

ANICA DRMIĆ

---

DISCIPLINSKA ODGOVORNOST DRŽAVNIH SLUŽBENIKA

**BIBLIOTEKA**  
**Priručnici za stručno usavršavanje**  
Knjiga 4.

*Urednik Biblioteke:*  
Vedran Đulabić

*Nakladnik:*  
Institut za javnu upravu  
www.iju.hr

*Za nakladnika:*  
Ivan Koprić

*Urednici Priručnika:*  
Ivan Koprić  
Anamarija Musa

*Lektorica:*  
Branka Römer

*Oblikovanje naslovnice:*  
Matija Gorjanec

*Računalni slog:*  
Stjepan Ocvirk

*Tisak:*  
TOP DAN

Otisnuto u veljači 2011.

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 754912.

ISBN 978-953-55490-5-5

© Institut za javnu upravu

Sva su prava pridržana. Nije dopušteno umnožavanje u bilo kojem obliku te stavljanje u promet bez posebnog dopuštenja.

Anica Drmić

DISCIPLINSKA  
ODGOVORNOST  
DRŽAVNIH  
SLUŽBENIKA

Institut za javnu upravu  
Zagreb, 2011.



# SADRŽAJ

<i>Predgovor</i> . . . . .	7
<b>1. UVOD</b> . . . . .	9
<b>2. UREĐENJE DISCIPLINSKE ODGOVORNOSTI DRŽAVNIH SLUŽBENIKA</b> . . . . .	13
<b>2.1. Odgovornost i disciplinska odgovornost     državnih službenika</b> . . . . .	13
<b>2.2. Uređenje disciplinske odgovornosti državnih     službenika</b> . . . . .	19
2.2.1. <i>Uređenje disciplinske odgovornosti         državnih službenika u Republici Hrvatskoj</i>	19
2.2.2. <i>Uređenje disciplinske odgovornosti         u drugim zemljama</i> . . . . .	21
<b>3. DISCIPLINSKI POSTUPAK</b> . . . . .	27
<b>3.1. Glavna obilježja disciplinskog postupka</b> . . . . .	27
<b>3.2. Tijela disciplinskog postupka</b> . . . . .	28
3.2.1. <i>Čelnik tijela</i> . . . . .	29
3.2.2. <i>Službenički sudovi</i> . . . . .	29
<b>3.3. Pravni lijekovi u disciplinskom postupku</b> . . . . .	30
<b>3.4. Zastara</b> . . . . .	32
3.4.1. <i>Zastara pokretanja disciplinskog postupka</i>	32
3.4.2. <i>Zastara vođenja disciplinskog postupka</i> . . . . .	32
3.4.3. <i>Zastara izvršenja disciplinskih sankcija</i> . . . . .	33
3.4.4. <i>Brisanje disciplinskih sankcija</i> . . . . .	33

<b>4. POVREDE SLUŽBENE DUŽNOSTI</b> . . . . .	35
<b>4.1. Vrste povreda službene dužnosti</b> . . . . .	35
4.1.1. <i>Lake povrede službene dužnosti</i> . . . . .	35
4.1.2. <i>Teške povrede službene dužnosti</i> . . . . .	39
<b>4.2. Pravila ponašanja državnih službenika –         Etički kodeks</b> . . . . .	53
<b>5. DISCIPLINSKE SANKCIJE.</b> . . . . .	57
<b>5.1. Disciplinske sankcije za lake povrede službene         dužnosti.</b> . . . . .	57
<b>5.2. Disciplinske sankcije za teške povrede službene         dužnosti.</b> . . . . .	59
<b>5.3. Suspenzija kao posebna mjera u disciplinskom         postupku</b> . . . . .	63
<b>6. ZAKLJUČAK.</b> . . . . .	67
<i>Literatura</i> . . . . .	71
<i>Sažetak</i> . . . . .	75
<i>Summary</i> . . . . .	76

## *PREDGOVOR*

Pisanje o institutu disciplinske odgovornosti državnih službenika daje nam detaljniji uvid u način rada državne uprave i državnih službenika. To je od iznimne važnosti da bi se moglo unaprijediti upravnu praksu. Naravno da se u ovoj knjizi čine tek početni koraci prema tom cilju, s tim da vjerujem da će ona biti poticaj da se u budućnosti pojavi još bolja i praktičnija knjiga.

Posebno sam zadovoljna što sam imala priliku napisati ovu knjigu, čije mi objavljivanje daje poticaj za daljnje zanimanje i pisanje o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika. Međutim, svjesna sam da je daleko veća odgovornost ukazanu priliku iskoristiti na najbolji mogući način, a također i to, da svaki prvi pokušaj, pa i ovaj, ima manjkavosti. Ipak sam mišljenja da je bolje uraditi nešto, pa makar i s manjkavostima, nego ništa ne uraditi.

Osobitu zahvalu za nastanak ove knjige dugujem uredniku prof. dr. sc. Ivanu Kopriću, koji je pažljivim okom pregledao sadržaj i dao potrebne smjernice te tako pomogao da se knjiga objavi. Zahvalu dugujem i doc. dr. sc. Terezi Rogić Lugarić, na poticanju i moralnoj potpori. Zahvaljujem i svima onima koji su na bilo koji način pridonijeli nastanku knjige.

Veliko hvala mojoj obitelji.

Zagreb, siječanj 2011.

*Anica Drmić*





# 1.

## UVOD

O disciplinskoj odgovornosti govori se kad se državni službenici u obavljanju službene dužnosti ne drže zakona i svih propisa donesenih temeljem zakona, dakle kad ne ispunjavaju zakonom i propisom određene dužnosti, što ih dovodi u situaciju da disciplinski odgovaraju za povrede službene dužnosti.

Disciplinska odgovornost državnih službenika u Republici Hrvatskoj uređena je Zakonom o državnim službenicima (ZDS),<sup>1</sup> koji je *lex specialis*. Njegovim se donošenjem napušta kaznenoprocetni model, a uvodi upravni model odgovornosti državnih službenika. Analizom zakonskog teksta i njegovom usporedbom sa standardima koji uređuju disciplinsku odgovornost u drugim zemljama može se uočiti da se pri njegovu donošenju vodilo (i još uvijek se vodi) računa o mnogobrojnim zadacima koji su vezani za modernizaciju državne uprave (Koprić, 2003) u postupku pridruživanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, što je jedan od ključnih preduvjeta pridruživanju. Stoga je njegovo donošenje značajan pomak u postupku usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s propisima EU.

---

<sup>1</sup> Stupio na snagu 1. siječnja 2006.

Državni su službenici ključno osoblje državne službe. Oni su nosioci integrativnih uloga u cjelokupnom državnom sustavu. U Hrvatskoj su državni službenici (*public servants, public officers, Beamten*) osobe koje u državnim tijelima kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela utvrđene Ustavom, zakonom ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava i zakona, ali i osobe koje u državnim tijelima obavljaju informatičke poslove, opće i administrativne poslove, planske, materijalno-tehničke i računovodstvene poslove te slične poslove.<sup>2</sup> Određivanju sadržajnog pojma državnog službenika različito se pristupa u zakonodavstvima europskih zemalja pa u tim zemljama ne postoji jedinstven model prema kojemu se određuje krug državnih službenika.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> V. čl. 3. ZDS. Pod izrazom državni službenik »mogu se kriti vrlo razni pravni pojmovi i u svakom je pojedinom slučaju potrebno tačno ustanoviti pravi smisao tog izraza« (Krbek, 1948: 6, v. i Borković, 1999: 53–58).

<sup>3</sup> Tako je prema slovenskom zakonu državni službenik osoba zaposlena u javnom sektoru koji se sastoji od državnih tijela i uprava samoupravnih lokalnih zajednica, državnih agencija, fondova, državnih ustanova i državnih trgovačkih ustanova, kao i ostalih subjekata koji se neizravno koriste državnim ili lokalnim proračunskim fondovima (čl. 1. Zakona o javnih uslužbencih). U Federaciji Bosne i Hercegovine, državni službenik je osoba koja je, sukladno zakonu, rješenjem postavljena na radno mjesto u organu državne službe (čl. 1. Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine). U Mađarskoj (prema Zakonu iz 1992.) državni službenici su osobe koje obavljaju upravljačke funkcije i imaju posebno važnu dužnost unutar tijela državne uprave. U Estoniji (Zakon o državnoj službi iz 1999.) samo najviši službenici u državnoj službi drže javnu vlast i oni se smatraju državnim službenicima. U Litvi državni službenici su oni koji u državi ili u institucijama lokalnih vlasti obavljaju poslove državne uprave (poslovi izvršne aktivnosti glede primjene upravnih akata i upravljanja državnim službama) u skladu sa zakonom (Zakon o državnoj službi donesen u srpnju 1999.). U Bugarskoj Zakon o državnoj službi iz 1999. određuje da je državni službenik osoba koje je status reguliran posebnim zakonom. U Poljskoj Zakon o državnoj službi iz 1998. (stupio na snagu 1999.) određuje da su državni službenici osobe koje su na mjesto u državnoj službi imenovane prema zakonom propisanoj proceduri za to imenovanje. U Njemačkoj državnog službenika smatra se produženom rukom države, odnosno izvršiteljem javne ovlasti, iako državni službenici mogu služiti bilo kojoj drugoj aktualnoj vlasti prema

Disciplinska odgovornost i njezino uređenje u drugim zemljama pokazuje razlike u pristupu uređenju disciplinske odgovornosti državnih službenika. Ipak, svima njima zajedničko je da putem disciplinskog postupka nastoje potaknuti državne službenike na odgovoran rad u službi u kojoj obavljaju svoje službene dužnosti da bi se steklo povjerenje u njihov rad, a i rad cjelokupne državne uprave.

Povrede službene dužnosti državnih službenika u obavljanju državne službe kršenja su odnosno povrede nekog od prava ili dužnosti iz službeničkog odnosa.<sup>4</sup> Njima se narušavaju posebne dužnosti i ovlasti koje imaju državni službenici kao nositelji službenih ovlasti u državi. U Hrvatskoj su povrede službene dužnosti državnih službenika i disciplinske sankcije za povrede uređene ZDS-om, koji je *lex specialis*, a mogu biti uređene i nekim drugim posebnim zakonima (primjerice Zakonom o sudovima, Zakonom o policiji, i dr.). Prema Zakonu, temeljna je zakonska obveza državnih službenika da se u obavljanju službene dužnosti drže zakona i svih propisa donesenih temeljem zakona, u protivnom, svako neispunjavanje zakonom i propisom određenih dužnosti dovodi ih u situaciju da su disciplinski odgovorni za povrede službene dužnosti.

Analiziraju se i vrste povreda službene dužnosti. Posebno se ističe važnost disciplinskih sankcija jer se njihovim izricanjem i kažnjavanjem odgovornih državnih službenika za počinjene povrede službene dužnosti ostvaruje cilj i svr-

---

načelu političke neutralnosti. U većini zemalja EU zaposlenici javnog sektora (*public employee*) imaju status javnih službenika (*civil servant*) na koje se primjenjuje zakon o javnoj službi kao pravni propis javnog prava, a ne opći propisi o radu koji su propisi privatnog prava te se primjenjuju na odnose radnika i poslodavaca u privatnom sektoru. To je slučaj u Francuskoj, Španjolskoj, Portugalu, Grčkoj, Irskoj, Nizozemskoj, Belgiji i Švedskoj. Austrija i Luksemburg slični su njemačkom modelu (Cardona, 2000: 4).

<sup>4</sup> Službenički odnos je radnopravni odnos između državnih službenika i države kao poslodavca (čl. 1. ZDS; ZDS je stupio na snagu 1. siječnja 2006).

ha vođenja disciplinskog postupka i na taj način osigurava efikasno funkcioniranje državne službe. U komparativnom dijelu prikazane su vrste povreda službene dužnosti i disciplinske sankcije za povrede u nekim drugim zemljama (Austrija, Francuska) koje u svojim zakonodavstvima u usporedbi sa ZDS-om različito pristupaju uređenju i opisu povreda službene dužnosti i disciplinskih sankcija. Osim tih zemalja, prikazane su vrste povreda službene dužnosti i disciplinske sankcije u zemljama koje su Hrvatskoj zanimljive zbog zajedničkog povijesnog razvoja (Slovenija, Bosna i Hercegovina, Srbija).

## 2.

# UREĐENJE DISCIPLINSKE ODGOVORNOSTI DRŽAVNIH SLUŽBENIKA

### **2.1. Odgovornost i disciplinska odgovornost državnih službenika**

U teoriji se pojam odgovornosti uglavnom koristi u smislu snositi posljedice za svoje postupke (činjenja i nečinjenja). Kod disciplinske odgovornosti odgovornost državnog službenika znači da on odgovara za svoje postupke i propuste u obavljanju državne službe. U Hrvatskoj se disciplinska odgovornost jasno razlikuje od kaznene odgovornosti. Kod kaznene odgovornosti odgovornost znači da je državni službenik odgovoran za kaznena djela utvrđena Kaznenim zakonom počinjena u obavljanju službene dužnosti ili u svezi s obavljanjem službene dužnosti. Ona povlači za sobom i disciplinsku odgovornost, pa stoga jedno djelo može istovremeno biti disciplinsko i kazneno djelo.<sup>5</sup> Samo određeni broj disciplinskih djela, i to onih najtežih ili onih koja utječu na posebno važne i zaštićene javne interese, istovremeno su Kaznenim zakonom utvrđena kao kaznena djela.

---

<sup>5</sup> V. odluke Upravnog suda RH Us-5034/2004-4 od 7. listopada 2004. i Us-1075/2004-4 od 27. svibnja 2004.

Iz toga proizlazi da odgovornost državnih službenika može biti dvojaka: kaznena i disciplinska. Međutim, osnovno je pravno načelo (*non bis in idem*) da nitko ne može biti kažnjen dva puta za isto djelo, odnosno da nije moguće kazniti nekoga s dvije ili više disciplinskih sankcija za isto djelo i da, također, nije moguće odrediti dvije kazne za isto kazneno djelo. Gotovo je identična situacija s primjenom navedenog načela u zemljama srednje i istočne Europe (Cardona, 2002: 1).<sup>6</sup> U svim tim zemljama, baš kao u Hrvatskoj, navedeno načelo ne sprječava da se za isto djelo izreknu dvije kazne, jedna disciplinska, a druga kaznena. Jednostavno, razlog tome je da se za jedno djelo moraju snositi zakonske posljedice vezane za dvije različite zakonske odredbe: disciplinsku i kaznenu. Primjerice, ako državni službenik krađe državnu imovinu, on time čini kazneno djelo krađe za koje će mu se suditi uz primjenu odredba Zakona o kaznenim postupku (ZKP). Gledajući s druge strane, državni službenik počinio je i disciplinsko djelo – povredu službene dužnosti te zaslužuje disciplinsku sankciju propisanu ZDS-om ili drugim posebnim propisom.

Iz navedenog proizlazi da su kaznena i disciplinska odgovornost državnih službenika dvije različite odgovornosti koje su međusobno odvojene i neovisne jedna o drugoj. One se utvrđuju u dva potpuno neovisna postupka koji ne utječu jedan na drugi.<sup>7</sup> Među tim odgovornostima postoje važne razlike. One se očituju u zaštiti različitih vrijednosti i različitom kretanju u društvenim sferama, a sve to omogućuje paralelno postojanje kaznene i disciplinske odgovornosti državnih službenika. Uz navedene razlike postoje i određene sličnosti. Jedna, možda i najvažnija, tiče se jedinstva njihovih ciljeva: zaštita određenih društvenih vrijednosti.

---

<sup>6</sup> Detaljnije na <http://www.oecd.org/dataoecd/27/45/37197156.pdf>, 14. lipnja 2007.

<sup>7</sup> V. odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-953/1998 od 4. veljače 2004.

Drugim riječima, njih povezuju isti ciljevi, ista zabranjena djelatnost pojedinca i kažnjavanje za određene nedopuštene djelatnosti određenih subjekata.

U Hrvatskoj se disciplinski postupak vodi prema pravilima općeg upravnog postupka, dok je primjena ZKP-a supsidijarna.

Prema stajalištu sudske prakse, disciplinska odgovornost šira je od kaznene odgovornosti jer se u disciplinskom postupku teže povrede radne discipline mogu utvrditi i bez odluke kaznenog suda. Također, u disciplinskom postupku utvrđuju se elementi povrede radne discipline, pri čemu nije nužno da su se istodobno ostvarili i elementi nekog kaznenog djela. Ako počinjeno djelo ima elemente povrede službene dužnosti, ono može biti predmet kaznenog postupka, i obrnuto. Kaznena odgovornost ne isključuje odgovornost za povredu službene dužnosti ako djelo koje je predmet kaznenog postupka ujedno predstavlja i povredu službene dužnosti (čl. 96/2. ZDS).

Oslobođenje državnog službenika od kaznene odgovornosti ne pretpostavlja oslobođenje od odgovornosti za povredu službene dužnosti, tj. od disciplinske odgovornosti, ako je izvršeno djelo propisano kao povreda službene dužnosti. Na taj način nastoji se ostvariti svrha vođenja disciplinskog postupka. Naime, svrha je disciplinskog postupka da se osigura učinkovito djelovanje službe kroz održavanje radne discipline odnosno kroz izricanje adekvatnih disciplinskih mjera državnim službenicima za počinjenu povredu službene dužnosti, uz zaštitu ugleda i časti državne službe.

S druge strane, cilj kaznenog postupka jest da svaki počinitelj kaznenog djela bude uhvaćen i kažnjen za to djelo i da se na taj način spriječi daljnje činjenje kaznenih djela, ali i da se spriječi neopravdan kazneni progon nedužne osobe. Stoga je nužno poštovanje pravila »... kojima se osigurava da nitko nedužan ne bude osuđen, a da se počinitelju

kaznenog djela izrekne kazna ili druga mjera uz uvjete koji predviđa zakon i na temelju zakonito provedenog postupka pred nadležnim sudom« (čl. 1. ZKP). Zbog toga se u disciplinskom postupku ne odlučuje o kaznenoj odgovornosti državnog službenika za počinjeno djelo, već o počinjenoj teškoj povredi službene dužnosti.

Državni službenici protiv kojih se vode oba postupka često neutemeljeno prigovaraju navodeći da su oslobođeni kaznene odgovornosti ili da je postupak protiv njih obustavljen te bi ih trebalo osloboditi i u disciplinskom postupku (Kolakušić, 2006: 160). U takvim slučajevima ako djelo ima elemente i kaznenog i disciplinskog djela (npr. zlouporaba položaja), može paralelno teći postupak pred kaznenim sudom i pred tijelima za vođenje postupka zbog povrede službene dužnosti (čelnik tijela za lake povrede odnosno službenički sud u prvom i Viši službenički sud u drugom stupnju za teške povrede). Isto tako, službenik u kaznenom postupku može biti oslobođen kaznene odgovornosti za određeno djelo, ali to ne znači automatski i oslobađanje od disciplinske odgovornosti.

U posebnoj glavi (glava XXV.) Kaznenog zakona utvrđena je skupina kaznenih djela pod nazivom: Kaznena djela protiv službene dužnosti. Njome su obuhvaćena sljedeća kaznena djela: zlouporaba položaja, zlouporaba obavljanja dužnosti državne vlasti, nesavjestan rad u službi, neizvršavanje zapovijedi, povreda čuvanja državne granice, protuzakonito oslobođenje osobe kojoj je oduzeta sloboda, protuzakonito posredovanje, prijevarena u službi, pronevjera, neovlaštena uporaba, primanje mita, davanje mita, protupravno prisvajanje stvari prigodom pregleda, pretrage ili izvršenja, protuzakonita naplata i isplata te odavanje službene tajne.

Kod navedenih kaznenih djela »objekt zaštite u formalnom smislu je zakonito obavljanje službenih, javnih i drugih ovlasti službene i odgovorne osobe, dok je u materijal-



nom smislu interes cjelokupnog društva i svakog pojedinca ispravnost i zakonitost u djelovanju državnih i drugih službi od javnog interesa kako se ne bi dovelo u pitanje povjerenje javnosti u rad službenih tijela» (Mršić, 2006: 88–100). Osim navedenih vrsta kaznenih djela postoje još i druga kaznena djela u kojima se kao počinitelji javljaju službene osobe. Riječ je o djelima koja su po prirodi takva da ih službena osoba počini u obavljanju službene dužnosti.

U Hrvatskoj osim disciplinske i kaznene odgovornosti postoji i materijalna odgovornost – odgovornost za uzrokovanu štetu. Ta odgovornost postoji u slučaju kada nezakonitim ili nepravilnim radom državnog službenika nastane šteta trećim osobama. Oštećena osoba zahtjevom se obraća državi koja ima obvezu naknaditi štetu jer u hrvatskom pravu za štetu koju službene osobe (državni službenici) počine u obavljanju službene dužnosti odgovara država ili drugo javnopravno tijelo. U konkretnom slučaju riječ je o neposrednoj i primarnoj odgovornosti države, odnosno odgovornosti drugih javnopravnih tijela. Država nakon što naknadi nastalu štetu ima pravo naplate (regresa) od službene osobe koja je tu štetu počinila. Pravo naplate od državnog službenika država ostvaruje pod određenim uvjetima i to predstavlja pravo države, odnosno pravo države da iz imovine službene osobe koja je počinila štetu namiri iznos isplaćene štete na ime naknade trećoj osobi. ZDS-om je propisano da je državni službenik dužan naknaditi štetu koju u službi ili u svezi sa službom namjerno ili iz krajnje nepažnje nanese državnom tijelu (čl. 116/1. ZDS).<sup>8</sup>

Institut materijalne odgovornosti postoji i u zakonodavstvima drugih zemalja. Tako primjerice u zakonodavstvu *Bosne i Hercegovine* postoji osnovno pravilo da je državni službenik dužan naknaditi materijalnu štetu koju počini u obavljanju službene dužnosti namjerno ili krajnjom

---

<sup>8</sup> Pravo regresa regulira i Zakon o sustavu državne uprave u čl. 79.

nepažnjom. Štetu koju državni službenik učini građanima ili pravnim osobama ili pak nekom organu državne službe svojim nezakonitim ili nepravilnim radom u obavljanju državne službe naknađuje organ državne službe kojeg je državni službenik učinio štetu.<sup>9</sup>

U nekim drugim zemljama, primjerice u *Francuskoj*, vrijedi načelo da država zbog svoje suverenosti ne može odgovarati za štetu. Zbog toga sudovi nemaju mogućnost suditi državi kao dužniku (*l'Etat debiteur*). U *Austriji* za štetu koju službene osobe odnosno njihovi organi nanesu svojim protupravnim postupanjem trećim osobama odgovaraju i jamče javnopravne osobe prema odredbama građanskog prava. U *Engleskoj* građanin kojemu je počinjena šteta djelovanjem službene osobe može podići tužbu samo protiv službenika koji odgovara za počinjenu štetu kao i svaki drugi građanin.

Sustav odgovornosti u *SAD-u* sličan je engleskom sustavu odgovornosti. Osnovno je načelo da građanin kojemu je počinjena šteta radnjom službene osobe može ustati tužbom protiv samog državnog službenika. U *Švicarskoj* pak postoji osobna odgovornost službene osobe za štetu o kojoj odlučuju redovni sudovi, a odgovornost države postoji samo u slučajevima predviđenim zakonom (Borković, 1999: 119–122).

U Hrvatskoj odgovornost države za štetu nalazi svoju osnovu u Zakonu o sustavu državne uprave.<sup>10</sup> Odgovornost

---

<sup>9</sup> Materijalna odgovornost državnog službenika detaljnije je regulirana u odredbama čl. 60. Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine.

<sup>10</sup> Osim tog zakona postoji i niz drugih posebnih propisa prema kojima država, u osnovi na istom načelu odgovornosti za nezakonit i nepravilan rad svojih tijela ili službenika, preuzima obvezu naknade štete. Primjerice: 1. Zakonom o službi u oružanim snagama propisano je da za štetu koju pripadnik oružanih snaga u službi i u vezi s obavljanjem službe počinji trećim osobama odgovara Republika Hrvatska (NN 33/02, 58/02, 175/03, 136/04, 76/07). 2. Zakonom o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu koju su

države za štetu nije ni načelno uređena Ustavom. Za štetu koja građaninu, pravnoj osobi ili drugoj osobi nastane nezakonitim ili nepravilnim radom tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u povjerenim im poslovima državne uprave odgovara Republika Hrvatska (čl. 13. ZSDU). Republika Hrvatska gotovo uvijek ima zakonsku obvezu naknade štete.<sup>11</sup>

## **2.2. Uređenje disciplinske odgovornosti državnih službenika**

### ***2.2.1. Uređenje disciplinske odgovornosti državnih službenika u Republici Hrvatskoj***

Disciplinska odgovornost državnih službenika u Hrvatskoj uređena je ZDS-om kojim su propisani opći uvjeti odgovornosti za povrede službene dužnosti, vrste tih povreda, tijela za vođenje disciplinskog postupka, sam postupak te disciplinske sankcije u tim predmetima. Iz povreda službene dužnosti počinjenih od državnih službenika proizlazi i njihova disciplinska odgovornost. Međutim, ovisno o tome gdje državni službenik obavlja službenu dužnost, disciplinska odgovornost može se urediti pojedinim (posebnim) zakonima kojima se određuju dodatne povrede službene duž-

---

prouzročili pripadnici hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga tijekom Domovinskog rata (NN 117/03) uređena je njezina odgovornost za štetu koju su tijekom Domovinskog rata od 17. kolovoza 1990. do 30. lipnja 1996. prouzročili pripadnici hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga u vojnoj ili redarstvenoj službi ili u svezi s tom službom (Crnić, 2009: 132).

<sup>11</sup> Po Crniću, postoji primarna i izravna odgovornost države za naknadu štete, pri čemu je aktivna legitimacija za podnošenje zahtjeva za popravljaju štete dana praktički najširem krugu osoba – svim građanima i pravnim osobama, stranim i domaćim državljanima te osobama bez državljanstva, s tim da postoji regresno pravo države prema izravnom počinitelju štete (državnom službeniku, sucu i dr.) (Crnić, 2009: 133).

nosti i tijela koja su nadležna za vođenje postupka za tešku povredu službene dužnosti.<sup>12</sup>

Temeljna je zakonska dužnost odnosno obveza državnih službenika da se u obavljanju službene dužnosti drže zakona i svih drugih propisa donesenih temeljem zakona. U protivnom, svako neispunjavanje pravila ponašanja propisanih zakonom i propisima donesenim temeljem zakona te propisanih obveza dovodi ih u situaciju da su disciplinski odgovorni za povrede službene dužnosti za vrijeme službe ili u vezi sa službom.

Opće je pravilo da je državni službenik disciplinski odgovoran za povrede službene dužnosti. Svoje zakonske izraze disciplinska odgovornost državnih službenika ima kako u odnosu te odgovornosti prema kaznenoj odgovornosti tako i u vrstama povreda službene dužnosti, u kaznama za takve povrede, u postupku koji se vodi zbog počinjene povrede, u vrsti tijela kojima se vodi postupak i u načinu kazni izrečenih zbog povrede službene dužnosti (Borković, 1999: 138).

Kod povreda službene dužnosti poštuje se poznato načelo *nullum crimen nulla poena sine lege*.<sup>13</sup> Dakle, nema disciplinskog djela ni disciplinske sankcije za to djelo ako to nije unaprijed zakonom propisano. No, obavlja li netko savjesno, stručno i u predviđenim rokovima povjerene poslove te pridržava li se Ustava, zakona i drugih propisa ili pravila ponašanja za vrijeme službe ili u svezi sa službom moguće je pobijati i dokazivati.

---

<sup>12</sup> To može biti uređeno, primjerice, Zakonom o vanjskim poslovima – NN 48/96, Zakonom o carinskoj službi – NN 67/01, 83/09, Zakonom o policiji – NN 129/00, 41/08, 76/09, Zakonom o sudovima – NN 150/05, 16/07, 113/08, 153/09 i drugim posebnim zakonima (Milković, 2005: 58–64; Kolakušić, 2006: 157).

<sup>13</sup> Slično je i u kaznenom pravu prema kojemu protupravnost označava da se nekim ponašanjem krši određena pravna norma. U kaznenom pravu protupravnost je jedan od formalnih elemenata kaznenog djela.

U materiji koja uređuje disciplinsku odgovornost državnih službenika osobitu važnost imaju načela ponašanja državnih službenika propisana ZDS-om (načelo zakonitosti i pravne sigurnosti, načelo zabrane diskriminacije i povlašćivanja, načelo hijerarhijske podređenosti, načelo odgovornosti za rezultate). Načela su zapravo smjernice, putokaz državnim službenicima u obavljanju službene dužnosti, a njihova je važnost u tome što ona svojim postojanjem obvezuju državne službenike da ih se u obavljanju službene dužnosti strogo pridržavaju i da svoje ponašanje prilagode u skladu s odredbama Ustava, zakona i drugih propisa donesenih na temelju zakona.<sup>14</sup> Na taj način omogućava se i stvara povjerenje građana, odnosno pravna sigurnost u rad državnih službenika kao i u rad državne uprave, pa se time ostvaruje i svrha vođenja disciplinskog postupka i disciplinske odgovornosti državnih službenika.

### ***2.2.2. Uređenje disciplinske odgovornosti u drugim zemljama***

Uređenje disciplinske odgovornosti u nekim drugim zemljama pokazuje određene različitosti u načinu uređenja te odgovornosti. Tako, primjerice, u *Bosni i Hercegovini* disciplinska je odgovornost uređena Zakonom o državnoj službi u Federaciji BiH, Pravilnikom o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH i drugim podzakonskim aktima (npr. uredbama)<sup>15</sup> kojima se pobliže određuju povrede službene dužnosti i pravila disciplinskog postupka koja se odnose na disciplinsku odgovornost za povrede službene dužnosti koje počine rukovoditelji i drugi državni službenici u federalnim, kantonalnim, gradskim i

---

<sup>14</sup> Uz načelo zakonitosti, ostala načela postupanja državnih službenika u obavljanju službene dužnosti sadržana su u čl. 5.–8. ZDS-a.

<sup>15</sup> V. Uredba o pravilima disciplinskog postupka za disciplinsku odgovornost državnih službenika u organima državne službe u Federaciji BiH.

općinskim organima državne službe na području BiH. Naime, Zakon o državnoj službi u Federaciji BiH, za razliku od hrvatskog zakona, ne sadržava podjelu povreda na lake i teške povrede službene dužnosti, nego taksativno navodi povrede službene dužnosti koje mogu biti rezultat krivnje državnog službenika u obavljanju službe (čl. 55/2.). Dakle, u zakonodavstvu BiH povrede službene dužnosti poblizje se određuju, kao što je uvodno rečeno, podzakonskim aktima koje donosi Vlada Federacije i koji sadržavaju uz povrede službene dužnosti i pravila disciplinskog postupka, s tim da je disciplinska odgovornost namještenika u organima državne službe uređena posebnim zakonom.<sup>16</sup>

U zakonodavstvu *Republike Slovenije* disciplinska odgovornost uređena je Zakonom o javnih uslužbencih (ZJU) prema kojem je državni službenik disciplinski odgovoran za povredu obveza koje proizlaze iz radnog odnosa, bilo da je riječ o lakim ili teškim povredama koje počine namjerno ili zbog nemara (krajnje nepažnje). Slovenski zakon, slično kao i hrvatski, određuje vrste povreda službene dužnosti, disciplinske sankcije za počinjene povrede, tijela za donošenje odluke o disciplinskoj odgovornosti te disciplinski postupak. Razlog tomu najvjerojatnije je prilagodba, prijenos te internalizacija inozemnih iskustava s ciljem uspostave kvalitetnog i modernijeg sustava državne uprave.

Suprotno tome, u europskim zemljama postoje različita rješenja zato što je svaka od tih zemalja suočena s različitim izazovima i realnostima, što ih dakako obvezuje da usvoje različita rješenja. Pritom prvenstveno treba razlikovati zemlje koje imaju tradicionalno dobro ustrojenu profesionalnu državnu službu koja je neovisna o politici (to su uglavnom zemlje članice EU) od tranzicijskih zemalja, gdje nije bilo jasne razlike između političke stranke, javne uprave i ideje

---

<sup>16</sup> Zakon o namještenicima u organima državne službe u Federaciji BiH.

države, koje nastoje formirati pravu državnu službu s ciljem da približe svoju javnu upravu upravi zemalja članica EU.

Tako u zemljama srednje i istočne Europe vrijedi osnovno načelo državne službe, a to je potreba za održavanjem unutarnje discipline i odgovornosti, uz obvezu državnih službenika da izvršavaju dužnosti koje su im dodijeljene. U tim zemljama, uz opći disciplinski sustav, koji je povezan s općim načelima ustavnog poretka (obveze državnog službenika koje prelaze područje uprave), postoji i poseban disciplinski sustav reguliran posebnim zakonom koji propisuje disciplinske mjere i postupke za određene skupine državnih službenika. Tako se prema posebnom disciplinskom sustavu odredbe koje se tiču disciplinske odgovornosti primjerice sudstva, vojske, policije i sl., zbog posebne prirode i funkcija koje su tim osobama dodijeljene razlikuju od općeg disciplinskog sustava (Cardona, 2002: 3). To proizlazi iz posebne prirode funkcije i odgovornosti koje su zakonom dodijeljene državnim službenicima koji rade u tim državnim službama.<sup>17</sup>

Disciplinsko zakonodavstvo u državama članicama EU također predstavlja bitnu komponentu državnih službi i njime se nastoji osigurati učinkovitost uprave i očuvati javno poštovanje državnog službenika. Tako se »u određivanju europskih standarda koji se odnose na službeničko pravo, poglavito na karakter i vrijednosti državne službe, polazi od dužnosti države da u ostvarenju javnog interesa i obveze pružanja javnih usluga osigura efikasno, profesionalno i nepristrano djelovanje državne uprave«. Dakle, u europskoj zakonskoj regulativi koja se tiče disciplinske odgovornosti državnih službenika, odnosno njihovih prava i dužnosti u službeničkim odnosima, državnoj upravi postavljaju se

---

<sup>17</sup> Tako postoji opće pravilo da što više djelatnost državnih službenika djeluje na temeljna prava građana, sve su zahtjevnija pravila ponašanja određena propisima, a sve su teže i disciplinske kazne za ono ponašanje koje je suprotno tim propisima (Cardona, 2002: 3).

određeni uvjeti koje ona mora ispunjavati. Tako u propisivanju prava i obveza državnih službenika veliku važnost imaju dokumenti Vijeća, među kojima je najznačajniji Preporuka br. R(2000)6 (Recommendation No. R(2000)6 – The Status of Public Officials in Europe). Među najznačajnijim preporukama iz tog dokumenta je i to da su državni službenici disciplinski odgovorni za kršenje službenih dužnosti. U postupcima kojima se izriču disciplinske sankcije državnom službeniku treba omogućiti pravo prigovora protiv tih odluka (Damjanović et al., 2006: 12–47).

Na tim smjernicama izrađen je i donesen Zakon o državnim službenicima u *Srbiji* (2005.). Prema njemu državni službenik je disciplinski odgovoran za povrede dužnosti iz radnog odnosa, a odgovornost za kazneno djelo ili prekršaj ne isključuje disciplinsku odgovornost (čl. 107.). Analizom tog zakonskog teksta i usporedbom s propisanim smjernicama Vijeća Europe, uočava se da je velikim dijelom usklađen s propisima EU, ali se, kao kod svakog, pa tako i kod donošenja ovog zakona, izgleda manje vodilo računa o njegovoj provedbi.

Naime, kad se usporede zemlje članice EU, vidi se da među njima postoji različita regulacija disciplinskih pitanja. Upravo iz toga proizlazi podjela tih zemalja na one zemlje članice koje primjenjuju posebno disciplinsko zakonodavstvo državnih službenika te zemlje u kojima su ta pitanja uređena propisima koji su manje strogi i koji se temelje na kolektivnim ugovorima.

U tim zemljama razlikuju se dva sustava disciplinske odgovornosti:

1. klasični disciplinski sustav koji je oblikovan tako da se primjenjuje na državne službenike koji imaju manje odgovornosti, ostavljajući sve važne odluke i postupke odgovornim političarima, i
2. moderni disciplinski sustav u kojemu su dužnosti državnog službenika donošenje odluka (akata) koji



moraju biti sukladni propisima i danim nalogima. Drugim riječima, državni službenik radi uz vlastitu odgovornost, u timovima, u bliskom je kontaktu s političkim vođama te sam donosi odluke (Bossaert, Demmke, 2001).

Ako se hrvatski disciplinski sustav uspoređi sa sustavima drugih zemalja, vide se razlike. Prije svega, razlika je u tome što hrvatski Zakon primjenjuje upravni model disciplinske odgovornosti, dok druge zemlje uglavnom primjenjuju kaznenoprocetni model disciplinske odgovornosti državnih službenika. Također, pravila ZDS-a o disciplinskom postupku zapravo su pravila posebnog upravnog postupka i ona imaju prioritet pred Zakonom o općem upravnom postupku (ZUP, NN 47/09). Suprotno tome, može se uočiti sličnost hrvatskog sustava disciplinske odgovornosti s karakteristikama modernog disciplinskog sustava koji primjenjuju zemlje članice EU. Oni svoje utemeljenje imaju u dva najvažnija načela disciplinskog postupka, načelu zakonitosti i pravne sigurnosti te načelu hijerarhijske podređenosti. Njihova važnost očituje se u činjenici da je riječ o načelima iz kojih proizlazi disciplinska odgovornost državnih službenika za povrede službene dužnosti koje počine u obavljanju svojih dužnosti. Iz navedenog se može zaključiti da je Hrvatska donošenjem novog ZDS-a učinila značajan pomak u usklađivanju hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima koje postavlja EU, ali to ne znači da je ispunila sve zadatke koji su vezani za državnu upravu. Međutim, uvjeti za uspjeh svakako postoje.



## 3.

# DISCIPLINSKI POSTUPAK

### 3.1. Glavna obilježja disciplinskog postupka

Disciplinski postupak vodi se u slučaju kad je utvrđeno ili postoji osnovana sumnja da je državni službenik počinio povredu službene dužnosti (lakšu ili težu) u obavljanju državne službe. U Hrvatskoj u disciplinskom postupku veliko značenje imaju načela državne službe propisana ZDS-om. Njihova važnost očituje se u tome da povreda tih načela od državnih službenika dovodi državne službenike u situaciju da se protiv njih može pokrenuti i voditi disciplinski postupak, drugim riječima državni službenici disciplinski su odgovorni za počinjenu povredu službene dužnosti. U disciplinskom postupku vrijede pravila općeg upravnog postupka, osim ako ZDS-om ili posebnim zakonom nije drukčije određeno (čl. 102/1.). »Time je ZDS pojednostavio postupovna pravila odlučivanja o disciplinskoj odgovornosti. Naime, prema zakonu važećem do stupanja na snagu ZDS-a o lakim povredama službene dužnosti odlučivalo se uz supsidijarnu primjenu Zakona o općem upravnom postupku (dalje: ZUP), a o teškim povredama službene dužnosti odlučivalo se uz supsidijarnu primjenu Zakona o kaznenom postupku«. Ipak, prevladava mišljenje da je riječ o »visokoj formaliziranosti disciplinskog postupka koji se vodi protiv državnog službenika« (Potočnjak, 2005: 249–250).

Disciplinski postupak ima neke posebne karakteristike koje ga razlikuju od drugih postupaka, a to su: javnost (u iznimnim slučajevima javnost se može isključiti odlukom tijela koje vodi postupak), hitnost, neplaćanje pristojbi, pravo na branitelja kao punomoćnika u postupku, sudjelovanje sindikata na zahtjev službenika protiv kojega se vodi disciplinski postupak, koji, također, ima položaj branitelja (baš kao i u kaznenom postupku) (čl. 103. ZDS).

### **3.2. Tijela disciplinskog postupka**

Valja razlikovati tijela koja odlučuju o lakim povredama i ona koja odlučuju o teškim povredama službene dužnosti. O lakim povredama odlučuje čelnik tijela, osim ako posebnim zakonom nije drukčije određeno, a o teškim povredama u prvom stupnju odlučuje službenički sud, dok u drugom stupnju odlučuje Viši službenički sud, osim ako posebnim zakonom nije drukčije određeno (čl. 100. ZDS). Tijelo koje vodi disciplinski postupak zbog povrede službene dužnosti dužno je na zahtjev službenika protiv kojeg se vodi postupak omogućiti sudjelovanje sindikata kojeg je službenik član i koji u tom postupku ima položaj izjednačen s položajem branitelja (čl. 103/3. ZDS).

Slično je i u drugim zemljama. U *Sloveniji* disciplinski postupak pokreće nalogom ili pisanom odlukom čelna osoba na vlastitu inicijativu ili na prijedlog nadređene osobe državnog službenika, inspektora ili predstavnika sindikata u tijelu ako smatra da postoji vjerojatnost da je počinjena povreda službene dužnosti (čl. 129. ZJU). U *Bosni i Hercegovini* disciplinski postupak protiv državnog službenika pokreće rukovoditelj organa državne službe ili osoba koju on za to ovlasti, a vodi disciplinsko povjerenstvo kojeg članove imenuje Agencija. U svrhu pokretanja disciplinskog postupka svi državni službenici mogu rukovoditelju organa državne službe podnijeti disciplinsku prijavu koja mora

biti obrazložena (čl. 56/1., 56/2. i 56/3. Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH). U *Austriji* je nešto drukčije. Disciplinski se postupak pokreće u slučajevima kada se dogodila (svjesno ili zbog nemara) povreda službene dužnosti, pa je stoga disciplinskom tijelu prepušteno da procijeni predstavlja li određeno ponašanje državnog službenika povredu ili ne. Disciplinska tijela ovlaštena za vođenje disciplinskog postupka u Austriji su službena vlast, disciplinska komisija, drugostupanjska disciplinska komisija, prizivna komisija. U slučaju svake osnovane sumnje da je došlo do povrede službene dužnosti nadređeni državni službenik mora poduzeti potrebne mjere za privremeno razjašnjenje slučaja i nakon toga bez odgode (*ex officio*) službenoj vlasti podnijeti disciplinsku prijavu protiv državnog službenika (Public Service in Austria, 2004: 15).

### **3.2.1. Čelnik tijela**

Čelnik tijela odlučuje o lakim povredama službene dužnosti. Disciplinski postupak zbog lake povrede službene dužnosti pokreće zaključkom čelnik tijela na vlastiti poticaj ili na pisani prijedlog nadređenog službenika, a disciplinski postupak zbog teške povrede službene dužnosti pokreće zah-tjevom čelnik tijela ili osoba koju on za to ovlasti (čl. 104/1. ZDS).

Bez obzira na to što se tijela nadležna za vođenje postupka protiv državnih službenika zbog povrede službene dužnosti različito nazivaju, njihov je cilj zajednički – pokrenuti disciplinski postupak kad postoji osnovana sumnja da je državni službenik počinio povredu službene dužnosti i kazniti odgovornog državnog službenika.

### **3.2.2. Službenički sudovi**

Odluku o ustrojavanju službeničkih sudova donijela je Vlada još 2002. (NN 120/02). Bili su ustrojeni prvostupanj-

ski službenički sudovi i Viši službenički sud u Zagrebu te je bio određen njihov djelokrug i druga pitanja od važnosti za njihov rad. Reorganizacijom službeničkih sudova 2002. ukinuti su službenički sudovi u Varaždinu (osnovan i za područje Međimurske županije) i Bjelovaru. Stupanjem na snagu ZDS-a prestala je primjena Zakona o državnim službenicima i namještenicima temeljem kojega je donesena ta odluka. Novu odluku o ustrojavanju službeničkih sudova i Višeg službeničkog suda Vlada je donijela 5. travnja 2006., a objavljena je u NN 39/06. Odluka Vlade donesena je temeljem izvješća Središnjeg državnog ureda za upravu u Zagrebu o radu i broju predmeta službeničkih sudova za razdoblje 1994.–2004. U Hrvatskoj su ustrojeni prvostupanjski službenički sudovi u Zagrebu, Osijeku, Rijeci i Splitu.

Osim navedenih službenički sudova, posebnim propisom mogu se ustrojiti i drugi posebni disciplinski sudovi. Takav primjer su disciplinski sudovi u Ministarstvu unutarnjih poslova (MUP). Odredbama Zakona o policiji određeni su okviri rada i funkcioniranja disciplinskih sudova u MUP-u. Odjel disciplinskog sudovanja pri MUP-u sastoji se od četiri odsjeka prvostupanjskog disciplinskog suda (sjedišta u Zagrebu, Osijeku, Rijeci i Splitu) i Odsjeka drugostupanjskog disciplinskog suda sa sjedištem u Zagrebu. Pri svakom odsjeku formirana su sudska vijeća disciplinskog suda, a također je određena teritorijalna nadležnost odsjeka prvostupanjskih disciplinskih sudova. Dakle, riječ je o disciplinskim sudovima isključivo za policijske službenike, dok je za ostale uposlenike u MUP-u nadležan službenički sud u Zagrebu.

### **3.3. Pravni lijekovi u disciplinskom postupku**

U disciplinskom postupku zbog lake povrede službene dužnosti državni službenik ima pravo na žalbu. Žalba je redovito pravno sredstvo koje se može upotrijebiti samo

protiv prvostupanjske odluke disciplinskog tijela, dok se konačna rješenja, kao i ona koja postanu pravomoćna, ne mogu pobijati žalbom. Pravo na žalbu osobno je pravo državnog službenika koje je utvrđeno Ustavom. U disciplinskom postupku žalba se podnosi drugostupanjskom tijelu odnosno nadležnom službeničkom sudu, i to u roku od osam dana od dana primitka odluke. Izjavljivanjem žalbe državni službenik pokreće mehanizam pravne kontrole nad radom prvostupanjskog disciplinskog tijela. Dakle, postojanje prvostupanjskog rješenja nužan je uvjet za izjavljivanje žalbe, a žalbenim se postupkom postiže zaštita zakonitosti u djelovanju donosioca upravnog akta i zaštita prava i pravnih interesa subjekata o kojima se takvim aktom odlučuje. Odluka o žalbi u disciplinskom postupku je konačna i izvršna te se protiv nje može pokrenuti upravni spor. Za odlučivanje o žalbi protiv prvostupanjske odluke posebnim zakonima može se propisati drukčiji djelokrug.<sup>18</sup> Tako protiv rješenja o udaljenju iz službe državni službenik ima pravo žalbe nadležnom službeničkom sudu u roku od osam dana od dana primitka rješenja.

Slično je i u drugim zemljama. Tako u zemljama *srednje i istočne Europe* državni službenik koji je disciplinski kažnjen ima pravo na žalbu, kao i mogućnost da zastupa svoj slučaj pred savjetodavnim tijelom koje izdaje neobvezujuće mišljenje disciplinskom tijelu. To pravo državni službenik izvodi iz načela prava na žalbu (Borković, 1995: 5). Svim tim zemljama zajedničko je da su pravni lijekovi protiv odluka o povredama službene dužnosti donesenih u disciplinskom postupku protiv državnih službenika dopušteni, odnosno da se državnim službenicima daje mogućnost sudске zaštite prava i interesa protiv odluka disciplinskih tijela

---

<sup>18</sup> Tako, primjerice, prema Zakonu o policiji prijedlog za pokretanje disciplinskog postupka za teške povrede službene dužnosti policijskih službenika podnosi ministar ili osoba koju on za to ovlasti. Disciplinski sud pokreće i vodi disciplinski postupak.

donesenih u disciplinskom postupku. Koji će organ imati ovlast odlučivati o žalbi protiv prvostupanjskog rješenja u konkretnoj upravnoj stvari, propisuje pravna norma.

### **3.4. Zastara**

U disciplinskom se postupku razlikuje zastara pokretanja disciplinskog postupka, zastara vođenja disciplinskog postupka, zastara izvršenja disciplinskih sankcija te brisanje disciplinskih sankcija.

#### ***3.4.1. Zastara pokretanja disciplinskog postupka***

Pravo na pokretanje postupka zbog lake povrede službene dužnosti zastarijeva u roku tri mjeseca od dana saznanja za počinjenu povredu i počinitelja (subjektivni rok), odnosno najkasnije u roku šest mjeseci od dana kada je povreda počinjena (objektivni rok). Ako u roku šest mjeseci od dana pokretanja postupka ne bude donesena konačna odluka, postupak se obustavlja zbog nastupa zastare. Nakon proteka zastare za vođenje postupka zbog povrede službene dužnosti ne može se odlučivati o žalbi.

Pravo na pokretanje postupka radi utvrđivanja teške povrede službene dužnosti zastarijeva u roku godine dana od dana saznanja za povredu i počinitelja (subjektivni rok), a najkasnije u roku dvije godine od dana kada je povreda počinjena (objektivni rok). Ako u roku dvije godine od dana pokretanja postupka ne bude donesena konačna odluka, postupak će se obustaviti zbog zastare vođenja postupka (čl. 109. ZDS).

#### ***3.4.2. Zastara vođenja disciplinskog postupka***

Zastara vođenja disciplinskog postupka zbog lake povrede službene dužnosti nastupa ako u roku šest mjeseci od dana pokretanja postupka ne bude donesena konačna odluka.



ka, a zastara vođenja postupka zbog teške povrede službene dužnosti nastupa ako u roku dvije godine od dana pokretanja postupka ne bude donesena konačna odluka. U oba slučaja disciplinski postupak će se obustaviti zbog zastare vođenja postupka.<sup>19</sup>

### ***3.4.3. Zastara izvršenja disciplinskih sankcija***

Izvršenje disciplinske sankcije za laku povredu službene dužnosti zastarijeva u roku jedne godine, a za tešku povredu službene dužnosti u roku od dvije godine računajući od konačnosti rješenja kojim je ta sankcija izrečena.

### ***3.4.4. Brisanje disciplinskih sankcija***

Nakon proteka roka od dvije godine nakon pravomoćnosti izrečene sankcije za laku povredu službene dužnosti izrečena sankcija briše se pod uvjetom da državni službenik nije počinio novu povredu službene dužnosti, a kod kazne za tešku povredu službene dužnosti taj rok iznosi četiri godine od pravomoćnosti izrečene sankcije (čl. 111. ZDS).

Slično je sa zastarom disciplinskih sankcija izrečenih u postupcima radi utvrđivanja lakih i težih povreda službene dužnosti u nekim drugim zemljama. U *Španjolskoj* za teške povrede službene dužnosti rok za zastaru disciplinske sankcije prema zakonu iznosi šest godina od trenutka kada je počinjena povreda službene dužnosti, a za lake povrede službene dužnosti zastara iznosi dvije godine računajući od trenutka počinjenja povrede službene dužnosti. U *Njemačkoj* apsolutni rok zastare za teške povrede službene dužnosti iznosi sedam godina, a za lake povrede rok zastare iznosi šest mjeseci računajući od dana kada je počinjena povreda službene dužnosti (Cardona, 2002: 6). U *Austriji* državni službenik ne može biti kažnjen zbog neke povrede službene

---

<sup>19</sup> V. odluku Upravnog suda RH Us-6440/1999. od 25. studenoga 1999.

dužnosti (bilo lake ili teške) nakon proteka šest mjeseci od dana kada je disciplinsko tijelo saznalo za povredu (subjektivni rok), odnosno ako u roku od tri godine od trenutka povrede službene dužnosti protiv državnog službenika nije izrečena disciplinska sankcija ili pokrenut disciplinski postupak (objektivni rok). U slučaju da na zahtjev disciplinske komisije službena vlast mora obaviti neke istražne radnje, rok od tri godine produžuje se za još šest mjeseci (Public Service in Austria, 2004).

Dakle, propisani su različiti rokovi zastare vođenja disciplinskog postupka za lake i teške povrede službene dužnosti. Vrlo lako može se uočiti razlika između regulacije u Hrvatskoj i Njemačkoj glede propisanih rokova zastare pokretanja disciplinskog postupka. U Hrvatskoj kratkoća rokova zastare vidljiva je kod dostave pojedinih pismena upućenih braniteljima odnosno punomoćnicima državnih službenika gdje dolazi do mogućnosti zlorabe procesnih ovlasti odnosno do nemogućnosti pokretanja i pravomoćnog okončanja disciplinskog postupka. Upravo iz tih razloga nije moguće ostvariti cilj disciplinskog postupka – kažnjavanje disciplinski odgovornog državnog službenika kroz izricanje odgovarajućih disciplinskih sankcija.

## 4.

# POVREDE SLUŽBENE DUŽNOSTI

U Hrvatskoj se zakonske odredbe o povredama službene dužnosti dalje razrađuju kroz vrste povreda, sankcije koje se izriču za te povrede, postupke koji se vode zbog tih povreda te tijela odnosno organe ovlaštene za vođenje tih postupaka (usp. Milković, 2005: 58). Prema ZDS-u povrede službene dužnosti mogu biti lake i teške.

### **4.1. Vrste povreda službene dužnosti**

#### ***4.1.1. Lake povrede službene dužnosti***

Lake povrede taksativno su navedene u ZDS-u. Osim zakonom, lake povrede mogu se propisati i uredbom Vlade te pravilnikom o unutarnjem redu pojedinog tijela državne uprave. Prema čl. 98. ZDS-a, u lake povrede službene dužnosti ubrajaju se:

1. učestalo zakašnjanje na posao ili raniji odlazak s posla,
2. napuštanje radnih prostorija tijekom radnog vremena bez odobrenja ili iz neopravdanih razloga,

3. neuredno čuvanje spisa, podataka ili druge povjerene dokumentacije,
4. neopravdan izostanak s posla jedan dan,
5. neobavješćivanje nadređenog službenika o spriječenosti dolaska na posao u roku od 24 sata bez opravdanih razloga,
6. druge lake povrede službene dužnosti koje su propisane zakonom, uredbom Vlade ili pravilnikom čelnika tijela.

*Učestalo zakašnjavanje na posao ili raniji odlazak s posla* povreda je službene dužnosti koju čini državni službenik koji ne poštuje propisano radno vrijeme u državnoj službi u kojoj je zaposlen, odnosno ako nije prisutan na radnom mjestu sukladno uvjetima službe. Drugim riječima, ta se povreda javlja kada državni službenik postupi protivno načelu dužnosti prisutnosti na radnom mjestu (čl. 23/1. ZDS-a). U današnje vrijeme u državnoj službi ovo je česta povreda službene dužnosti, ali nažalost ona se u praksi gotovo i ne sankcionira.

*Napuštanje radnih prostorija tijekom radnog vremena bez odobrenja ili iz neopravdanih razloga* povreda je službene dužnosti koju čini državni službenik koji se za radnog vremena bez odobrenja ili iz neopravdanog razloga nadređenog državnog službenika udalji iz radnih prostorija. Dakle, taj je oblik povrede nastavak prethodne koji također predstavlja postupanje državnog službenika protivno načelu dužnosti nenapuštanja radnih prostorija tijekom radnog vremena bez odobrenja ili iz neopravdanih razloga (čl. 23/2.).

*Neuredno čuvanje spisa, podataka ili druge povjerene dokumentacije* povreda je službene dužnosti koju čini državni službenik ako ne postupi s dužnom pažnjom pri čuvanju spisa, podataka ili druge povjerene dokumentacije.

*Neopravdan izostanak s posla jedan dan* povreda je službene dužnosti koju čini državni službenik kada iz objektiv-

nih razloga u slučaju spriječenosti dolaska na rad ne obavijesti nadređenog državnog službenika. Do povrede dolazi ako državni službenik baš kao i u prethodnim slučajevima postupa protivno načelu dužnosti prisutnosti na radnom mjestu. Za vrijeme neopravdane odsutnosti s rada državni službenik nema pravo na plaću.

*Druge lake povrede službene dužnosti koje su propisane zakonom, uredbom Vlade ili pravilnikom čelnika tijela* jesu povrede koje su kao takve propisane posebnim zakonom i drugim propisima donesenim na temelju tog zakona (npr. lake povrede koje počine policijski službenici u obavljanju policijske službe, suci u obavljanju sudačke dužnosti).

Iz navedenog proizlazi da pri utvrđivanju lakih povreda službene dužnosti ZDS dopušta njihovo propisivanje različitim vrstama pravnih pravila. Naime, lake povrede službene dužnosti lakši su oblici odstupanja od zakona i propisa donesenih temeljem zakona, pa stoga zakonodavac pri njihovu određivanju sankcionira nepoštovanje radnog vremena i odnos državnih službenika prema radu. Međutim, i drugi zakoni, kao primjerice Zakon o policiji za policijske službenike, propisuje lakše povrede službene dužnosti. Uz povrede službene dužnosti utvrđene ZDS-om, lakše povrede službene dužnosti za policijske službenike prema tom su zakonu: nepropisno postupanje s povjerenim sredstvima za rad, neuljudan odnos prema strankama i suradnicima za vrijeme rada, nepropisno nošenje odore i oznaka te neopravdani izostanak s posla u trajanju od jednog dana (čl. 111.).<sup>20</sup>

Lake povrede službene dužnosti propisane Zakonom o policiji razlikuju se terminološki i sadržajno od onih propi-

---

<sup>20</sup> Pritom valja napomenuti da se pored naznačenih povreda službene dužnosti djelatnicima policije mogu staviti na teret povrede službene dužnosti propisane ZDS-om. Također, prethodni Zakon o unutarnjim poslovima (NN 19/91, 73/91, 19/92, 33/92, 76/94, 161/98, 29/00, 53/00) nije uopće određivao lake povrede službene dužnosti tako da ih je u praksi donosio sam čelnik tijela (<http://www.sindikatkolicije.hr/PUOB/html/disciplinski/postupak.htm>, 14. lipnja 2007.).

sanih ZDS-om, osim kod neopravdanog izostanka s posla u trajanju od jednog dana. Pri određivanju lakih povreda službene dužnosti za policijske službenike zakonodavac je vodio računa o posebnostima obavljanja njihove službene dužnosti. Svako ponašanje suprotno propisanim pravilima laka je povreda službene dužnosti i povlači za sobom određene disciplinske sankcije. Sankcioniranjem takvih ponašanja zakonodavac štiti određene vrijednosti kao što su čast i ugled policijskih službenika kao ovlaštenih osoba kao i ugled službe u cjelini. Također, prema Zakonu o policiji, disciplinski postupak zbog lakše povrede službene dužnosti policijskog službenika pokreće, vodi i donosi odluku nadređeni policijski službenik (ministar ili osoba koju on za to ovlasti), dok prema ZDS-u disciplinski postupak zbog lake povrede službene dužnosti pokreće čelnik tijela i donosi odluku o tim povredama (usp. Kolakušić, 2006: 159).

Opisi lakih povreda službene dužnosti različiti su i u drugim zemljama. Tako *slovenski* zakon u lake povrede službene dužnosti ubraja: povredu radnih obveza određenih zakonom, kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu te općim aktom i pojedinačnim aktima nekog organa, nedostojno ponašanje prema strankama ili suradnicima tijekom obavljanja službene dužnosti, ponašanje koje se protivi kodeksu etike službenika prihvaćenom u skladu sa zakonom (čl. 123. ZJU). Suprotno tome, u *Austriji* ne postoji poseban zakonski popis lakih, a ni teških povreda službene dužnosti, već je nadležnom disciplinskom tijelu prepušteno da procijeni predstavlja li određeno ponašanje državnog službenika povredu službene dužnosti ili ne. Nedolično ponašanje izvan dužnosti također može biti povreda obveza službene dužnosti.<sup>21</sup> Zakon o državnim službenicima *Republike Srbije* propisuje lake povrede službene dužnosti slično kao hrvat-

---

<sup>21</sup> Public service in Austria, Federal Chancellery, <http://www.austria.gv.at/2004/4/23/pubserv.pdf>.

ski zakon, s razlikom kod povrede službene dužnosti koja se odnosi na učestalo kašnjenje na posao ili raniji odlazak s posla i kod povrede napuštanja radnih prostorija tijekom radnog vremena bez odobrenja ili iz neopravdanih razloga. U Hrvatskoj su to dvije odvojene i zasebne vrste lakih povreda službene dužnosti (v. čl. 108. ZDS-a), dok su u Srbiji te povrede obuhvaćene zajedno i jedna su vrsta lakih povreda službene dužnosti.

U usporedbi sa slovenskim i austrijskim zakonom *hrvatski* zakon dopušta propisivanje lakih povreda službene dužnosti različitim vrstama pravnih propisa (zakonom, uredbom Vlade ili pravilnikom ministra ili drugog čelnika tijela državne uprave), pa stoga postoji zakonska mogućnost da se postupak vodi i izrekne disciplinska sankcija za neke druge lake povrede službene dužnosti ako su one kao takve utvrđene tim pravnim propisima (Borković, 1999: 141).

#### ***4.1.2. Teške povrede službene dužnosti***

Teške povrede službene dužnosti teški su oblici kršenja načela zakonitosti te pravila i načela struke (Borković, 1999: 145). Propisuju se zakonom koji taksativno nabraja teške povrede službene dužnosti, a to su:

1. neizvršavanje, nesavjesno, nepravodobno ili nemarno izvršavanje službenih obveza,
2. nezakonit rad ili propuštanje poduzimanja mjera ili radnji na koje je službenik ovlašten radi sprječavanja nezakonitosti,
3. davanje netočnih podataka kojima se utječe na donošenje odluka nadležnih tijela ili time nastaju druge štetne posljedice,
4. zlouporaba položaja ili prekoračenje ovlasti u službi,
5. odbijanje izvršenja zadaće ako za to ne postoje opravdani razlozi,

6. neovlaštena posluga sredstvima povjerenima za izvršavanje poslova,
7. odavanje službene ili druge tajne u vezi s obavljanjem državne službe,
8. obavljanje djelatnosti koja je u suprotnosti s poslovima radnog mjesta ili bez prethodnog odobrenja čelnika tijela,
9. onemogućavanje građana ili pravnih osoba u ostvarivanju prava na podnošenje zahtjeva, žalbi, prigovora i predstavki ili drugih zakonskih prava,
10. uporaba nevjerodostojne isprave u cilju ostvarivanja prava u službi,
11. ponašanje suprotno etičkom kodeksu koje nanosi štetu ugledu službe,
12. nedoličan odnos prema strankama i iskazivanje bilo kakvog oblika netrpeljivosti prema ljudima,
13. neopravdan izostanak s posla od dva do četiri dana uzastopno,
14. ponašanje zbog kojega je tri puta izrečena kazna za laku povredu službene dužnosti,
15. druge povrede službene dužnosti koje su kao teške propisane posebnim zakonom.

*Neizvršavanje, nesavjesno, nepravodobno ili nemarno izvršavanje službenih obveza.* Tu povredu službene dužnosti čini državni službenik koji ne obavi posao koji je po opisu svojeg radnog mjesta dužan obaviti odnosno koji u svojem obavljanju službenih dužnosti postupa protivno zakonu i drugim propisima ili pravilima struke te koji u obavljanju službene dužnosti ne postupa s dužnom pažnjom.

Tako je Službenički sud u Splitu<sup>22</sup> utvrdio »da je službenica nesavjesno i nemarno izvršavala službene obveze time

---

<sup>22</sup> Odluka kl. 114-02/05-01/00019, ur. br. 2181-513-07-00/00-05/00001 od 13. ožujka 2006.



što je 'kao viši upravni referent za porez, u Ministarstvu financija, Poreznoj upravi, Područnom uredu Split, Ispostavi Split, na ime poreznog obveznika ..., propustila u roku, odnosno do 9. svibnja 2004., postupiti po drugostupanjskom rješenju Ministarstva financija ... od 2. veljače 2004., zbog čega je s danom 1. siječnja 2005. nastupila apsolutna zastara na naplatu poreznog duga s osnove poreza na dohodak po godišnjoj prijavi u iznosu od 31.581,60 kuna« (Juras, 2008: 94).

Kod ove vrste povrede službene dužnosti razvidno je da su državni službenici dužni ostvariti postavljene ciljeve i odgovarati za svoje postupke i rezultate sukladno načelu odgovornosti za rezultate (čl. 8. ZDS-a); dakle, svoje dužnosti predviđene opisom radnog mjesta obavljati ispravno, na vrijeme, savjesno, stručno i u skladu sa zakonima sukladno načelu obavljanja dužnosti i obveza postupanja u skladu sa zakonima (čl. 15. ZDS-a); odnosno obavljati poslove učinkovito i pravodobno te u skladu sa zakonom pružiti pravnu pomoć izbjegavajući neopravdano složene i teško provedive postupke sukladno načelu dužnosti pravodobnog i učinkovitog izvršavanja poslova (čl. 20. ZDS-a); a također su dužni osigurati visoku kvalitetu stručnosti svoga rada sukladno načelu stručnog postupanja (čl. 22. ZDS-a).<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> O tome v. i Odluku Upravnog suda Us-2244/2004-6 od 20. veljače 2008. te Us-4166/2004-4 od 12. ožujka 2008. U obje presude kao tuženo tijelo pojavljuje se MUP, a tužba se odbija kao neosnovana. Naime, u prvotnoj presudi navodi se da je tužitelj policijski službenik počinio tešku povredu službene dužnosti – neizvršavanje, nesavjesno, nepravodobno ili nemarno izvršavanje službenih obveza (čl. 38/1. t. 1. ZDSN-a) jer je ... »propustio ispitati osumnjičenu M. M., a u zahtjevu za pokretanje prekršajnog postupka br. 511-12-29-02-05-6-26703 od 23. travnja 2003. pogrešno je naveo da je do saznanja da je M. M. počinila prekršaj protiv javnog reda i mira na štetu Z. P. došao na temelju prikupljenih saznanja, a ne povodom prijave oštećenog.« U drugoj presudi, navodi se da su tužitelji policijski službenici M. M. i M. B. počinili tešku povredu službene dužnosti – neizvršavanje, nesavjesno, nepravodobno ili nemarno izvršavanje službenih obveza jer je ... »utvrđeno da su M. B. dana 16. studenog 2003. oko 3,40 sati ispred disko bara AS u

*Nezakonit rad ili propuštanje poduzimanja mjera ili radnji na koje je službenik ovlašten radi sprječavanja nezakonitosti.* Tu povredu službene dužnosti čini državni službenik koji u obavljanju službene dužnosti ne postupa u skladu sa zakonom i drugim propisima donesenim na temelju zakona. Tako državni službenici narušavaju načelo zakonitosti i pravne sigurnosti (čl. 5. ZDS-a).

Službenički sud u Splitu<sup>24</sup> utvrdio je »da je službenik počinio povredu službene dužnosti opisanu kao nezakoniti rad i zlouporaba položaja jer je ‘protivno odredbi čl. 43. Pravilnika o unutarnjem ustroju, vođenju zemljišnih knjiga i obavljanju drugih poslova u zemljišnoknjižnim odjelima sudova, svjestan svojih službeničkih obveza na radnom mjestu zemljišnoknjižnog referenta i hoteći postupati protivno tim obvezama, u više navrata tijekom 2005. u Zadru izdao ukupno 9 zemljišnoknjižnih izvadaka glede nekretnina upisanih u zk. ul. ... koje izvatke nije upisao u evidenciju popisa izvadaka te nije naplatio zakonom propisane državne biljege na izdane izvatke« (Juras, 2008: 94).<sup>25</sup>

*Davanje netočnih podataka kojima se utječe na donošenje odluka nadležnih tijela ili time nastaju druge štetne posljedice.* Tu povredu službene dužnosti čini državni službenik koji davanjem netočnih podataka utječe na donošenje

---

Otočcu ... nakon narušavanja JRM-a, u kojem su sudjelovali Z. M. i mlt. K. M., pozvao mlt. K. M. da pođe s njim i M. M. u službeno vozilo marke ‘Marica’, reg. oznake 040-039, kako bi ga odvezli njegovoj kući, a da tom prilikom nisu poduzeli potrebne radnje kako bi utvrdili okolnosti pod kojima je došlo do narušavanja JRM-a, kao ni identitet sudionika, već mlt. K. M. odvoze s navedenog mjesta i ostavljaju ga na DC 50, na predjelu Špilnik, a da o čitavom postupanju nisu ni na koji način izvijestili šefa smjene operativnog dežurstva PP Otočac, a koje propuste su istog dana utvrdili policijski službenici PU ličko-senjske i PP Otočac.«

<sup>24</sup> Odluka kl. 114-02/05-01/00015 ur. br. 2181-434-00-00/00-05-0001 od 19. siječnja 2006.

<sup>25</sup> O tome v. i Odluku Upravnog suda Us-6628/2004-4 od 30. siječnja 2008.

odluka nadležnih tijela i takvim davanjem nastaju druge štetne posljedice za službu.

Tako je Službenički sud u Zagrebu<sup>26</sup> utvrdio da je »službenik počinio povredu službene dužnosti jer je postupao protivno odluci općinskog poglavarstva Općine ..., kl. 032-01/04-01/83, ur. br. 2137/11-04-5 od 14. listopada 2004., temeljene na Zakonu o pravu na pristup informacijama, po kojoj jedino čelnik tijela ili osoba koju on ovlasti ima pravo davati informacije o radu Općine ...« Iz obrazloženja odluke: »Općinsko poglavarstvo ... je dana 14. listopada 2004. donijelo Odluku o određivanju službene osobe mjerodavne za rješavanje ostvarivanja prava na pristup informacijama Općine ... temeljem koje je ..., općinski načelnik Općine ... određen za službenu osobu mjerodavnu za rješavanje prava na pristup informacijama«.

*Zlouporaba položaja ili prekoračenje ovlasti u službi.* Ta povreda službene dužnosti nastaje kad državni službenik pri obavljanju službene dužnosti ne postupa u skladu s načelom zakonitosti i zaštite javnog interesa i kada obavlja poslove koji prelaze ovlasti koje su mu dane sukladno radnom mjestu na koje je raspoređen (v. čl. 16. i čl. 31. ZDS-a).

Tako je Službenički sud u Zagrebu<sup>27</sup> utvrdio da je »državni službenik počinio zlouporabu položaja i prekoračenja ovlasti u službi jer je u travnju 2006., kao službenik zavoda koji je zadužen za obavljanje poslova distribucije publikacija u Zavodu, neovlašteno i besplatno, suprotno odredbama članaka 2–21. Pravilnika o distribuciji publikacija, poklonio ... osam publikacija Popisa stanovništva 2001., čija je ukupna vrijednost 800,00 kuna ...«. U današnje vrijeme to je jedna od najčešćih povreda službene dužnosti državnih službenika o kojoj se puno piše i govori, bilo da je riječ o

---

<sup>26</sup> Rješenje kl. UP/I-114-01/07-01/41 ur. br. 515-07/02-08-22 od 3. travnja 2008.

<sup>27</sup> Rješenje kl. UP/I-114-01/08-01/13 ,ur. br. 515-07/2-08-17 od 16. listopada 2008.

disciplinskoj ili kaznenoj odgovornosti državnih službenika za počinjenu povredu.

*Odbijanje izvršenja zadaće ako za to ne postoje opravdani razlozi.* Tu povredu službene dužnosti čini državni službenik kada ne postupa po nalogima nadređenog državnog službenika odnosno kada iz neopravdanog razloga odbije izvršiti taj nalog. Dakle, do te povrede dolazi u slučajevima kada državni službenici ne postupaju sukladno načelu hijerarhijske podređenosti (čl. 7. ZDS-a).

Tako je u presudi Upravnog suda<sup>28</sup> u obrazloženju, između ostalog navedeno: »... da je tužiteljica odlukom Službeničkog suda u Osijeku od 7. travnja 2004. proglašena odgovornom za teže povrede službene dužnosti ... jer je bez opravdanog razloga odbijala dati podatke o izvršenom poslu vezano za unos podataka u operativni program ustrojen za upisnik poljoprivrednih gospodarstava. Što se tiče uvođenja prekovremenog rada, takvu odluku donio je predstojnik Ureda državne uprave u Brodsko-posavskoj županiji, čime je utvrđena obveza prekovremenog rada službenika, Službe za gospodarstvo i službenika ostalih službi ureda, koji su bili educirani za posao uspostavljanja upisnika poljoprivrednih gospodarstva, prema rasporedu i potrebama službe, te nije bilo osnova da tužiteljica ne ispuni taj dio svojih radnih obveza ...«.

*Neovlaštena posluga sredstvima povjerenima za izvršavanje poslova.* Tu povredu službene dužnosti čini državni službenik kada pri uporabi povjerenom imovinom ili drugim sredstvima ne postupa s dužnom pažnjom, odnosno kada se povjerenom imovinom ili sredstvima neovlašteno koristi (primjerice za postizanje osobnog interesa ili neke druge nezakonite aktivnosti). Dakle, u konkretnom slučaja-

---

<sup>28</sup> Presuda Us-148/2005-4 od 17. travnja 2008. kojom je odbijena tužba tužiteljice M. B. protiv odluke Višeg službeničkog suda u Zagrebu, kl. UP/II-114-0/04-01/23, ur. br. 515-05-04-2 od 1. listopada 2004.

ju do povrede dolazi kada državni službenici u obavljanju službene dužnosti postupaju protivno načelu uporabe povjerene imovine (čl. 24. ZDS-a).

Tako je Službenički sud u Splitu<sup>29</sup> utvrdio da je službenica počinila povredu opisanu kao neovlaštena posluga sredstvima povjerenima za izvršavanje poslova time što je »koristeći se protuzakonito službenim pečatom i lažnim potpisima na potvrdama koje inače potvrđuje i potpisuje za to određena odgovorna osoba, a koje je sama potpisivala, o čemu je podnositelj prijedloga izvješten 27. siječnja 2004., izvršila tešku povredu službene dužnosti, a sve stoga što je u vremenu od 25. studenoga 2003. do 26. studenoga 2003. ovjeravala dokumentaciju koja se u nastavku navodi ...« (prema: Juras, 2008: 95).

*Odavanje službene ili druge tajne u vezi s obavljanjem državne službe.* Tu povredu službene dužnosti čini državni službenik kada u obavljanju službene dužnosti postupi protivno načelu dužnosti čuvanja službene tajne i poštovanja privatnosti (čl. 21. ZDS-a). Dakle, do navedene povrede službene dužnosti neće doći ako čelnik tijela službenika oslobodi obveze čuvanja službene ili druge tajne u sudskom ili upravnom postupku, a riječ je o podacima bez kojih u tom postupku nije moguće utvrditi činjenično stanje i s tim u vezi donijeti zakonitu odluku. Naime, dužnost čuvanja službene ili druge tajne propisuje se posebnim zakonima i podzakonskim aktima, pa je nebitno na koji je način državni službenik u vezi s obavljanjem državne službe došao do podataka koji predstavljaju službenu ili neku drugu tajnu.

*Obavljanje djelatnosti koja je u suprotnosti s poslovima radnog mjesta ili bez prethodnog odobrenja čelnika tijela.* Tu povredu službene dužnosti čini državni službenik koji obavlja djelatnost koja je u suprotnosti s poslovima njegova

---

<sup>29</sup> Odluka kl. 114-02/04-01/00022, ur. br. 2181-001-06-00/00-04-0001 od 30. studenoga 2004.

radnog mjesta ili ako obavlja takvu djelatnost, a nema odobrenje čelnika tijela. Suprotno tome, ta povreda neće nastati uvijek kada državni službenik nema odobrenje čelnika tijela za obavljanje određene djelatnosti izvan poslova svoga radnog mjesta. Stoga državni službenik može obavljati poslove izvan redovitog radnog vremena i bez prethodnog odobrenja čelnika tijela ako obavljanjem tih poslova nije u sukobu interesa i ako time ne nanosi štetu ugledu državne službe.

S tim u vezi, Juras opravdano smatra logičnim »... da čelnik tijela neće odobriti obavljanje djelatnosti koja je u suprotnosti s poslovima radnog mjesta, pa je dio ove odredbe 'koja je u suprotnosti s poslovima radnog mjesta' suvišan« (Juras, 2008: 95). Zato bi se ta odredba povrede službene dužnosti mogla precizirati tako da se taksativno nabroje koje su to djelatnosti koje nisu u suprotnosti s poslovima radnog mjesta koje državni službenik izvan redovnog radnog vremena može obavljati bez prethodnog odobrenja čelnika tijela ili koje djelatnosti on ne smije obavljati bez prethodnog odobrenja čelnika tijela izvan redovnog radnog vremena. Normiranjem na takav način znatno bi se olakšalo nadležnim disciplinskim tijelima da u disciplinskom postupku utvrde je li državni službenik počinio ovu povredu službene dužnosti. Na taj način možda bi se pridonijelo boljem ostvarenju načela zakonitosti djelovanja državne službe.

*Onemogućavanje građana ili pravnih osoba u ostvarenju prava na podnošenje zahtjeva, žalbi, prigovora i predstavki ili drugih zakonskih prava.* Tu povredu službene dužnosti čini državni službenik kada pravnim ili fizičkim osobama onemogućuje ostvarivanje njihovih prava u postupku koja su im zajamčena u prvome redu Ustavom i drugim zakonima. Primjerice, to bi bio slučaj kada bi državni službenik u upravnom postupku rješavajući upravnu stvar donio upravni akt kojim ne bi dopustio građaninu ili prav-

noj osobi da podnese žalbu koja je tim zakonom propisana kao dopuštena (npr. donese zaključak protiv kojega nema mjesta žalbi, a po zakonu je dopuštena posebna žalba).

*Uporaba nevjerodostojne isprave u cilju ostvarivanja prava u službi.* Tu povredu službene dužnosti čini državni službenik kada želi ostvariti neko pravo koje mu po zakonu ili drugom propisu ne pripada, pa radi ostvarivanja tog prava pribavi neku lažnu (nevjerodostojnu) ispravu.

Tako je, primjerice, Službenički sud u Zagrebu<sup>30</sup> utvrdio odgovornost državnog službenika jer je »u svojstvu službenika Ministarstva na potvrdi Sveučilišnog studijskog centra za stručne studije u Splitu br. 01-5/14-14226-2006 od 13. rujna 2006., broj 2, koji označava godinu studija, precrtao i upisao broj 3, a datum 30. rujna 2006., koji označava trajanje upisa na studiju, precrtao i upisao datum 30. rujna 2007., i tako prepravljenu potvrdu dana 29. siječnja 2007. predao službenici radi prijevremenog odlaska s rada dana 26. siječnja 2007., a koji mu je odobrio zamjenik predsjednika ...«. U obrazloženju se navodi da je »iz priložene dokumentacije, posebice iz preslika preinačene potvrđnice te pisane izjave službenika od 20. siječnja 2007. kojom je izjavio da je samoinicijativno promijenio podatke na potvrdnici Sveučilišnog studijskog centra za stručne studije broj 01-5/14-14226-2006 od 13. rujna 2006., i iz naprijed navedenog iskaza samog službenika nedvojbeno utvrđeno da je službenik počinio tešku povredu službene dužnosti radnjama opisanim dispozitivom ovog rješenja te je na taj način povrijedio odredbu čl. 5. ZDS kojom je opisano da državni službenici u obavljanju državne službe postupaju na temelju zakona i drugih propisa donesenih na temelju zakona«. U praksi su dosta česti primjeri ove vrste povrede službene dužnosti.

---

<sup>30</sup> Rješenje kl. UP/I-114-01/07-01, ur. br. 515-05/7-07-7 od 19. lipnja 2007.

*Ponašanje suprotno Etičkom kodeksu koje nanosi štetu ugledu službe.* Tu povredu službene dužnosti čini državni službenik kada u službi ili u vezi sa službom, ili u svojem međusobnom odnosu, ili u odnosu prema građanima postupa protivno propisanim pravilima dobrog ponašanja (protivno Etičkom kodeksu).

Tako je, primjerice, iz presude Upravnog suda<sup>31</sup> razvidno da je tužitelj protiv prvostupanjske presude disciplinskog suda MUP-a kojom je proglašen krivim za tešku povredu službene dužnosti propisanu čl. 112/1. t. 4. Zakona o policiji, opisanu kao nedolično ponašanje u službi ili izvan nje, uložio tužbu koja je odbijena kao neosnovana s obrazloženjem u kojem se između ostalog navodi da je državni službenik kao tužitelj u ovoj stvari postupio suprotno Etičkom kodeksu čime je nanio štetu ugledu službe jer je neutvrđenog dana početkom studenoga 2002. od I. P. primio na čuvanje ilegalno uvezeni ... automobil marke Golf, bez registarske oznake, za koji je znao ili mogao znati da je porijeklom iz Njemačke i da je u Hrvatsku uvezen bez prijavljivanja carine ... U razdoblju od 8. svibnja do 18. svibnja 2007. za vrijeme službe, službenim vozilom, po prethodnom dogovoru s D. P., došao je u dvorište njegove obiteljske kuće, gdje je tužitelj iz upravljača navedenog vozila kao i iz dijela instrument-ploče, demontirao i izvadio zračne jastuke te potom na upravljač vozila montirao aktivirani zračni jastuk te su tako demontirane zračne jastuke na benzinskoj postaji »Antunović« u Sesvetama prodali za 1.800,00 kn i podijelili novac.

*Nedoličan odnos prema strankama i iskazivanje bilo kakvog oblika netrpeljivosti prema ljudima.* Tu povredu službene dužnosti čini državni službenik kada se prema strankama ponaša nedolično (primjerice kada ih u obavljanju službene dužnosti vrijeđa), kada u svojem postupanju

---

<sup>31</sup> Presuda Us-2283/2004-4 od 20. veljače 2008.



diskriminira ili povlašćuje građane po različitim osnovama (primjerice dobi, nacionalnosti, etničkoj i teritorijalnoj pripadnosti, jeziku ili zbog nekih drugih razloga) suprotno Ustavom i zakonima utvrđenim pravima i slobodama.

Drugim riječima, tu povredu čini državni službenik kada postupa suprotno načelu zabrane diskriminacije i povlašćivanja (čl. 6. ZDS-a). Tako, primjerice, iz obrazloženja presude Upravnog suda<sup>32</sup> protiv rješenja tuženog Ministarstva obrane kojom se tužba odbija: »... tuženo tijelo na valjani je način utvrdilo da je tužiteljica u svom prigovoru na raspored na radno mjesto iznijela niz neistinitih kvalifikacija poput ‘spletom čudnih okolnosti intriga završila u skladištu kao rukovoditelj’, ‘ima najkompetentniju stručnu izobrazbu od svih djelatnica (službenica)’, ‘u Zb Pula službenice imaju čudne školske spreme’, provedba stegovnog postupka, donošenje stegovne mjere, odnosno razloga zbog kojeg ju je dobila smiješni su i nakaradni’, ‘u cijeloj ovoj zamršenoj intrigantnoj situaciji i dalje se radi po starom’ narušavala međuljudske odnose u 92. Zb ...«.

*Neopravdan izostanak s posla od dva do četiri dana uzastopno.* Tu povredu službene dužnosti čini državni službenik kada bez opravdanog razloga ili bez odobrenja nadređenog državnog službenika izostane s radnog mjesta od dva do četiri dana uzastopno.

Na primjer, iz jednog rješenja Službeničkog suda u Zagrebu<sup>33</sup> razvidno je da je državna službenica počinila tu povredu jer je neopravdano izostala s posla tri dana uzastopno i za to vrijeme neovlašteno se koristila godišnjim odmorom, a da nije imala dopuštenje nadležne osobe niti rješenje za korištenje godišnjim odmorom.

---

<sup>32</sup> Presuda Us-4740/2004-5 od 23. siječnja 2008.

<sup>33</sup> Rješenje kl. UP/I-114-01/08, ur. br. 515-07/2-08-11 od 15. rujna 2008.

*Ponašanje zbog kojega je tri puta izrečena kazna za laku povredu službene dužnosti.* Tu povredu službene dužnosti čini državni službenik kada po četvrti put počini istu (laku) povredu službene dužnosti, čime se laka povreda pretvara u tešku povredu službene dužnosti (Juras, 2008: 97). To je vrsta povrede kod koje dolazi do izražaja neodgovornost u ponašanju državnog službenika te mu se mora jasno dati do znanja da je njegovo ponašanje nedopušteno i da se kao takvo mora sankcionirati.

*Druge povrede službene dužnosti koje su kao teške propisane posebnim zakonom.* Tu povredu službene dužnosti čini državni službenik prema posebnom zakonu, a ona je dodatno teža nego za ostale državne službenike (povrede koje počine policijski službenici najčešći su primjeri u praksi, pa su stoga neki od njih već navedeni).

Teške se povrede službene dužnosti, baš kao i lake, mogu propisati i posebnim zakonima. Zakon o policiji (kao posebni zakon koji propisuje dodatne teže povrede službene dužnosti) u teške povrede službene dužnosti ubraja: davanje podataka neovlaštenim osobama, nepravilno ili nenamjensko korištenje povjerenim sredstvima, poduzimanje ili nepoduzimanje bilo koje radnje s ciljem onemogućavanja ili otežavanja pravilnog funkcioniranja službe, nedolično ponašanje u službi ili izvan službe, iznošenje neistinitih činjenica o službi te ponavljanje lakših povreda (dvije lakše povrede ili više njih u godinu dana) (čl. 112.). Također se u sudskoj praksi Upravnog suda veći dio presuda odnosi na teške povrede službene dužnosti policijskih službenika gdje se, uglavnom, tužba odbija kao neosnovana, dok se onaj manji dio presuda odnosi na teške povrede službene dužnosti djelatnika Ministarstva obrane, carinskih službenika, u kojima se tužba također odbija kao neosnovana.

Teške povrede službene dužnosti, za razliku od lakih, imaju određene posebnosti. One se mogu propisivati samo

zakonom te pri njihovu nabranju zakonodavac (baš kao i pri nabranju lakih povreda službene dužnosti) ostavlja mogućnost da se i neke druge povrede službene dužnosti mogu kao teške propisati posebnim zakonom (Borković, 1999: 147).

Zakonodavstva drugih zemalja daju različite opise teških povreda službene dužnosti. Tako, primjerice, prema *slovenskom* zakonu u teške se povrede službene dužnosti ubrajaju: radnje počinjene u službi i u svezi sa službom koje su istovjetne kaznenom djelu za koje se provodi sudski postupak zbog službene dužnosti, nezakonito ponašanje u službi, nezakonito upravljanje državnim fondovima ili upravljanje državnim fondovima suprotno njihovoj namjeni, prekoračenje, zanemarivanje i druge zlouporabe prava, obveza i odgovornosti koje proizlaze iz službe, povreda načela nepristranosti i političke neutralnosti; povreda prava državnih službenika, povreda načela zaštite tajnosti podataka, povreda službe i ograničenja vezana uz primanje darova, iznimno nepravilno, nasilno ili uvredljivo ponašanje prema strankama ili suradnicima tijekom obavljanja službe te ponovno počinjenje lakog disciplinskog djela utvrđenog konačnom odlukom; povreda službene dužnosti utvrđena zakonom, kolektivnim sporazumom, ugovorom o radu (čl. 123/2. ZJU).

Suprotno tome, zakon *Federacije Bosne i Hercegovine* ne pravi razliku između lakih i teških povreda službene dužnosti, već u povrede službene dužnosti ubraja: izvršavanje radnji koje znače kazneno djelo protiv službene dužnosti ili drugo kazneno djelo odnosno prekršaj kojim se nanosi šteta ugledu državne službe što čini državnog službenika nepodobnim za rad u državnoj službi, odavanje državne, vojne i službene tajne, zlouporabe i prekoračenja službenih ovlasti, neizvršavanje ili nesavjesno i nemarno obavljanje povjerenih poslova i zadataka, bavljenje djelatnostima kojima se onemogućuje ili otežava građanima ili drugim osobama

ostvarivanje njihovih prava u postupcima pred organima državne službe, bavljenje djelatnostima ili radom koji je u opreci s interesima državne službe, nanošenje veće materijalne štete namjerno ili krajnjom nepažnjom, neopravdano izbjivanje s posla, kršenje pravila radne discipline u državnoj službi, nepravodobno i neuredno obavljanje povjerenih poslova i zadataka u državnoj službi, neprimjereno ponašanje prema građanima, suradnicima i drugim osobama u obavljanju državne službe.<sup>34</sup>

Sličnosti teških i lakih povreda službene dužnosti očituju se u tome što obje vrste zahtijevaju poštovanje propisanih zakonskih pravila (primjerice načelo zakonitosti pri izricanju kazne i dr.) u postupku povrede službene dužnosti. Razlike se očituju u vrsti propisa kojima se te povrede reguliraju, ali postoje i neke druge (Borković, 1999: 139). Može se uočiti podudarnost hrvatskog i slovenskog zakonodavstva.

Razlog tomu najvjerojatnije je prilagodba, prijenos te internalizacija inozemnih iskustava i normativnih osnova radi uspostave kvalitetnog sustava državne uprave. Naime, kroz lake i teške povrede službene dužnosti, odnosno kroz njihovo činjenje ili nečinjenje, može se uočiti kako se državni službenici ponašaju u državnoj službi u obavljanju svojih službenih dužnosti. Stoga se danas sve više govori o etičnosti postupanja u državnoj službi, pa se s tim u vezi javlja sve veće zanimanje za sprječavanje moralno štetnog ponašanja kao jednog od uzroka neučinkovitosti državne uprave koji se pojmovno može odrediti kao korupcija (podmićivanje, primanje novca i sl.) (v. Kregar et al., 1998: 244).

---

<sup>34</sup> Čl. 55/2. Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH. O tome v. čl. 5.–18. Uredbe o pravilima disciplinskog postupka za disciplinsku odgovornost državnih službenika u organima državne službe u Federaciji BiH.

## 4.2. Pravila ponašanja državnih službenika – Etički kodeks

Svako ponašanje državnog službenika kojim se nanosi šteta ugledu službe jest teška povreda službene dužnosti. Pravila o tome kako se državni službenici trebaju ponašati u obavljanju službene dužnosti sadržana su i u Etičkom kodeksu. U današnje se vrijeme jako puno piše i govori o etici kao nauci o moralu, koje je značaj i cilj ne samo da nas upozna s time što je moral već i da nas upozna koje su njegove osnovne komponente te da zauzme kritičko stajalište prema postojećoj moralnoj praksi (Klaić, 1990). Etiku i pravila etičnog ponašanja vrlo je teško i nezahvalno propisivati pravnim aktima (Kopajtich-Škrlec, 2006: 3). Stoga zadatak etike nije samo u tome da upozori na sva različita i raznolika gledanja ljudi, već i da izvrši vrijednosnu ocjenu i da uputi na prave istinske vrijednosti. Etički problemi javljaju se gotovo u svim društvenim sustavima, među kojima je i sustav državne uprave. Najčešći etički problemi su korupcija, manipulacija, patronaža i slični.<sup>35</sup> Upravo je to razlog za donošenje Kodeksa kojemu je primarni cilj da državni službenici svojim ponašanjem zaštite javni i svoj osobni interes utemeljen na Ustavu i zakonu i tako pridonesu i ugledu državne službe u kojoj rade.

Za praćenje primjene Kodeksa zaduženi su povjerenici za etiku koje imenuju čelnici za svoja tijela. Njihova je zadaća da promoviraju etičko ponašanje u međusobnim odnosima državnih službenika i odnosima službenika prema građanima, savjetovanje službenika o etičkom ponašanju, zaprimanje pritužbi službenika i građana na neetičko i mo-

---

<sup>35</sup> Kao glavni društveni odnosi na koje se protežu pravila službeničke etike navode se četiri takva odnosa: odnos službenika prema građanima kao pojedincima, odnos prema društvu kao cjelini, odnos prema upravnoj organizaciji te odnos prema radu (v. Pusić, 2002: 247).

guće koruptivno postupanje službenika, i s tim u vezi vođenje njihovih evidencija.

Osim povjerenika za etiku postoje i druga tijela koja provode postupak ispitivanja u slučaju postojanja dvojbi o povredi Kodeksa – Odjel za etiku u Ministarstvu uprave i Etičko povjerenstvo. U obavljanju službene dužnosti državni službenici dužni su primjenjivati načela državne službe propisana ZDS-om i ona propisana Kodeksom koja se na njih nadovezuju i imaju svoj ustavni temelj. ZDS propisuje mogućnost donošenja posebnih etičkih kodeksa kojima se također propisuju pravila ponašanja državnih službenika.<sup>36</sup>

Velika pozornost donošenju etičkih kodeksa odnosno propisivanju pravila ponašanja u državnoj službi posvećuje se i u drugim zemljama. U *Bosni i Hercegovini* načela ponašanja državnih službenika u tijelima državne službe u Federaciji BiH regulirana su Etičkim kodeksom za državne službenike u Federaciji BiH.<sup>37</sup> Cilj je Etičkog kodeksa da državni službenici, kao personifikacija tijela državne službe, svojim ponašanjem štite javni i privatni interes utemeljen na Ustavu i zakonu i tako pridonose jačanju uloge i ugleda državne službe (t. 2. Etičkog kodeksa). Slično je i u drugim zemljama. Primjerice, *Njemačka* ima Federalni disciplinski kodeks, dok *Velika Britanija* nema nikakav zakon o disciplini državnih službenika, ali ima detaljan etički kodeks. Nadalje, u *Irskoj* su Ured za državnu službu i povjerenici za lokalna imenovanja zajedno izdali stratešku izjavu koja postavlja etičke i profesionalne standarde, dok je u *Australiji* Kodeks ponašanja uveden još 1999. donošenjem Zakona o državnoj službi. Naime, on pokazuje jednu drugu tendenciju, a to je uporaba Kodeksa ponašanja koji u državnoj služ-

---

<sup>36</sup> Odredbe o donošenju posebnih etičkih kodeksa sadržane su u čl. 19. Kodeksa, prema kojima čelnici državnih tijela uz suglasnost Vlade mogu donositi posebne etičke kodekse kada posebnosti državne službe to zahtijevaju. (Opširnije u Ratković i Jeromela, 2006).

<sup>37</sup> Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 7/05.

bi daje niz pravila (načela) kako upravljati zaposlenjem u državnoj službi. Svako nepridržavanje Kodeksa ponašanja povlači za sobom izricanje disciplinske sankcije nadređene osobe u toj službi, s tim da se unutar svake pojedine službe mogu uvesti različiti postupci za različite kategorije službenika (Hodeges Aeberhard, 2001: 32).

Svim navedenim zemljama zajedničko je da se u obavljanju službene dužnosti svi državni službenici moraju pridržavati pravila ponašanja propisanih kodeksom, pri čemu moraju voditi brigu o tome da svojim ponašanjem ne naškode ugledu državne službe. Ako u nekoj državi ne postoje generalna pravila o etici, to ne znači da etika ne postoji u državnoj službi tih zemalja, već da, naprotiv, u tim zemljama državni službenici imaju velik stupanj slobode u propisivanju i primjeni vlastitih etičkih pravila ponašanja. U hrvatskoj upravi postoji mišljenje da se kvaliteta ponašanja državnih službenika u obavljanju državne službe ne može izvoditi iz postojanja pisanih etičkih pravila, već iz vlastitih (osobnih) etičkih pravila, te da bi donošenje Kodeksa od strane samih državnih službenika bilo zasigurno kvalitetnije rješenje (Ratković i Jeromela, 2006: 11). U vezi s time Koprić (2003: 449–450), primjera radi, izvodi nekoliko područja i segmenata korjenite reforme državne uprave u Hrvatskoj (tri aspekta: strukturni, funkcionalni i personalni aspekt), među kojima su razvoj etičkih standarda u upravi i druge antikorupcijske mjere.





## 5.

# DISCIPLINSKE SANKCIJE

### 5.1. Disciplinske sankcije za lake povrede službene dužnosti

Disciplinske sankcije izreći će se državnim službenicima protiv kojih je pokrenut i vođen disciplinski postupak za počinjenu povredu službene dužnosti ako je u tom postupku utvrđena njihova odgovornost. Stoga disciplinski postupak svoj cilj ostvaruje upravo kroz izricanje disciplinskih sankcija. Važnost izricanja disciplinske sankcije odgovornom državnom službeniku sastoji se u tome da ona ne pogađa samo njega osobno, već se kroz njezino izricanje nameće obveza i drugim državnim službenicima da u državnoj službi u kojoj rade obavljaju svoje službene dužnosti sukladno zakonu i propisima donesenim temeljem zakona (usp. Kolakušić, 2006: 159). Prema ZDS-u, za lake povrede službene dužnosti državnom službeniku mogu se izreći sljedeće sankcije (čl. 110/1.):

1. usmena opomena,
2. pisana opomena,
3. pisana opomena s upisom u očevidnik državnog službenika,
4. novčana kazna u visini do 10% plaće službenika isplaćene u mjesecu kada je kazna izrečena.

Od svih njih, disciplinska sankcija opomene (bilo usmene ili pisane) najblaži je oblik sankcije koju je moguće izreći u postupku najlakših povreda službene dužnosti. S druge strane, disciplinska sankcija novčane kazne ovdje je, slično kao i u kaznenom postupku (za lakša kaznena djela), prikladna za lakše povrede službene dužnosti, ali ipak teže od onih za koje se izriče opomena. U teoriji joj se kao prednost pripisuje adekvatnost jer se lako prilagođuje zahtjevima individualizacije, a njezino izvršenje ne košta društvo mnogo. Bez obzira na tu prednost novčane kazne, ona u praksi nije baš prikladno sredstvo kažnjavanja državnog službenika.

Pri određivanju disciplinskih sankcija državnim službenicima u postupcima lakih i težih povreda službene dužnosti mora se voditi računa o nekim osnovnim (zajedničkim) pravilima koja su zapravo kriteriji za izricanje disciplinskih sankcija. Osnovno je pravilo da se uzimaju u obzir težina počinjene povrede i nastale posljedice, stupanj odgovornosti državnog službenika, okolnosti u kojima je povreda počinjena te olakotne i otegotne okolnosti na strani državnog službenika (čl. 11. ZDS).

Odredbe o određivanju disciplinskih sankcija za lake povrede službene dužnosti različito se propisuju u zakonodavstvima nekih drugih zemalja. Tako se u *Sloveniji* za lake povrede službene dužnosti mogu izreći opomena i novčana kazna koja ne prelazi 15% plaće za puno radno vrijeme (čl. 124. ZJU). U *Francuskoj* se može izreći privremena suspenzija prava napredovanja u službi i unapređenja za određeni period, vraćanje u niži položaj te obvezno umirovljenje, dok novčana kazna kao disciplinska sankcija ne postoji (Cardona, 2002: 6). U *Austriji* se raspon disciplinskih sankcija kreće od ukora, novčane kazne (može biti veća ili manja) i otkaza, a disciplinske sankcije izriču različita tijela koja imaju i različite nadležnosti za donošenje disciplinskih sankcija (kao npr. disciplinska komisija, drugostupanjnska disciplinska komisija i prizivna komisija).

Pri određivanju disciplinskih sankcija, osim težine počinjene povrede, mora se voditi računa o drugim okolnostima kao što su: koliko je visina planirane kazne primjerena da bi se državni službenik odvratilo od počinjenja daljnjih povreda, osobne te ekonomske prilike državnog službenika. U *Bosni i Hercegovini* za povrede službene dužnosti državnim službeniku mogu se izreći: javna pismena opomena, suspenzija prava sudjelovanja u javnim natječajima za unapređenje u državnoj službi za razdoblje od najviše dvije godine, kaznena suspenzije s poslova i plaće tijekom razdoblja od dva dana do trideset dana, vraćanje na nižu kategoriju u okviru radnih mjesta do prestanka radnog odnosa. Stoga disciplinske sankcije u postupku zbog lake povrede službene dužnosti u BiH izriče disciplinska komisija koja, ako utvrdi da je državni službenik počinio tu povredu, izriče jednu od disciplinskih sankcija.

## **5.2. Disciplinske sankcije za teške povrede službene dužnosti**

Za teške povrede službene dužnosti državnim službenicima izriču se disciplinske sankcije. Na taj način, izricanjem disciplinskih sankcija odnosno kažnjavanjem državnih službenika ostvaruje se cilj i svrha vođenja disciplinskog postupka. Prema hrvatskom Zakonu, za teške povrede službene dužnosti mogu se izreći sljedeće disciplinske sankcije (čl. 110/2. ZDS-a):

1. novčana kazna na vrijeme od jednog do šest mjeseci, u mjesečnom iznosu do 20% ukupne plaće isplaćene službeniku u mjesecu u kojem je kazna izrečena,
2. zabrana promicanja u trajanju od dvije do četiri godine,
3. zabrana napredovanja u trajanju od dvije do četiri godine,

4. premještaj na drugo radno mjesto niže složenosti poslova,
5. uvjetna kazna prestanka državne službe,
6. prestanak državne službe.

Od tih disciplinskih sankcija za teške povrede službene dužnosti, disciplinska sankcija – novčana kazna na vrijeme od jednog do šest mjeseci, u mjesečnom iznosu do 20% ukupne plaće isplaćene službeniku u mjesecu u kojem je kazna izrečena – najlakši je oblik sankcije koja u praksi vrlo često pogađa državnog službenika, dok je, suprotno njoj, disciplinska sankcija prestanka državne službe najteži oblik sankcije koji može pogoditi državnog službenika.

I uvjetna kazna prestanka državne službe može se izreći kao kazna prestanka državne službe uz rok kušnje od jedne godine, s tim da se kazna neće izvršiti pod uvjetom da državni službenik u ostavljenom roku ne počinu novu tešku povredu službene dužnosti. Za teške povrede službene dužnosti zbroj novčanih kazni izrečenih u jednom mjesecu ne može iznositi više od 30% ukupne plaće isplaćene državnog službeniku u tom mjesecu.

Disciplinska sankcija – kazna premještaja na drugo radno mjesto niže složenosti poslova može se izreći samo ako postoji slobodno radno mjesto u državnom tijelu.

Baš kao i pri određivanju disciplinskih sankcija za lake povrede službene dužnosti, i ovdje se pri određivanju disciplinskih sankcija uzimaju u obzir iste okolnosti. Dakle, u konkretnom slučaju, riječ je o zajedničkim odredbama koje jednako vrijede neovisno o tome je li u pitanju laka ili teška povreda službene dužnosti. Te zajedničke odredbe odnose se na: težinu počinjene povrede i nastale posljedice, stupanj odgovornosti državnog službenika, okolnosti u kojima je povreda počinjena te olakotne i otegotne okolnosti na strani državnog službenika.

Disciplinske sankcije za teške povrede službene dužnosti različito se izriču i određuju i u nekim drugim zemljama. Primjerice, u zemljama srednje i istočne Europe disciplinske sankcije koje proizlaze iz disciplinskih djela državnih službenika ne mogu se izreći bez provođenja propisanog postupka i bez poštovanja ovih osnovnih načela: načela prava na obranu (*adversarial principle*), načela pristupa dokumentima (dokazima), načela saslušanja državnog službenika te načela prava na žalbu (Cardona, 2002: 4).

U *Sloveniji* se za teške povrede službene dužnosti državnom službeniku mogu izreći sljedeće disciplinske sankcije: novčana kazna, razrješenje s dužnosti (položaja), premještanje na niži rang te otkaz ugovora o radu. Otkaz ugovora o radu kao disciplinska sankcija provodi se u slučaju kada je državni službenik počinio disciplinsko djelo namjerno ili grubom nepažnjom (veliki nemar). Pri izboru disciplinske sankcije mora se voditi računa o ograničenjima kao što su: stupanj odgovornosti državnog službenika, stupanj krivnje, težina posljedica te subjektivne i objektivne okolnosti u kojima je počinjeno disciplinsko djelo (čl.127/1. ZJU).

U *Francuskoj* se disciplinske sankcije koje se izriču državnom službeniku u disciplinskom postupku dijele u četiri skupine (Borković, 1999: 149): (a) opomena (*l'avertissement*) i ukor (*le blâme*); (b) skidanje s popisa za napredovanje, spuštanje u niži red (*l'abaissement d'échelon*); (c) udaljenje s funkcije u trajanju maksimalno do 15 dana i premještanje iz ureda te (d) vraćanje u niži rang (*la rétrogradation*), udaljenje iz službe u trajanju od šest mjeseci do dvije godine, umirovljenje i otpuštanje iz službe.

Odredbe čl. 6/1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe (Europska konvencija) primjenjuju se i na disciplinske sankcije u državnoj službi od odluka Europskog suda za ljudska prava od 8. prosinca 1999. (*Pellegrin*) i 23. veljače 2000. (*Hermite*). Stoga na odluke o disciplinskim sankcijama državni službenik može pokrenuti postupak pred tim sudom ako nije

saslušan ili ako su zanemarena druga osnovna proceduralna jamstva. Kada je državne službenike postavila javna vlast, njihove disciplinske kazne ne mogu promijeniti nacionalni sudovi. Tako u nekim zemljama (npr. Francuska) postoji postupak savjetovanja upravne paritetne komisije (*commission administrative paritaire*) koja predstavlja disciplinsko vijeće i daje svoje mišljenje u slučajevima moguće primjene ozbiljnih sankcija. U drugim zemljama pravo državnog službenika da uloži žalbu protiv disciplinske odluke o sankciji je obvezno (i to u okviru službe ili prije samog odlaska na sud), a u drugima je to njegovo diskrecijsko pravo.

Može se zaključiti da se uređenju disciplinskih sankcija za lake i teške povrede službene dužnosti različito pristupa u različitim zemljama. Uzrok tome najvjerojatnije su čimbenici kao npr. pravna tradicija razvoja državne službe, organizacija državne vlasti i slično. Svima njima zajedničko je da u slučaju povreda službene dužnosti (lakih i teških) propisuju mjere (preventivne i represivne) radi sprečavanja negativnih posljedica koje te povrede mogu proizvesti na odgovornog službenika i opći javni interes. Većina njih, kao i Hrvatska, za lake povrede službene dužnosti izriče opomenu i novčanu kaznu kao najlakše oblike disciplinske sankcije (npr. *Slovenija, Bosna i Hercegovina, Austrija*), pri čemu se austrijsko zakonodavstvo samo terminološki, a ne i bitno razlikuje od zakonodavstava drugih zemalja (npr. za disciplinsku sankciju »opomena« koristi izraz ukor). U nekim zemljama, primjerice u *Francuskoj*, za razliku od hrvatskog i austrijskog zakonodavstva, novčana kazna kao lakši oblik disciplinske sankcije uopće ne postoji.

Pri uređenju i određivanju disciplinskih sankcija u *slovenskom* zakonodavstvu postoje sličnosti i neke (zanemarlive) razlike od hrvatskog zakonodavstva. Naime, slovenski zakon pri izricanju novčane kazne, i kod lakih i teških povreda službene dužnosti, uzima veći postotak visine plaće, pa se može reći da je u tom dijelu stroži od hrvatskoga. Kod

izricanja disciplinskih sankcija državnim službenicima u postupku lakih i teških povreda službene dužnosti, oba zakona, hrvatski i slovenski, propisuju okolnosti o kojima se mora voditi računa pri samom izricanju disciplinskih sankcija. Razlika između tih okolnosti više je terminološka nego bitna, s tim da slovenski zakon proširuje ta ograničenja tako da pri izricanju disciplinske sankcije uzima u obzir okolnosti kao što su: prethodna disciplinska sankcija izrečena državnom službeniku te priroda disciplinskog djela i izrečenih mjera. Drugim riječima, to znači da se pri izricanju disciplinskih sankcija uzimaju u obzir mjere koje su upisane u kadrovsku evidenciju, a nisu brisane iz evidencije.<sup>38</sup>

### **5.3. Suspenzija kao posebna mjera u disciplinskom postupku**

Suspenzija ili udaljenje iz službe posebna je mjera koja se primjenjuje na državnog službenika za kojeg se sumnja da je povrijedio službenu dužnost. Riječ je o posebnoj mjeri koja nije sankcija jer još nije utvrđena disciplinska odgovornost državnog službenika. Naime, cilj je suspenzije da se državnog službenika privremeno udalji iz službe dok traje postupak utvrđivanja povrede koja je takva da bi njegov ostanak u službi mogao štetiti interesima službe. To udaljšavanje iz službe privremenog je karaktera, povlači za sobom posljedice koje pogađaju državnog službenika (ovisno od slučaja do slučaja), a one se odnose na plaću za vrijeme udaljšavanja iz službe. ZDS propisuje slučajeve u kojima se primjenjuje ta mjera. Osnovno pravilo je da se državnog

---

<sup>38</sup> Konačna disciplinska mjera upisuje se u kadrovsku evidenciju. Upisi disciplinskih mjera u kadrovsku evidenciju mogu se brisati pod uvjetom da državni službenik u roku od jedne godine od dana pravomoćnosti disciplinske mjere za laka disciplinska djela, ili u roku od dvije godine od dana pravomoćnosti disciplinske mjere za teža disciplinska djela, ne počini nikakvo disciplinsko djelo. Smatrat će se tada da nikakve disciplinske mjere nisu bile izrečene protiv njega (čl. 126. ZJU).

službenika suspendira samo ako su ispunjene pretpostavke određene zakonom, a to su, sukladno čl. 112/1. ZDS:

- (1) protiv državnog službenika je 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;
- (2) protiv njega je pokrenut istražni postupak i određen mu je pritvor.

U navedenim slučajevima suspenzija će trajati do okončanja tih postupaka, a ako je protiv službenika pokrenut istražni postupak i određen mu je pritvor, suspenzija će trajati do isteka pritvora. Osnovna je pretpostavka za izricanje suspenzije da je povreda takve prirode da bi ostanak državnog službenika u službi mogao štetiti interesima službe.

Suspenzija je slično uređena i u drugim zemljama. U *Sloveniji* državnom će se službeniku izreći privremena suspenzija s posla ako je počinio tešku povredu službene dužnosti. Bit će suspendiran sve dok se ne okonča disciplinski postupak koji se vodi protiv njega, ako bi njegova nazočnost štetila interesima službe ili mogla ometati vođenje disciplinskog postupka. U tom slučaju privremena suspenzija provodi se tako da se ograniče ili opozovu ovlasti državnog službenika, da ga se premjesti na drugo radno mjesto ili da mu se zabrani rad (čl. 131. ZJU).

U *Bosni i Hercegovini* državnom službeniku izriče se preventivna suspenzija (obvezna ili alternativna). Preventivna suspenzija je posebna mjera koja se provodi u slučaju kad se protiv državnog službenika pokrene kazneni postupak temeljem istih činjenica koje su razmatrane u disciplinskom postupku.<sup>39</sup> S druge strane, obvezna ili alternativna

---

<sup>39</sup> Čl. 73. i 74. Uredbe o pravilima disciplinskog postupka za disciplinsku odgovornost državnih službenika u organima državne službe u Federaciji BiH.



suspenzija kao posebna mjera (o kojoj odlučuje rukovoditelj organa državne službe po službenoj dužnosti čim sazna da su se ispunili uvjeti propisani zakonom) provodi se ako se protiv državnog službenika pokrene kazneni postupak za kazneno djelo počinjeno u obavljanju službene dužnosti i/ili ako se državni službenik nalazi u pritvoru.

U *Hrvatskoj* protiv rješenja o suspenziji državni službenik može uložiti žalbu nadležnom službeničkom sudu, ali žalba ne odgađa izvršenje rješenja. Za vrijeme suspenzije državnom službeniku pripada pravo na plaću, i to u iznosu 60%, a ako uzdržava obitelj, taj postotak je veći i iznosi 80% plaće isplaćene u mjesecu koji je prethodio udaljenju iz službe. Pravo na punu plaću državni službenik ostvaruje tek od dana povratka u državnu službu, a ako izdržava kaznu zatvora u trajanju do šest mjeseci, za vrijeme trajanja izdržavanja te kazne prava iz državne službe miruju (čl. 114/1 i čl. 115/1. ZDS). Slično je s pravima državnog službenika u *Sloveniji* u slučaju privremene suspenzije (čl. 133. ZJU).

Na kraju je važno istaknuti da u svim zemljama za izricanje suspenzije postoje određena zakonska pravila i da je pri izricanju suspenzije tijelo nadležno za izricanje strogo vezano propisanim zakonskim pravilima.



## 6.

---

# ZAKLJUČAK

Disciplinska odgovornost u Hrvatskoj uređena je ZDS-om. Donošenjem ZDS-a uveden je upravni model disciplinske odgovornosti državnih službenika, umjesto prethodnog kaznenoprocenog modela. Za povrede službene dužnosti državni službenici odgovaraju disciplinski. Disciplinska odgovornost državnih službenika postoji ako državni službenici postupaju suprotno zakonu, drugom propisu donesenom na temelju zakona, odnosno protivno propisanim pravilima postupanja i dužnostima u obavljanju službene dužnosti. Svrha disciplinskog postupka ostvaruje se upravo kažnjavanjem državnih službenika za navedene propuste kako bi se osiguralo efikasno funkcioniranje državne službe i kako bi građani stekli povjerenje u ispravnost postupaka državnih službenika i državne službe te drugih državnih tijela. Prema ZDS-u disciplinska odgovornost jasno se razlikuje od kaznene odgovornosti. Dosta se europskih zemalja umjesto upravnim modelom koristi kaznenoprocenim modelom disciplinske odgovornosti državnih službenika.

Komparacijom hrvatskog disciplinskog zakonodavstva s disciplinskim zakonodavstvima drugih europskih zemalja uočene su određene razlike. U drugim zemljama određuju se, primjerice, različite disciplinske sankcije, različiti roko-

vi zastare disciplinskih sankcija (primjer Njemačke, Austrije, Bosne i Hercegovine). Bilo bi poželjno da se u Hrvatskoj produlje rokovi zastare pokretanja i vođenja disciplinskog postupka jer dulji rokovi onemogućuju zloupotrebu procesnih ovlasti. U tome može poslužiti primjer Njemačke kao zemlje koja ima dugu tradiciju kodifikacije službeničkog prava.

Hrvatski sustav disciplinske odgovornosti sličan je sustavima u državama članicama EU koje primjenjuju posebno disciplinsko zakonodavstvo, što ima i Hrvatska. U tom smislu nisu potrebne dublje promjene uređenja disciplinske odgovornosti državnih službenika, već nastojanje da se primjenom postojećih pravnih normi u disciplinskom postupku protiv državnog službenika ostvari njegov cilj, a to je sankcioniranje odgovornog državnog službenika radi sprječavanja daljnjeg kršenja službenih dužnosti. Na taj način ostvarile bi se potrebe i očekivanja građana – povjerenje u rad državnih službenika i rad cjelokupne državne uprave.

Do povrede službene dužnosti (bilo lake ili teške) u državnoj službi dolazi kad se državni službenici u obavljanju službe ne drže zakona, drugih propisa donesenih temeljem zakona i ako se ne ponašaju u skladu s pravilima ponašanja u obavljanju službe. Lake povrede službene dužnosti su lakši oblici kršenja prava i dužnosti državnih službenika za koje se zakonom propisuju i lakše disciplinske sankcije, dok su teške povrede službene dužnosti teži oblici kršenja prava i dužnosti državnih službenika i zbog toga se zakonom za njih propisuju i teže disciplinske sankcije. Osim navedene razlike, postoje još neke druge. Tako se lake povrede službene dužnosti osim zakonom uređuju i uredbom Vlade i pravilnikom o unutarnjem redu, dok se teške povrede službene dužnosti mogu urediti samo zakonom (i drugim posebnim zakonima). Osim različitih vrsta propisa koji se na njih primjenjuju, postoje i različite disciplinske sankcije za svaku od tih povreda. Drugim riječima, za slučajeve kršenja

prava i dužnosti u obavljanju državne službe državnim se službenicima na temelju zakona izriču različite disciplinske sankcije. Uz navedeno, važno je spomenuti da postoje različiti rokovi zastare postupka za svaku od tih povreda kao i rokovi za izvršenje izrečenih disciplinskih sankcija.

Pregled komparativnog materijala pokazuje da je hrvatsko zakonodavno uređenje povreda službene dužnosti i disciplinskih sankcija prilično dobro usklađeno sa zakonodavstvom drugih zemalja. Međutim, svaka od zemalja, kao što su Slovenija, Bosna i Hercegovina, Srbija, daje različite opise povreda službene dužnosti. Suprotno tome, u Austriji ne postoji poseban popis lakih i teških povreda službene dužnosti, nego je nadležnom disciplinskom tijelu prepušteno da procijeni je li određeno ponašanje (činjenje ili nečinjenje) državnog službenika u državnoj službi povreda službene dužnosti ili nije. Slično je i s disciplinskim sankcijama koje se također različito uređuju u svakoj od tih zemalja. Većina zemalja, baš kao i Hrvatska, za lake povrede službene dužnosti državnim službenicima izriče opomenu i novčanu kaznu (Slovenija, Bosna i Hercegovina, Austrija), pri čemu se u tom pogledu austrijsko zakonodavstvo samo terminološki, a ne i bitno razlikuje od zakonodavstava drugih zemalja (npr. za disciplinsku sankciju »opomena« koristi se izrazom ukor). U drugim zemljama, kao što je Francuska, za razliku od hrvatskog i austrijskog zakonodavstva, novčana kazna kao lakši oblik disciplinske sankcije uopće ne postoji.

Uzroci tih različitosti najvjerojatnije su čimbenici koji su karakteristični za svaku zemlju, a to mogu biti, primjerice, pravna tradicija razvoja državne službe, način na koji je organizirana državna vlast u svakoj od tih zemalja i drugo. No bez obzira na to, svima njima, uključujući i Hrvatsku, zajedničko je da kroz izricanje disciplinskih sankcija kazne (discipliniraju) odgovornog državnog službenika i na taj način spriječe i druge državne službenike da ne čine povre-

de u obavljanju državne službe. Samo se sankcioniranjem odgovornih državnih službenika za propuste u obavljanju službe ostvaruje svrha vođenja disciplinskog postupka kako bi se osiguralo efikasno funkcioniranje državne službe i u konačnici povjerenje građana u rad državnih službenika, odnosno povjerenje u rad cjelokupne državne uprave.

## LITERATURA

- Borković, Ivo (1995) Upravno pravo. Zagreb: Informator
- Borković, Ivo (1999) Službeničko pravo. Zagreb: Informator
- Bossaert, Danielle, Christoph Demmke (2001) Civil Services in the Europe of Fifteen; Trends and New Developments. Maastricht: European institute of Public Administration
- Cardona, Francisco (2000) Scope of Civil Services in European Countries: Trends and Developments. Seminar at the European Institute of Public Administration, Maastrich, 13–14 November 2000. <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb.pdf>, 14. lipnja 2007.
- Cardona, Francisco (2002) Foundations and procedures on discipline of civil servants. [www.oecd.org/dataoecd/27/45/37197156.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/27/45/37197156.pdf)
- Crnić, Ivica (2009) Odgovornost države za štetu zbog rada tijela državne uprave i tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave. U: Zbornik 47. susreta pravnika. Opatija: Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu
- Damjanović, Jasmina, Edmond Miletić, Hans-Achim Roll, Štefka Korade Purg (2006) Civil Service System in the Republic of Serbia. Compilation of Laws and Explanatory Articles. Beograd: Republički sekretarijat za zakonodavstvo i Služba za upravljanje kadrovima
- Hodeges Aeberhard, Jane (2001) Comparative study of contents of civil service statutes. <http://ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/gllad/cs.pdf>
- Juras, Damir (2008) Povrede službene dužnosti. Hrvatska pravna revija br. 92.
- Kolakušić, Mislav (2006) Postupak zbog povrede službene dužnosti državnih službenika i namještenika (s osvrtom na policijske i sudske službenike). Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi. Zagreb: Inženjerski biro d.d.

- Kopajtich-Škrlec, Nives (2006) Etika i etičnost u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Informator br. 5504
- Koprić, Ivan (2003) Modernizacija hrvatske uprave. Zagreb: Društveno veleučilište
- Krbek, Ivo (1948) Lica u državnoj službi. Zagreb: JAZU
- Kregar, Josip (1998) Korupcija. U: Hrestomatija upravne znanosti, svezak I. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
- Milković, Darko (2005) Odgovornost službenika za povredu službene dužnosti. Radno pravo – javne i državne službe br. 6/2005.
- Mršić, Gordana (2006) Kaznena djela protiv službene dužnosti – Poseban osvrt na neke slučajeve iz sudske praksa. Hrvatska pravna revija, vol. VI., lipanj 2006.
- Potočnjak, Željko (2005) Posebnosti radnih odnosa državnih službenika. Pravo u gospodarstvu 44(6)
- Public Service in Austria, Federal Chancellery, <http://www.austria.gv.at/2004/4/23/pubserv.pdf> (14. lipnja 2007.)
- Pusić, Eugen (2002) Nauka o upravi. Zagreb: Školska knjiga
- Ratković, Kristina, Sandra Jeromela Kurick (2006) Posebni etički kodeksi. Informator br. 5469–5470

### **Pravni izvori i odluke**

- Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN – Međunarodni ugovori br. 18/97, 6/99 – pročišćeni tekst, 8/99 – ispravak, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10
- Kazneni zakon, NN 110/97, 27/98, 50/00, 129/00, 51/01, 111/03, 190/03 – Odluka USRH, 105/04, 84/05 – ispravak, 71/06, 110/07, 152/08
- Zakon o državnim službenicima, NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 127/07, 27/08
- Zakon o kaznenom postupku, NN 110/97, 27/98, 58/99, 112/99, 58/02, 143/02, 62/03 – pročišćeni tekst, 178/04, 152/08, 76/09
- Zakon o policiji, NN 129/00, 41/08
- Zakon o sudovima, NN 150/05, 16/07, 113/08, 153/09, 116/10, 122/10 – pročišćeni tekst



Zakon o sustavu državne uprave, NN 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 59/01, 190/03 – pročišćeni tekst, 199/03, 79/07

Etički kodeks državnih službenika, NN 49/06, 134/08

Pravilnik o lakim povredama službene dužnosti, NN 144/02, 109/06, 86/07, 31/08

Odluka o ustrojavanju službeničkih sudova, NN 120/02

Odluka o ustrojavanju službeničkih sudova i višeg službeničkog suda, NN 39/06

Odluka Upravnog suda Republike Hrvatske Us-2244/2004-6 od 20. veljače 2008.

Odluka Upravnog suda Republike Hrvatske Us-4166/2004-4 od 12. ožujka 2008.

Odluka Upravnog suda Republike Hrvatske Us-6628/2004-4 od 30. siječnja 2008.

Presuda Upravnog suda RH Us-2283/2004-4 od 20. veljače 2008.

Presuda Upravnog suda RH Us-4740/2004-5 od 23. siječnja 2008.

Rješenje Službeničkog suda u Zagrebu kl. UP/I-114-01/08, ur. br. 515-07/2-08-11 od 15. rujna 2008.

Rješenje Službeničkog suda u Splitu kl. UP/I-114-01/07-01/41, ur. br. 515-07/02-08-22 od 3. travnja 2008.

Rješenje Službeničkog suda u Splitu kl. UP/I-114-01/08-01/13, ur. br. 515-07/2-08-17 od 16. listopada 2008.

Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH 20/03

Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06

Zakon o namještenicima u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine 49/05

Etički kodeks za državne službenike u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 7/05

Uredba o pravilima disciplinskog postupka za disciplinsku odgovornost državnih službenika u organima državne službe u Federaciji Bosni i Hercegovini, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 72/04, 75/09

Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list Republike Slovenije št. 56/02, 110/02, 2/04, 10/04, 23/05, 35/05, 62/05 Odluka US U-I-294/04-15, 113/05, 21/06 Odluka US U-I-343/04-11, 23/06 Zaključak US U-I-341/05-10, 32/06, 62/06 Zaključak US: U-I-227/06-17, 131/06, Odluka US U-I-227/06-27, 11/07 Zaključak US U-I-214/05-14, 33/07, 63/07, 65/08, 69/08, 74/09 U-I-136/07-13

Zakon o državnim službenicima Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije br. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09

### **Internetske stranice**

[www.oecd.org/dataoecd/27/45/37197156.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/27/45/37197156.pdf)

<http://ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/gllad/cs.pdf>

<http://alanuzelac.from.hr/Pdf/eu-postdip>

Public service in Austria, Federal Chancellery, <http://www.austria.gv.at/2004/4/23/pubserv.pdf>

## DISCIPLINSKA ODGOVORNOST DRŽAVNIH SLUŽBENIKA

### Sažetak

Definira se odgovornost i vrste odgovornosti uprave i upravnih službenika: disciplinska, kaznena i materijalna. Razmatra se disciplinska odgovornost i analiziraju njezine karakteristike i načela. Analizira se pravno uređenje disciplinske odgovornosti te disciplinski postupak (karakteristike, tijela, pravni lijekovi, zastara) u Hrvatskoj i nekim drugim zemljama (Federacija Bosne i Hercegovine, Slovenija, Srbija, Austrija, itd.). Također se analiziraju vrste povreda službene dužnosti i vrste disciplinskih sankcija u hrvatskom zakonodavstvu. Ta su zakonodavna rješenja uspoređena s onima u Austriji, Francuskoj, Sloveniji, Bosni i Hercegovini i Srbiji. Hrvatsko zakonodavstvo razlikuje lake i teške povrede službene dužnosti, kao i kazne za te vrste povreda. Obradene su pojedine povrede i sankcije, a navedeni su i dostupni primjeri relevantnih odluka Upravnog suda i službeničkih sudova. Posebno je analizirana uloga etičkih kodeksa u osiguravanju službeničke discipline. Također je istaknuta suspenzija kao proceduralna mjera koja je na određeni način i oblik kažnjavanja službenika koji počinu posebno tešku povredu službene dužnosti.

**Ključne riječi:** službeničko zakonodavstvo, državni službenici, disciplinska odgovornost, disciplinski postupak, povrede službene dužnosti – lake i teške, etički kodeks, disciplinske sankcije

# CIVIL SERVANTS' DISCIPLINARY RESPONSIBILITY

## Summary

The responsibilities of public administration and civil servants are defined as follows: disciplinary responsibility, criminal liability, material responsibility. The characteristics and principles of disciplinary responsibility are analysed. Further, there is an analysis of legal regulation of disciplinary responsibility and disciplinary procedure (characteristics, bodies, legal remedies, statute of limitations) in Croatia as well as in Federation of Bosnia and Herzegovina, Slovenia, Serbia, and Austria. The author also analyses the types of dereliction of duty and appropriate disciplinary sanctions in Croatian legislation. Croatian legislation is compared with Austrian, French, Slovenian, Bosnian, and Serbian solutions. Croatian legislation differentiates between gross and minor dereliction of duty, as well as between the respective sanctions. Various derelictions and corresponding sanctions have been dealt with in the paper, accompanied by the available examples of relevant decisions of the Administrative Court and civil servants' courts. There is a separate analysis of the role of ethical codes in securing civil servants' discipline. Suspension is a procedural measure analysed and emphasised as a measure that simultaneously represents a form of sanctioning the civil servants who have committed particularly gross dereliction of duty.

**Key words:** civil servants' legislation, state servants, disciplinary responsibility, disciplinary procedure, derelictions of duty – minor and gross, ethical code, disciplinary sanctions