 Benković disciplinske kazne dijeli na: moralne (koje pogađaju samo ugled zaposlenika), profesionalne (koje pogađaju položaj zaposlenika u radnom odnosu) i novčane (koje pogađaju imovinu, odnosno prihode zaposlenika). Benković, B., 2010, *Disciplinska odgovornost državnih službenika u pravu Republike Hrvatske i pravu Bosne i Hercegovine*, magistarski rad, Pravni fakultet u Osijeku, str. 77.

ukupne plaće isplaćene službeniku u mjesecu u kojem je kazna izrečena, 2. premještaj na drugo radno mjesto niže složenosti poslova istog stupnja obrazovanja, 3. prestanak državne službe⁴⁹ (čl. 110. st. 1–2. ZDS-a)⁵⁰. Kazna „uvjetni prestanak državne službe”, koja je ukinuta novelom ZDS-a iz 2011, primjenjivala se u praksi odnosno pokazala se svrhovitom, pa bi je trebalo ponovno propisati.

Državni službenik kojem je utvrđena odgovornost za tešku povredu službene dužnosti ne može se promicati i napredovati u službi u roku od dvije godine od dana izvršnosti rješenja o odgovornosti. Državnom službeniku koji u roku od godine dana od izvršnosti rješenja o utvrđivanju odgovornosti za tešku povredu službene dužnosti počini novu tešku povredu službene dužnosti, prestaje državna služba po sili zakona danom izvršnosti rješenja kojim je utvrđena odgovornost službenika za novu tešku povredu službene dužnosti. Državnom službeniku obvezno se izriče kazna prestanka državne službe ako bude proglašen odgovornim za tešku povredu službene dužnosti koja ima obilježja korupcije. Zbroj novčanih kazni izrečenih u jednom mjesecu za lake i teške povrede službene dužnosti ne može iznositi više od 30% ukupne plaće isplaćene službeniku u tom mjesecu. Kazna premještaja na drugo radno mjesto niže složenosti poslova istog stupnja obrazovanja može se izreći samo ako postoji slobodno radno mjesto u državnom tijelu⁵¹. Kazne izrečene u postupku zbog povrede službene dužnosti izvršava nadležna služba u državnom tijelu u kojem je službenik zaposlen (čl. 110. st. 3–8. ZDS-a).

Pri određivanju vrste kazne uzimaju se u obzir težina počinjene povrede i nastale posljedice, stupanj odgovornosti državnog službenika, okolnosti u kojima je povreda počinjena, te olakotne i otegotne okol-

49 Privremena spriječenost za rad nije zapreka za izricanje kazne prestanak državne službe, jer se radi o slučaju prestanka službe po sili zakona (čl. 137. st. 1. toč. 9. ZDS-a), a ovakvo zakonodavno rješenje je preduvjet uspješnog okončanja disciplinskog postupka jer bi u protivnom dugotrajnim bolovanjima prijavljeni zaposlenici mogli osujetiti svrhu postupka.

50 Postupajući po 238 zahtjeva za pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti, primljenih tijekom 2010–2012. godine, službenički sudovi su izrekli 115 novčanih kazni, 1 premještaj na radno mjesto niže složenosti poslova, 11 uvjetnih prestanaka državne službe, 1 zabranu prijema u državnu službu, obustavili su 33 postupka, 1 predmet su ustupili drugom nadležnom sudu, u 37 predmeta su donijeli oslobađajuću odluku, dok su 32 postupka ostala neriješena. Izvor podataka je naveden u bilješci broj 39 ovog rada. U razdoblju od 2001 do 2014. navedeni službenički sudovi izrekli su ukupno 57 kazni prestanak državne službe, <http://www.jutarnji.hr/poreznik-koji-je-odbio-poreznu-olaksicu-zbog--zalaganja-za-abortus--jos-je-pod-istragom---/1230852/>, 27.10.2014.

51 Službenički sud u svom rješenju mora odrediti konkretno radno mjesto (za koje prethodno mora biti utvrđeno da je slobodno) na koje se kažnjeni službenik premješta.

nosti na strani državnog službenika⁵². Izvršenje kazne za laku povredu službene dužnosti zastarijeva u roku od jedne godine, a za tešku povredu službene dužnosti u roku od dvije godine od konačnosti rješenja kojim je kazna izrečena. Protekom roka od dvije godine nakon pravomoćnosti izrečene kazne za laku povredu službene dužnosti, izrečena kazna briše se pod uvjetom da službenik nije počinio novu povredu službene dužnosti od pravomoćnosti izrečene kazne. Protekom roka od četiri godine nakon pravomoćnosti izrečene kazne za tešku povredu službene dužnosti, izrečena kazna briše se pod uvjetom da službenik nije počinio novu povredu službene dužnosti od pravomoćnosti izrečene kazne⁵³ (čl. 111. ZDS-a).

VIII. UDALJENJE IZ SLUŽBE

Udaljenje iz službe je institut kojim se službenik, u zakonom propisanim slučajevima, može ili mora udaljiti iz službe do okončanja postupka zbog povrede službene dužnosti ili kaznenog postupka. Po svojoj prirodi udaljenje iz službe nema karakter kazne već je samo provizorno i zaštitno sredstvo u interesu službe⁵⁴. Udaljenjem službenik ne gubi svoje svojstvo – on i dalje ostaje službenik i zadržava svoje radno mjesto, jedino ne obavlja svoje redovne zadaće.

Rješenjem⁵⁵ čelnika tijela službenik se može udaljiti iz službe ako je protiv njega pokrenut kazneni postupak ili postupak zbog teške povrede službene dužnosti, a povreda je takve prirode da bi ostanak u službi, dok traje taj postupak, mogao štetiti interesima službe. Čelnik tijela dužan je udaljiti iz službe državnog službenika protiv kojeg je pokrenut kazneni postupak ili postupak zbog teške povrede službene dužnosti zbog djela s obilježjima korupcije. Smatra se da je udaljen iz službe službenik protiv

52 „Imajući u vidu sve okolnosti (olakšavajuće i otežavajuće) disciplinskog dela, subjektivne i objektivne prirode, radniku treba izreći meru primerenu težini povrede i posledica, kao i osobi počiniocu (stepen odgovornosti, ponašanje pre i posle učinjene povrede i sl.)”, Simonović, D., 2001, Individualizacija disciplinske mere, *Pravo i privreda*, 5–8, str. 282.

53 „Brisanjem kazne, kao svojevrsnim načinom ostvarenja fikcije nekažnjavanosti, postiže se konačna reintegracija (rehabilitacija) kažnjenog državnog službenika.”, Bezbradica, R., 2007, *Disciplinska odgovornost državnih službenika, Radno i socijalno pravo*, 1, str. 196.

54 „Opće značajke suspenzije jesu legalitet, privremenost, represivnost, preventivnost i akcesornost.”, Bolanča, D., 1995, Posebnosti suspenzije pomoraca u hrvatskom radnom i pomorskom pravu, *Pravo u gospodarstvu*, 11–12, str. 828.

55 „Zaposleni se udaljava sa rada kad se odluka o tome donese. Bez odluke, nema udaljenja i kada osnova za udaljenje postoji. S obzirom na to, odluka o udaljenju zaposlenog sa rada ima konstitutivni karakter.”, Ivošević, Z., Ivošević, M., 2004, *Komentar Zakona o radu*, Beograd, Savremena administracija, str. 279.

kojega je pokrenut istražni postupak i određen pritvor,⁵⁶ o čemu se donosi rješenje. Udaljenje iz službe traje do okončanja kaznenog postupka ili postupka zbog teške povrede službene dužnosti, a u slučaju udaljenja iz službe zbog određenog pritvora do isteka pritvora (čl. 112. ZDS-a).

Kod fakultativnog udaljenja iz službe kao alternativni razlog moglo bi se propisati „ako bi daljnjim ostankom u službi mogao ometati tijek disciplinskog postupka”, a kao kumulativni razlog trebalo bi propisati „ako je opravdano očekivati da bi službeniku mogla biti izrečena kazna prestanak državne službe”⁵⁷. SDZ Njemačke, u paragrafu 38, propisuju ometanje vođenja disciplinskog postupka kao razlog za udaljenje iz službe državnog službenika,⁵⁸ te određuje da se državni službenik može udaljiti iz službe pod uvjetom da je vjerojatno da će u disciplinskom postupku biti izrečena kazna prestanak državne službe.

Protiv rješenja o udaljenju iz službe službenik može izjaviti žalbu nadležnom službeničkom sudu u roku od 15 dana od dostave rješenja. Žalba ne odgađa izvršenje rješenja. Službenički sud dužan je odlučiti o žalbi najkasnije u roku od 15 dana od primitka žalbe.⁵⁹ Odluka službeničkog suda

56 Iza riječi „pritvor” u ovoj odredbi, radi usklađivanja sa terminologijom važećeg ZKP-a (koji je donesen nakon ZDS-a), treba dodati „ili istražni zatvor” budući da se pod pojmom „istražni zatvor” smatra privremeno lišenje slobode tijekom istrage o čemu odlučuje sud (čl. 123–128. ZKP-a), a taj institut se u prijašnjem Zakonu nazivao „pritvor” (čl. 101–105. Zakona o kaznenom postupku, NN 110/97, 27/98, 58/99, 112/99, 58/02, 143/02, 115/06, dalje: ZKP 97). Važeći ZKP pod pojmom „pritvor” podrazumijeva kratko zadržavanje uhićene osobe po odluci državnog odvjetnika (maksimalno 48 sati plus 48 sati po odluci suca istrage, čl. 112.), što se u prijašnjem Zakonu nazivalo „zadržavanje” (čl. 98–100. ZKP-a 97); „Dok se nalazi u pritvoru zaposleni nije u objektivnoj mogućnosti obavljati svoje poslove, pa zbog toga sama činjenica određivanja pritvora automatski dovodi do njegovog udaljenja sa rada u državnom organu. Upravo zbog toga, udaljenje sa rada počinje od prvog dana pritvora i traje do njegovog prestanka.” Novaković, S., 2003, *Disciplinska odgovornost zaposlenih u državnim organima*, *Pravni život*, 3–4, str. 50–151.

57 „Udaljenje se smatra opravdanim isključivo u situacijama kada vrsta dela koje je učinjeno, način i posledice koje su nastupile imaju takav karakter i procenu koja se vrši na osnovu svih raspoloživih činjenica, da će zaposlenom nakon provedenog postupka biti izrečena mera prestanka radnog odnosa.” Nikolić, V., 2012, *Disciplinska odgovornost i privremeno udaljenje sa rada policijskih službenika*, *Izbor sudske prakse*, 12, str. 14.

58 Opasnost od utjecaja na svjedoke odnosno ometanje vođenja disciplinskog postupka kao razloge suspenzije propisuju čl. 58. st. 3. ZDS-a BiH odnosno čl. 116. st. 1. ZDS-a Srbije.

59 Radi se o instruktivnom, a ne prekluzivnom roku, pa propuštanje roka za odlučivanje o žalbi nije od utjecaja na pravnu snagu rješenja. Obzirom na značaj i pravne posljedice suspenzije, nije prihvatljivo da je rok za rješavanje žalbe na rješenje o suspenziji instruktivne prirode, pa bi valjalo propisati da se službenik, ako u zakonskom roku nadležno tijelo ne riješi njegovu žalbu, vraća na posao. Službeničkom sudu bi trebalo omogućiti da tijekom čitavog trajanja postupka zbog teške povrede službene dužno-

o žalbi je izvršna danom dostave rješenja stranci. Za vrijeme udaljenja iz službe službeniku pripada naknada plaće u iznosu od 60%, a ako uzdržava obitelj, 80% plaće isplaćene u mjesecu koji je prethodio udaljenju iz službe. Puna plaća pripada službeniku od dana vraćanja u službu. Službeniku se vraća obustavljeni dio plaće od prvoga dana udaljenja, u sljedećim slučajevima: 1. ako službenički sud uvaži njegovu žalbu protiv rješenja o udaljenju iz službe, 2. ako je pravomoćnim rješenjem obustavljen kazneni, odnosno postupak zbog teške povrede službene dužnosti, osim zbog zastare vođenja postupka, 3. ako je pravomoćnom presudom u kaznenom, odnosno pravomoćnim rješenjem u postupku zbog teške povrede službene dužnosti oslobođen od odgovornosti (čl. 113–114. ZDS-a). Državnom službeniku ne pripada novčana naknada za pretrpljene psihičke boli uslijed nezakonitog udaljenja iz službe, „jer je njegova satisfakcija u tome što je pravomoćnom sudskom odlukom vraćen na posao”⁶⁰.

IX. ZAKLJUČAK

U odnosu na ostale poslodavce država ima privilegiju, ne samo putem disciplinskih tijela utvrđivati disciplinsku odgovornost državnih službenika, već i samostalno donositi pravne propise kojima se utvrđuju povrede službene dužnosti, postupak za njihovo utvrđivanje i disciplinske kazne.

Zakonske norme same po sebi ne mogu riješiti problem poštivanja službene dužnosti, ali realno i racionalno postavljene i poštovane mogu biti od velike pomoći odnosno uvjet bez kojeg se ne može je inzistiranje na dosljednom provođenju (zakonito i savjesno) postojećeg sustava odgovornosti prema svima i svakome, uz kontinuiranu i efikasnu kontrolu.

Državni službenici su se dužni u obavljanju službe pridržavati načela državne službe, te svoju dužnost obavljati profesionalno i nepristrano. Kvalitetno i odgovorno obavljanje poslova i pružanje usluga građanima im se nameće kao obveza, a nepoštivanje te obveze sankcionira se kao povreda službene dužnosti. U ZDS-u su propisane dužnosti (obveze) državnih službenika, a državne službenike obvezuju i pravila EKDS-a, kojima se uređuju pravila dobrog ponašanja državnih službenika.

Zakonodavac je propisao jasna i cjelovita pravila disciplinskog postupka čime je omogućio efikasno odlučivanje o disciplinskoj odgovor-

sti, primjerice svaka 2 mjeseca, a ne samo po žalbi, može preispitati daljnju opravdanost udaljenja službenika iz službe.; ZDS Srbije, u čl. 116. st. 3, sadrži odredbu prema kojoj se rješenje o suspenziji opoziva, po službenoj dužnosti ili na prijedlog državnog službenika, ako prestanu razlozi zbog kojih je doneseno.

60 Pale R., 2012, Udaljenje radnika sa rada (suspenzija), *Godišnjak Pravnog fakulteta Univerziteta u Istočnom Sarajevu*, 1, str. 137.

nosti državnih službenika, ali i zaštitio njihova prava kada se protiv njih vode disciplinski postupci. Radi izbjegavanja nepotrebnog odugovlačenja potrebno je propisati da se disciplinska rasprava može održati već nakon prvog neopravdanog izostanka prijavljenog službenika.

Bilo bi od koristi da svi čelnici državnih tijela dodatne kvalifikacije lakših povreda službene dužnosti propišu pravilnicima. Postojećim pravnim opisima teških povreda službene dužnosti u bitnome se mogu kvalificirati sva nedopuštena i štetna ponašanja državnih službenika u službi. Katalog kazni omogućuje individualizaciju kazne i postizanje svrhe kažnjavanja. Od posebne je važnosti, obzirom na njihove ovlasti i opravdano očekivanje javnosti da državni službenici budu primjer u poštivanju zakona, da državni službenici odgovaraju i za povredu službene dužnosti nedoličnog ponašanja izvan službe radi čega je potrebno kao povredu službene dužnosti propisati i nedolično ponašanje izvan službe. Katalog kazni je potrebno dopuniti kaznom uvjetnog prestanka državne službe na rok od 2 do 4 godine, a treba omogućiti i sankcioniranje umirovljenih službenika propisivanjem kazni umanjena i oduzimanja mirovine.

Sudionicima disciplinskog postupka omogućena je kvalitetna sudska zaštita kroz institute upravnog i ustavnog spora, te mogućnost podnošenja zahtjeva Europskom sudu za ljudska prava.

Odredbe ZDS-a o udaljenju iz službe zbog lišenja slobode državnog službenika potrebno je uskladiti sa odredbama ZKP-a, dok bi se kao kumulativni uvjet za udaljenje iz službe trebalo propisati postojanje opravdane sumnje da bi službeniku mogla biti izrečena najteža kazna: prestanak državne službe.

Na kraju treba istaći da je disciplinska odgovornost učinkovito sredstvo osiguravanja visokog stupnja poštivanja službene dužnosti, no navedeni cilj se jednim dijelom može postići i propisivanjem jasnih pravila napredovanja i nagrađivanja savjesnih, požrtvovanih i uspješnih državnih službenika.

LITERATURA

1. Anić, V., 1991, *Rječnik hrvatskoga jezika*, Zagreb, Novi Liber.
2. Barberić, H., 2009, Zakonska zaštita „zviždača”, *Pravo i porezi*, 7–8.
3. Belajec, V., Ustavne osnove za podnošenje ustavne tužbe, u: Crnić, J. (ur.), 2000, *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava*, Zagreb, Organizator.
4. Benković, B., 2010, *Disciplinska odgovornost državnih službenika u pravu Republike Hrvatske i pravu Bosne i Hercegovine*, magistarski rad, Pravni fakultet u Osijeku.
5. Bezbradica, R., 2007, Disciplinska odgovornost državnih službenika, *Radno i socijalno pravo*, 1.

6. Bolanča, D., 1995, Posebnosti suspenzije pomoraca u hrvatskom radnom i pomorskom pravu, *Pravo u gospodarstvu*, 11–12.
7. Braibant, G., 2002, *Administrativno pravo Francuske*, Beograd, JP Službeni list SRJ Beograd i CID Podgorica.
8. Brajić, V., 2001, *Radno pravo*, Beograd, Savremena administracija.
9. Bundesdisziplinargesetz (Savezni disciplinski zakon Njemačke), Bundesgesetzblatt IS 1510/2001, 160/2009, 2554/11, 3154/13, 3386/13 <http://www.juris.de>, 24.10.2014.
10. Cardona, F., 2003, *Liabilities and Discipline of Civil Servants*, SIGMA.
11. Čukić, Z., 2006, Disciplinska odgovornost zaposlenih, *Sudska praksa*, 1.
12. Dedić, S., Gradašević-Sijerčić, J., 2005, *Radno pravo*, Sarajevo, Pravni fakultet u Sarajevu.
13. Drmić, A., 2010, Vrste povreda službene dužnosti i disciplinske sankcije, *Hrvatska javna uprava*, 3.
14. Đerđa, D., Obavješćivanje i dostava u upravnom postupku, u: Bienfeld, J. (ur.), 2010, *Primjena Zakona o općem upravnom postupku*, Zagreb, Novi informator.
15. Đerđa, D., 2010, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Zagreb, Inženjerski biro.
16. Etički kodeks državnih službenika, *Narodne novine*, br. 49/06, 134/08.
17. Etički kodeks državnih službenika, *Narodne novine*, br. 40/11, 13/12.
18. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, *Narodne novine – Međunarodni ugovor*, br. 18/97, 6/99, 8/99, 14/02, 1/06, 2/10.
19. Europski sud za ljudska prava, presude: Šikić protiv Hrvatske, zahtjev broj 9143/08, odluka od 15. srpnja 2010, <http://www.pravosudje.hr>, 24.10.2014; Trubić protiv Hrvatske, zahtjev br. 44887/10, odluka od 2.10.2012, <http://www.vlada.hr>, 26.05.2014; Vanjak protiv Hrvatske, zahtjev br. 29889/04, odluka od 14. siječnja 2010, <http://www.pravosudje.hr>, 26.05.2014.
20. Habazin, M., 2010, Zaštita „zviždača”, *Hrvatska javna uprava*, 2.
21. Ilić, A., *Disciplinska i materijalna odgovornost državnih službenika u pravnom sistemu Republike Srbije*, <http://www teme.junis.ni.ac.rs/.../teme%201-2012-23%20lat.pdf>, 24.10.2014.
22. Ilijić, S., 2004, Disciplinsko procesno pravo javnih službenika u tranziciji, *Pravni život*, 10.
23. Ivošević, Z., 1991, *Disciplinska i materijalna odgovornost*, Pravno ekonomski centar, Beograd.
24. Ivošević, Z., Ivošević, M., 2004, *Komentar Zakona o radu*, Beograd, Savremena administracija.
25. Izvješće o podnesenim pritužbama na neetičko ponašanje državnih službenika u 2013. godini, Ministarstvo uprave, klasa: 005-01/13-01/265, urbroj: 515-04-02-01/3-14-57 od 5.2.2014, <http://www.uprava.hr>, 15.05.2014.
26. Jerinić, J., 2012, *Sudska kontrola uprave*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union i Javno preduzeće Službeni glasnik.
27. Kazneni zakon, *Narodne novine*, br. 125/11, 144/12.

28. Kolakušić, M., 2006, *Postupak radi povrede službene dužnosti državnih službenika i namještenika, te udaljenje iz službe (s osvrtom na policijske i sudske službenike)*, Zagreb, <http://www.upravnisudrh.hr/radovi.html>, 24.10.2014.
29. Koprić, I., Prilagodba hrvatskog službeničkog sustava europskim standardima, u: Barbić, J. (ur.), 2005, *Godišnjak tribine Pravnog fakulteta u Zagrebu i Kluba pravnika Grada Zagreba*, Zagreb.
30. Krašovec, D., 2006, *Pogodba o zaposlitvi in odgovornost za delovne obveznosti*, Ljubljana, Upravna akademija.
31. Kulić, Ž., Vasiljević, D., 2009, *Radni odnosi u organima državne uprave*, Beograd, Kriminalističko-policijska akademija.
32. Lubarda, B., 2001, Disciplinska odgovornost i harmonizacija prava, *Pravo i privreda*, 5–8.
33. Lukić, R., 1995, *Teorija države i prava*, I Teorija države, Beograd, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva i Beogradski izdavačko-grafički zavod.
34. Mandić, M., 2011, Disciplinska odgovornost i disciplinski postupak, *Godišnjak Fakulteta pravnih nauka*, 1.
35. Mandić, M., 2011, Disciplinska odgovornost radnika i državnih službenika, *Aktuelne promene u pravnom sistemu država u regionu*, Novi Sad, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe.
36. Marinković, R., 2009, Supsidijarna primena opštih procesnih zakona u postupku utvrđivanja disciplinske odgovornosti državnih službenika, *Bilten sudske prakse Vrhovnog suda Srbije*, 3.
37. Matić, G., 2009, Disciplinska odgovornost policijskih službenika i profesionalnih pripadnika Vojske Srbije, *Pravni informator*, 2.
38. Medvedović, D., Bitne razlike novog Zakona o općem upravnom postupku prema prijašnjem Zakonu o općem upravnom postupku, u: Bienfeld, J. (ur.), 2010, *Primjena Zakona o općem upravnom postupku*, Zagreb, Novi informator.
39. Milivojević-Kruljac, L., 2006, Disciplinski postupak u Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske te opće naznake nekih poredbenih sustava disciplinskog sudovanja, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 13.
40. Milković, D., 2005, Odgovornost službenika za povredu službene dužnosti, *Radno pravo*, 6.
41. Miljković, M., 2006, Opšti režim radnih odnosa i disciplinska odgovornost, *Pravna praksa*, 6.
42. Mitrović, Lj., Disciplinska i materijalna odgovornost zaposlenih u organima unutrašnjih poslova, odnosno policijskim organima, u: Simović, M. (ur.), 2009, *Primena i ostvarivanje prava u oblasti radnog i privrednog zakonodavstva BiH*.
43. Mrvić-Petrović, N., 2005, *Teškoće u sprečavanju sukoba interesa*, <http://www.informator.co.yu/informator/tekstovi/teskoce-305.html>, 21.05.2014.
44. Nikolić, G., 2008, *Disciplinska odgovornost državnih službenika*, magistarski rad, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
45. Nikolić, V., 2012, Disciplinska odgovornost i privremeno udaljenje sa rada policijskih službenika, *Izbor sudske prakse*, 12.
46. Nikolić, V., 2013, Disciplinska odgovornost zaposlenih u Ministarstvu unutarnjih poslova, *Pravni informator*, 2.

47. Novaković, S., 2003, Disciplinska odgovornost zaposlenih u državnim organima, *Pravni život*, 3–4.
48. Pale, R., 2012, Udaljenje radnika sa rada (suspenzija), *Godišnjak Pravnog fakulteta Univerziteta u Istočnom Sarajevu*, 1.
49. Palić, N., Haralampieva, E., 2009, Disciplinski postupak i disciplinske mere za nastali prestup/prekršaj, *Regionalni skup notarijata*, radni materijali, Varaždin.
50. Peček, R., 2010, Važnost usmene rasprave u disciplinskom postupku, *Informator*, 5911–5912.
51. Perović, S., 1996, *Prirodno pravo i sud*, Beograd, Udruženje pravnika Srbije.
52. Pičuljan, Z., 2006, Temeljni instituti novoga službeničkog zakonodavstva, *Europeizacija uprave i primjena Zakona o državnim službenicima*, Zagreb, Novi informator.
53. Poljak, A., 2005, Komparacija prava, obveza i odgovornosti carinskih službenika i drugih državnih službenika i namještenika s posebnim osvrtom na povrede službene dužnosti, *Radno pravo*, 10.
54. Potočnjak, Ž., Radni odnosi državnih službenika, u: Potočnjak, Ž. (ur.), 2007, *Radni odnosi u Republici Hrvatskoj*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu i Organizator.
55. Pravilnik o lakim povredama službene dužnosti, *Narodne novine*, br. 109/06.
56. Pravilnik o lakim povredama službene dužnosti, *Narodne novine*, br. 86/07.
57. Pravilnik o lakim povredama službene dužnosti, *Narodne novine*, br. 31/10.
58. Pravilnik o načinu provođenja posebnih dokaznih radnji, *Narodne novine*, br. 102/09.
59. Rajko, A., 2006, Viši nalog – dužnost izvršavanja, te dužnost i mogućnost njegova odbijanja, *Pravo i porezi*, 12.
60. Simonović, D., 2001, Individualizacija disciplinske mere, *Pravo i privreda*, 5–8.
61. Simović, V., 2003, Disciplinska odgovornost zaposlenih prema novom Zakonu o radu Republike Crne Gore, *Pravni život*, 10.
62. Statistički podaci o radu službeničkih sudova: za Službenički sud u Osijeku, dopis Službeničkog suda u Osijeku, klasa: 114-04/13-01/2, urbroj: 2158-06-00/1-13-2 od 19. 03. 2013; za Službenički sud u Splitu, dopis Službeničkog suda u Splitu, klasa: 114-02/13-01/03, urbroj: 2181-02-01-13-2 od 07. 02. 2013; za Službenički sud u Rijeci, dopis Službeničkog suda u Rijeci, klasa: 114-04/13-03/01, urbroj: 2170-15-13-2 od 17. 05. 2013; za Službenički sud u Zagrebu, dopis Ministarstva uprave Republike Hrvatske, klasa: 008-01/13-01/11, urbroj: 515-03-02-01/7-13-2 od 18. 02. 2013.
63. Statistika postupanja, Službenički sudovi, <http://www.jutarnji.hr/poreznik-koji-je-odbio-poreznu-olaksicu-zbog-zalaganja-za-abortus--jos-je-pod-istragom---/1230852/>, 27.10.2014. (objavljeno 25.10.2014).
64. Šunderić, B., 2005, *Komentar Zakona o radnim odnosima u državnim organima*, Beograd, Glosarijum.
65. Tomić, Z., 2002, *Upravno pravo*, Beograd, Službeni list SRJ.
66. Ugrić, J., 1930, *Sudijska vlast i odgovornost sudija*, Beograd, tiskara Sv. Sava.
67. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 49/02.
68. Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluke: U-III-3304/2011 od 23.01.2013, <http://www.usud.hr>, 24.10.2014; U-III-4798/2010 od 12.06.2014, <http://www.usud.hr>, 24.10.2014.

69. Veić, P., 1996, Etički kodeks hrvatske policije, *Policija i sigurnost*, 3.
70. Zakon o državnim službenicima, *Narodne novine*, br. 92/05, 107/07, 27/08, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12-proč. tekst, 37/13, 38/13.
71. Zakon o državnim službenicima Crne Gore, *Sl. glasnik Republike Crne Gore*, br. 39/11, 50/11, 66/12, 34/14.
72. Zakon o državnim službenicima Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 79/05, 81/05-ispr., 83/05-ispr., 64/07, 67/07-ispr., 116/08, 104/09, 99/14.
73. Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, *Sl. glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12.
74. Zakon o izvršavanju kazne zatvora; *Narodne novine*, br. 128/99, 55/00, 59/00, 129/00, 59/01, 67/01, 11/02, 190/03 – pročišćeni tekst, 76/07, 27/08, 83/09, 18/11, 48/11, 56/13, 150/13.
75. Zakon o kaznenom postupku, *Narodne novine*, br. 110/97, 27/98, 58/99, 112/99, 58/02, 143/02, 115/06.
76. Zakon o kaznenom postupku, *Narodne novine*, br. 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13.
77. Zakon o općem upravnom postupku, *Narodne novine*, br. 47/09.
78. Zakon o policiji, *Narodne novine*, br. 34/11, 130/12.
79. Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 79/06, 105/06.
80. Zakon o službi u oružanim snagama, *Narodne novine*, br. 73/13.
81. Zakon o sudovima, *Narodne novine*, br. 28/13.
82. Zakon o tajnosti podataka, *Narodne novine*, br. 79/07, 86/12.
83. Zakon o vanjskim poslovima, *Narodne novine*, br. 48/96, 72/13, 127/13.

DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF CIVIL SERVANTS IN THE CROATIAN LAW

Damir Juras

SUMMARY

This paper gives a review of regulating disciplinary responsibility of civil servants in the Republic of Croatia, and with certain concepts it presents the standpoints of legal theory and jurisprudence. In the introduction the author gives legal definition of the term civil servant and defines official duty and disciplinary responsibility.

In the central part of the paper the author describes violations of official duty, disciplinary penalties, rules of disciplinary proceedings, process of suspending civil servant from duty, and judicial protection against the decisions of the disciplinary proceedings.

The author concludes that it is necessary to regulate more precisely disciplinary responsibility for misbehavior of civil servants off duty, to supplement the catalog of penalties with probation suspension from civil service, proscribe the possibility of punishing the retired civil servants, allow discussion in absence of a civil servant after the first unexcused absence, and condition suspension from service by reasonable expectations that a civil servant could be sentenced to termination of civil service.

Key words: croatian law, disciplinary liability, disciplinary proceedings, official duty, state servant.

Dostavljeno Redakciji: 28. oktobra 2014. god.

Prihvaćeno za objavljivanje: 9. decembra 2014. god.