

Objavljeno: Upravno pravo i upravni postupak u praksi - aktualna pitanja i problemi, Inženjerski biro d.d.  
Zagreb, listopad 2006.

## POSTUPAK RADI POVREDE SLUŽBENE DUŽNOSTI DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA, TE UDALJENJE IZ SLUŽBE (S OSVRTOM NA POLICIJSKE I SUDSKE SLUŽBENIKE)

U modernim društvenim odnosima očita je potreba za disciplinskim postupcima u privatnom sektoru (gospodarske i sportske organizacije, razna udruženja građana), ali i u javnopravnom sektoru (javne i državne službe, državni dužnosnici), radi čega zakonodavci uz pomoć dosega pravne teorije i prakse pokušavaju ustanoviti idealnu pravnu regulaciju tih postupaka. Hrvatsko zakonodavstvo novim Zakonom o državnim službenicima («Narodne novine», broj 92/05), uvodi upravni a napušta kaznenoprocetni model. Ovaj tekst će pokušati dati pregled normi koje reguliraju disciplinske postupke u dijelu javnopravnog sektora, uz izvode iz sudske prakse te komentar određenih pitanja i problema.

### 1. Uvodni dio

Povrede službene dužnosti regulira više materijalnih i procesnih propisa koji različito nazivaju postupak radi povrede službene dužnosti. Zakon o državnim službenicima i namještenicima («Narodne novine», broj 27/01 - u daljnjem tekstu ZDSN), novi Zakon o državnim službenicima («Narodne novine», broj 92/05 - u daljnjem tekstu ZDS) i Zakon o sudovima («Narodne novine», broj 150/05 – u daljnjem tekstu ZOS) nazivaju ga postupkom radi povrede službene dužnosti, dok ga Zakon o policiji («Narodne novine», broj 129/00 – u daljnjem tekstu ZOP) i Zakon o carinskoj službi («Narodne novine», broj 67/01) imenuju disciplinskim postupkom. Zakon o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske («Narodne novine», broj 33/02, 58/02 i 175/03), Pravilnik o vojnoj stezi («Narodne novine», broj 95/03), Zakon o državnom odvjetništvu («Narodne novine», broj 51/01) i Zakon o izvršavanju kazne zatvora («Narodne novine», broj 190/03) definiraju kao stegovni postupak, a Zakon o sigurnosnim službama («Narodne novine», broj 32/02 i 38/02) ga zove disciplinskim ili stegovnim postupkom.

Međutim, imajući u vidu odredbe spomenutih propisa u pitanju su samo različite zakonske terminologije a ne i suštinske razlike, te će u daljnjem tekstu biti korišten termin disciplinski postupak.

Od procesnih propisa primjenjuju se Zakon o općem upravnom postupku («Narodne novine», broj 53/91 i 103/96) i Zakon o kaznenom postupku («Narodne novine», broj 62/03-pročišćeni tekst), ali je bitno napomenuti da značajan broj procesnih odredbi nalazimo i u naprijed navedenim pretežno materijalnim propisima.

Ovaj tekst obuhvaća povrede i postupak propisan ZDSN-om, ZDS-om, ZOS-om i ZOP-om.

Unatoč novodonesenom ZDS-u u brojnim disciplinskim postupcima će se još neko vrijeme primjenjivati ZDSN, budući je prijelaznim i završnim odredbama ZDS-a propisano da će se postupci u predmetima iz službeničkih i radnih odnosa koji ne budu dovršeni do stupanja na snagu ovog zakona nastaviti i dovršiti prema dosadašnjim propisima<sup>[1]</sup>.

Posebno je potrebno istaknuti da je odredbom članka 144. stavak 3. ZDS, propisano da u odnosu na službenike i namještenike u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i jedinica područne (regionalne) samouprave, **Zakon o državnim službenicima i namještenicima** („Narodne novine“, broj 27/01) **ostaje na snazi** do stupanja na snagu posebnog zakona kojim će se urediti njihova prava, obveze i odgovornosti.

U svezi spomenutog posebnog zakona valja napomenuti da je još Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi („Narodne novine“, broj 90/92, 94/93, 117/93 i 5/97), člankom 56c. bilo propisano da se prava, obveze i odgovornosti kao i druga pitanja od značenja za rad djelatnika u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne samouprave uređuju posebnim zakonom, te da se do donošenja zakona iz stavka 1. ovoga članka na djelatnike u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne samouprave shodno primjenjuju odredbe Zakona o upravi ("Narodne novine", br. 16/78, 50/78, 29/85, 41/90 i 53A/91) kojima se uređuju radni odnosi i plaće

djelatnika u organima uprave, ali da od osamostaljenja Republike Hrvatske posebni zakon o lokalnim službenicima i namještenicima nije donesen.

## 2. Svrha disciplinskog postupka

Svrhu disciplinskog postupka možemo definirati kao jedan od instrumenata osiguranja urednog i učinkovitog djelovanja državnih tijela i službi, te visokog stupnja povjerenja građana u institucije i djelatnike državnih službi.

Možemo je definirati i kao skup mjera državnog aparata usmjeren na sprečavanje negativnih društvenih pojava i zabranjenih posljedica u samom državnom aparatu, kao i stvaranje uvjeta da do takvih pojava i posljedica niti ne dođe.

Disciplinski postupak kao i svaki drugi penalni postupak ostvaruje svoj cilj kroz mogućnost izricanja kazne za nedozvoljeno ponašanje, odnosno kroz opću i individualnu prevenciju. Opća prevencija se očituje u svijesti državnih službenika da se ponašanje koje predstavlja povredu službene dužnosti neće tolerirati i da društveni sistem posjeduje učinkovit i kvalitetan mehanizam koji će sankcionirati takvo ponašanje, dok se individualna prevencija očituje u izricanju zakonite i individualizirane kazne državnom službeniku.

Kroz disciplinski postupak ostvaruje se zaštita društva u cjelini, zaštita državnih tijela ali i samih državnih službenika. Kažnjavanjem državnog službenika odgovornog za nedostojno ponašanje onemogućava se neminovno društveno izjednačavanje krivnje, odnosno nametanje odgovornosti ostalim službenicima u državnom tijelu koji uzorno obavljaju svoj posao.

Naravno, prije svega je u disciplinskom postupku nužno osigurati državnom službeniku pravo na pravedan postupak, donošenje odluke o odgovornosti nakon utvrđenje svih odlučnih činjenica, ostvarenje temeljne pretpostavke nevinosti i održanje dokaznog standarda „izvan razumne sumnje“.

## 3. Odgovornost za povrede službene dužnosti

### 3.1. ZDSN

ZDSN propisuje da službenici odgovaraju za povredu službene dužnosti ako povjerene poslove ne obavljaju savjesno, stručno i u predviđenim rokovima, ako se ne pridržavaju Ustava, zakona i drugih propisa ili pravila o ponašanju za vrijeme službe ili u vezi sa službom.<sup>[2]</sup> Namještenici odgovaraju za lakše i teške povrede radne dužnosti te se na njih odgovarajuće primjenjuju odredbe ZDSN-a koje uređuju odgovornost za povredu službene dužnosti i udaljenju iz službe.<sup>[3]</sup>

### 3.2. ZDS

ZDS u članku 138. propisuje da se na prava, obveze i odgovornosti namještenika primjenjuju opći propisi o radu i u skladu s njima sklopljeni kolektivni ugovori, ako odredbama ovoga Zakona nije drukčije određeno, što znači da se **nakon stupanja na snagu ZDS protiv namještenika više ne bi mogao pokrenuti i voditi disciplinski postupak.**, osim u slučaju opisanom pod točkom 3.4. ovog teksta.

### 3.3. ZOP

ZOP-om je propisano da policijski službenici za povrede službene dužnosti odgovaraju disciplinski.<sup>[4]</sup>

### 3.4. ZOS

ZOS u odredbama članka 127. stavak 1. i 128. stavak 1. propisuje način pokretanja postupka zbog lake i teške povrede službene dužnosti sudskih službenika, ali i namještenika, čime očito odstupa od načelne regulative ZDS-a. Namjerno ili slučajno, pokazat će eventualne izmjene predmetnih propisa.

## 4. Odnos kaznene odgovornosti i odgovornosti za povredu službene dužnosti

Kaznena odgovornost **ne isključuje odgovornost za povredu službene dužnosti**, ako djelo koje je predmet kaznenoga postupka ujedno predstavlja i povredu službene dužnosti, niti oslobođenje od kaznene odgovornosti ne pretpostavlja oslobađanje od odgovornosti za povredu službene dužnosti, ako je izvršeno djelo propisano kao povreda službene dužnosti.<sup>[5]</sup>

Česti je prigovor službenika kojima je utvrđena (ili se utvrđuje) odgovornost za povredu službene dužnosti bazirana na činjenicama koje predstavljaju i kazneno djelo, da su oslobođeni od kaznene

odgovornosti ili da je obustavljen kazneni postupak, pa da bi ih stoga trebalo osloboditi i u disciplinskom postupku. Kako sam zakon propisuje potpunu odijeljenost disciplinske od kaznene odgovornosti odnosno neodgovornosti, takvi prigovori se ukazuju neutemeljenim.

Povodom ustavne tužbe protiv odluke Upravnog suda RH, Ustavni sud RH je u svojoj odluci između ostalog naveo: «Kaznena i disciplinska odgovornost, međusobno su odvojene odgovornosti koje se utvrđuju u dva potpuno neovisna postupka koji ne utječu jedan na drugi. Odgovornost za teže povrede radne discipline u disciplinskom postupku može se utvrditi i bez odluke kaznenog suda, bez obzira što povreda radne obveze može istodobno predstavljati i kazneno djelo. U disciplinskom postupku utvrđuju se elementi povrede radne discipline, pri čemu nije nužno da su se istodobno ostvarili i elementi nekog kaznenog djela, pa je u tom smislu disciplinska odgovornost šira od kaznene odgovornosti.»<sup>[6]</sup>

## 5. Vrste povreda službene dužnosti

### 5.1. Općenito

Povrede službene dužnosti mogu biti **lakše i teške**. Teške povrede službene dužnosti propisuju se zakonom, a lakše povrede zakonom, uredbom Vlade i pravilnikom čelnika tijela.<sup>[7]</sup>

U potpunosti je razumljivo da se teške povrede službene dužnosti propisuju isključivo zakonom jer mogu imati teške posljedice vezane uz radno pravni status državnog službenika, kao što je otpust iz državne službe. Mogućnost propisivanja lakih povreda službene dužnosti osim određenih zakonom dana je u nadležnost Vlade i čelnika tijela radi mogućnosti definiranja specifičnih zahtjeva pojedinih službi i državnih tijela.

### 5.2. Lakše povrede službene dužnosti

#### 5.2.1. ZDSN i ZDS

Lakše povrede službene propisane ZDSN-om su učestalo zakašnjanje na posao ili raniji odlazak s posla, napuštanje radnih prostorija tijekom radnog vremena bez odobrenja ili iz neopravdanih razloga, neuredno čuvanje spisa, podataka ili druge povjerene dokumentacije, neopravdan izostanak s posla jedan dan i neobavješćivanje nadređenog službenika o spriječenosti dolaska na posao u roku od 24 sata bez opravdanih razloga.<sup>[8]</sup>

#### 5.2.2. ZOP

Uz povrede službene dužnosti utvrđene ZDSN-om, lakše povrede službene dužnosti određene ZOP-om su: nepropisno postupanje s povjerenim sredstvima za rad, neuljudan odnos prema strankama i suradnicima za vrijeme rada, nepropisno nošenje odore i oznaka, neopravdani izostanak s posla u trajanju od jednog dana.<sup>[9]</sup>

### 5.3. Teške povrede službene dužnosti

#### 5.3.1. ZDSN

Teške povrede službene dužnosti određene ZDSN-om su neizvršavanje, nesavjesno, nepravodobno ili nemarno izvršavanje službenih obveza, nezakoniti rad ili propuštanje poduzimanja mjera ili radnji na koje je službenik ovlašten radi sprečavanja nezakonitosti, davanje netočnih podataka kojima se utječe na donošenje odluka nadležnih tijela ili time nastaju druge štetne posljedice, zlouporaba položaja ili prekoračenje ovlasti u službi, odbijanje izvršenja zadaće ako za to ne postoje opravdani razlozi, neovlaštena posluga sredstvima povjerenima za izvršavanje poslova, odavanje službene ili druge tajne, obavljanje djelatnosti koja je u suprotnosti s poslovima radnog mjesta ili bez prethodnog odobrenja čelnika tijela, onemogućavanje građana ili pravnih osoba u ostvarivanju prava na podnošenje zahtjeva, žalbi, prigovora i predstavki ili drugih zakonskih prava, uporaba nevjerodostojne isprave u cilju ostvarivanja prava u službi, nedolično ponašanje koje nanosi štetu ugledu službe, neopravdan izostanak s posla od dva do četiri dana u jednom mjesecu, ponašanje radi kojega je tri puta izrečena kazna za laku povredu službene dužnosti, druge povrede službene dužnosti koje su kao teške propisane posebnim zakonom.<sup>[10]</sup>

Posebni zakoni o kojima govori članak 38. ZDSN-a navedeni su u uvodu teksta.

#### 5.3.2. ZDS

ZDS na isti način regulira teške povrede službene dužnosti kao i ZDSN osim povrede nedoličnog

ponašanja koje nanosi štetu ugledu službe koje je sada preciznije definirano na način da se sankcionira ponašanje suprotno etičkom kodeksu koje nanosi štetu ugledu službe i nedoličan odnos prema strankama i iskazivanje bilo kakvog oblika netrpeljivosti prema ljudima.<sup>[11]</sup>

### 5.3.3. ZOP

ZOP-om su u članku 112. uz povrede određene ZDSN-om, kao teške povrede dužnosti propisane: davanje podataka neovlaštenim osobama, nepravilno ili nenamjensko korištenje povjerenih sredstava, poduzimanje ili nepoduzimanje bilo koje radnje sa ciljem onemogućavanja ili otežavanja pravilnog funkcioniranja službe, nedolično ponašanje u službi ili izvan službe, iznošenje neistinitih činjenica o službi, ponavljanje lakših povreda (dvije ili više lakše povrede u godinu dana).

### 5.4. ZOS

ZOS nema posebnih odredbi pa se primjenjuju odredbe ZDSN-a i ZDS-a.

### 5.5. Komentar

Iz navedenih povreda službene dužnosti proizlazi da neke od njih u potpunosti definiraju biće djela kao što su primjerice učestalo zakašnjavaње na posao, neopravdani izostanak s posla, obavljanje djelatnosti koja je u suprotnosti s poslovima radnog mjesta ili bez prethodnog odobrenja čelnika tijela i uporaba nevjerođostojne isprave u cilju ostvarivanja prava u službi, te su kao takve i lako utvrđive. Povrede službene dužnosti kao što su primjerice neizvršavanje, nesavjesno, nepravodobno ili nemarno izvršavanje službenih obveza i nedolično ponašanje koje nanosi štetu ugledu službe nisu precizno definirane i obuhvaćaju raznovrsne oblike ponašanja državnog službenika.

ZDSN-om i ZOP-om je kao teška povreda službene dužnosti utvrđeno obavljanje djelatnosti koja je u suprotnosti s poslovima radnog mjesta ili bez prethodnog odobrenja čelnika tijela. Međutim, odredbom članka 124. ZOP-a propisano je da policijskom službeniku **po sili zakona** prestaje služba kada se sazna da je postupio suprotno odredbi članka 94. istog Zakona, danom saznanja o obavljanju zabranjene djelatnosti. Odredbom članka 94. ZOP-a propisano je da policijski službenik ne smije obavljati samostalnu gospodarsku ili profesionalnu djelatnost, osim iznimno izvan redovnog radnog vremena i po prethodno pribavljenom pisanom odobrenju ministra ili osobe koju on za to ovlasti, može obavljati samostalno ili kod pravne ili fizičke osobe samo poslove koji ne utječu na zakonito i pravilno obavljanje policijskih poslova.

Dakle, isto ponašanje policijskog službenika predstavlja osnovu za prestanak službe po sili zakona i tešku povredu službene dužnosti. Ukoliko se utvrdi da policijski službenik obavlja nedozvoljenu djelatnost potrebno mu je utvrditi prestanak službe po sili zakona, jer vođenje disciplinskog postupka u takvoj situaciji ne bi bilo sukladno zakonu.

Je li činjenica da je ovlaštena službena osoba Ministarstva unutarnjih poslova RH, izvan radnog vremena, u jednom danu s više različitih bankomata podigla iznos od šezdesetak tisuća kuna, znajući da joj je temeljem ugovora s bankom dnevni limit podizanja gotovog novca 2.000 kn i dopušteno prekoračenje 10.000 kn, ostvarila tešku povredu službene dužnosti nedoličnog ponašanja izvan službe ili nije, predmet je ocjene u disciplinskom postupku. Tom prilikom je potrebno nesumnjivo utvrditi o kojoj se povredi radi, kakav je njezin značaj i u kojoj je mjeri narušen ugled službe.

Posebnu vrstu „skraćenog disciplinskog postupka“ nalazimo u odredbama članka 123. ZOP-a, kojima je određeno da policijskom službeniku za kojega **izravno nadređeni službenik utvrdi** da je nesavjesnim obavljanjem službe ili povredom propisa kojima se uređuje rad službe onemogućavao obavljanje poslova iz djelokruga Ministarstva, prestaje radni odnos. Pod onemogućavanjem obavljanja poslova smatra se prekoračenje policijske ovlasti ili neprimjenjivanje policijske ovlasti kada ih je policijski službenik sukladno odredbama ZOP-a bio dužan primijeniti, uslijed čega je **nastupila šteta** za fizičke ili pravne osobe ili tijela državne vlasti. Ministar unutarnjih poslova, u rečenim slučajevima, donosi rješenje o prestanku radnog odnosa po pribavljenom mišljenju nadležnoga nadređenog službenika, a protiv kojeg **nije dopuštena žalba**, ali se može **pokrenuti upravni spor** pred Upravnim sudom Republike Hrvatske.

Navedena odredba ZOP-a u biti predstavlja disciplinski postupak bez vođenja postupka prema pravilima disciplinskog postupka, ali s izricanjem najteže kazne prestanka službe. Takva odredba s jedne strane štiti interese službe, ali s druge strane daje veliku ovlast i mogućnost zlouporabe diskrecione ocjene, stoga je neophodno da takva rješenja sadrže kvalitetna i iscrpna obrazloženja kako bi se njihova zakonitost mogla u potpunosti ocijeniti u upravnom sporu.

Osnovni uvjet za donošenje takvog rješenja o prestanku službe je nastupanje štete za fizičke ili pravne osobe ili tijela državne vlasti. Zakon ne definira je li potrebno nastupanje materijalne ili pak nematerijalne štete (npr. narušenje ugleda službe), pa bi rečenu odredbu trebalo tumačiti da na način da ista obuhvaća i jednu i drugu vrstu štete. U prilog tome može se reći da nastupanjem materijalne štete uvijek nastupa i neka vrsta nematerijalne štete, dok nematerijalna šteta uopće ne mora proizaći iz materijalne, ali može imati ozbiljne društvene posljedice kao što su narušenje ugleda službe unutarnjih poslova i gubitak povjerenja građana u njezino djelovanje.

## 6. Primjena procesnih propisa u disciplinskom postupku

### 6.1. ZDSN

U postupku zbog **lakše povrede** službene dužnosti **odgovarajuće** se primjenjuju odredbe **Zakona o općem upravnom postupku**, dok se u postupku zbog **teške povrede** službene dužnosti **odgovarajuće** primjenjuju odredbe **Zakona o kaznenom postupku**.

Sam ZDSN izuzima od primjene odredbe članka 16. do 28. glave II., članka 47. do 61. glave V., članka 87. i 89. do 118. glave IX. članka 127. do 138. glave XI., članka 171. do 224. glave XVI., odredbe glave XXVIII., XXIX., XXX., XXXI. i XXXII Zakona o kaznenom postupku.[\[12\]](#)

S obzirom na supsidijarnu primjenu Zakona o kaznenom postupku u praksi su se počeli pojavljivati brojna pitanja, posebno oko tumačenja što može biti dokaz u disciplinskom postupku i kako osigurati prisutnost službenika na glavnoj raspravi jer su od primjene odredbi Zakona o kaznenom postupku izuzete odredbe o mjerama osiguranja nazočnosti okrivljenika i druge mjere opreza.

Iz odluke Ustavnog suda: «Iako je disciplinski postupak kazneni postupak *sui generis*, on ima i snažne primjese upravnog postupka. U disciplinskom postupku u pravilu ne dolazi do opasnosti kršenja ljudskih prava u opsegu u kojem je to moguće u kaznenom postupku. Osim toga, posljedice disciplinskog postupka bitno su drugačije nego posljedice kaznenog postupka. Stoga je primjena ZKP-a u disciplinskom postupku samo supsidijarna, što izrijekom propisuje članak 42. stavak 2. ZDSN. Supsidijarna primjena ZKP-a u disciplinskom postupku znači da se odredbe ZKP-a primjenjuju sukladno prirodi disciplinskog postupka, što znači da se ne moraju primjenjivati uvijek, niti se moraju primjenjivati doslovno. To se odnosi i na odredbe ZKP-a o isključenju službenih zabilješki policije kao dokaza u kaznenom postupku. Naime, službene zabilješke policije ne mogu biti dokaz u kaznenom postupku zbog specifičnosti kaznenog postupka. Međutim, službene bilješke u fazi njihova nastanka nisu nezakonito pribavljeni materijali ni s aspekta potencijalnog budućeg kaznenog postupka, ni s aspekta disciplinskog postupka. Oni postaju nezakonit dokaz tek ako se koriste u kaznenom postupku. Njihovo korištenje u druge (zakonite) svrhe nije zabranjeno.»[\[13\]](#)

### 6.2. ZDS

ZDS-om je u članku 102. određeno da se na postupak zbog povrede službene dužnosti primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje opći upravni postupak, ako ovim ili posebnim zakonom nije drukčije određeno.

S obzirom da se u postupku radi teške povrede službene dužnosti **više supsidijarno neće primjenjivati ZKP** bilo je nužno u ZDS propisati posebne odredbe u svezi postupka, prvenstveno glavne rasprave.

U članku 107. ZDS-a određeno je da se u postupku zbog teške povrede službene dužnosti mora provesti usmena rasprava, a službenik protiv kojega je pokrenut postupak mora biti saslušan. Propisano je i da se iznimno, rasprava se može održati i bez nazočnosti službenika protiv kojega se vodi postupak ako je uredno pozvan i očitovao se o zahtjevu, a postoje opravdani razlozi da se rasprava održi. Rasprava se može održati bez nazočnosti službenika protiv kojega se vodi postupak i u slučaju kada se službenik nije očitovao o zahtjevu, ako je tri puta uzastopno uredno pozvan, a pozivu se nije odazvao niti je opravdao nedolazak te je očito da službenik namjerno izbjegava sudjelovanje u postupku i odugovlači postupak.

### 6.4. ZOP

ZOP nema posebnih odredbi o ovom pitanju pa će se sukladno tome primjenjivati odredbe ZDSN-a odnosno ZDS-a ovisno o trenutku pokretanja disciplinskog postupka.

### 6.3. ZOS

ZOS-om je određeno da se u postupcima zbog povrede službene dužnosti ili naknade štete sudskih službenika i namještenika primjenjuju se odgovarajući propisi kojima se uređuje odgovornost za povrede službene dužnosti ili naknade štete državnih službenika i namještenika, ako tim Zakonom nije drukčije određeno. Nadalje je određeno da se u postupcima radi lakše povrede službene dužnosti odgovarajuće primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku.<sup>[14]</sup>

### 6.5. Komentar i Preporuke AIDP-a

Novi Zakon o državnim službenicima više ne radi razliku u primjeni procesnih propisa između postupka za lakše i teške povrede službene dužnosti, te je **Zakon o kaznenom postupku izuzet od daljnje primjene u disciplinskim postupcima** (obrađenim u ovom tekstu), **osim u situaciji opisanoj pod točkom 7.3.2. teksta i daljnje primjene ZDSN-a na lokalne službenike i namještenike.**

U svezi promjene zakonodavnog pristupa disciplinskoj materiji, odnosno odgovarajuće primjene Zakona o općem upravnom postupku umjesto Zakona o kaznenom postupku, potrebno je istaknuti da se očito radi o prihvaćanju njemačkog modela disciplinskog postupka (Bundesdisziplinargesetz iz 2001.). Iako postoje razlozi koji opravdavaju takav pristup; disciplinska tijela prvenstveno su upravna tijela a ne sudovi iako ih pojedini propisi tako nazivaju, «blaža» priroda postupka u odnosu na kazneni postupak pa je potrebno pojednostaviti postupak, posebna vrsta društvenih interesa koji se štite disciplinskim postupkom u odnosu na one zaštićene kaznenim pravom, itd, shodno je ukazati da većina zemalja primjenjuje kaznenoprocen model.

Slijedom rečenog potrebno je istaknuti da je na XVII Međunarodnom kongresu kaznenog prava međunarodnog udruženja za kazneno pravo (AIDP), Peking, 12. do 19. rujna 2004., Opća skupština u razradi primijene načela kaznenog postupka u disciplinskim postupcima prihvatila slijedeće preporuke:<sup>[15]</sup>

«1. Disciplinske sankcije moraju biti dovoljno jasne i predvidive. Sankcije i bitna procesna pravila moraju biti pravno propisani.

2. Sankcije za disciplinske prijestupe moraju biti razborite i razmjerne težini prijestupa te osobnim okolnostima počinitelja. Disciplinski postupak ne smije se koristiti kao «prerušeno» kazneno pravosuđe.

3. Okrivljeniku se mora osigurati nepristrana odluka na temelju preciznih i pravno propisanih jamstava. Preporučljivo je odijeliti tijela disciplinskog postupka koja imaju istražne ovlasti i ovlasti disciplinskog progona na jednoj strani od tijela koja imaju ovlast suditi i izricati kazne na drugoj strani.

4. Ako sankcije ne izriče tijelo koje je različito od onoga koje ima ovlast istraživanja ili progona disciplinskih prijestupa ili koje nije neovisno o organizaciji koja je disciplinski prekršitelj, okrivljeniku se mora omogućiti pravo na žalbu neovisnom i nepristranom sudu koji mora raspolagati ovlašću da odgodi izvršenje sankcije na okrivljenikov zahtjev.

5. Tijekom disciplinskog postupka, čak i uz uvažavanje potrebe za njegovim pojednostavljenjem kojom on može biti nadahnut, okrivljenik mora uživati bitna prava Pravičnog i brzog suđenja uključujući: pretpostavku nedužnosti i s njom povezano načelo «in dubio pro reo» poštovanje prava obrane uključujući pravo okrivljenika na šutnju te pravo da ne surađuje ni na koji način u utvrđivanju svoje odgovornosti, pravo da ispita svjedoke protiv sebe te izvede svjedoke sebi u korist pod istim uvjetima kao što su izvedeni svjedoci protiv njega te pravo na obrazloženu odluku.

6. Obrani se mora jamčiti pristup ispravama i podacima javne uprave ili druge organizacije koja ima disciplinske ovlasti koji su važni za utvrđivanje istine, osim ako takav pristup nije isključen zbog fundamentalnih razloga javnog interesa. U svakom slučaju, nije dopušteno izreći sankciju na temelju dokaza koji su čuvani u tajnosti od obrane.

7. U čitavom tijeku disciplinskog postupka okrivljenik mora imati pravo na učinkovitu pomoć neovisnog odvjetnika kojeg je osobno odabrao ili alternativno pravo da izabere pomoć neke druge osobe koja dobro poznaje organizaciju koja ima disciplinske ovlasti. Ako to zahtijevaju interesi pravde, okrivljenik mora biti ovlašten na besplatnu pomoć neovisnog odvjetnika, koji će mu biti službeno određen ako okrivljenik nema materijalnih sredstava osobno plaćati njegove usluge.

8. U načelu, rasprave u disciplinskom postupku trebaju biti javne, uz iznimku postupaka u kojima se izriču blaže sankcije i situacije u kojima je potrebno zaštititi moral, malodobnike, privatni život stranaka ili u demokratskom društvu, ako postoje razlozi nacionalne sigurnosti. Okrivljenik mora imati pravo da zahtijeva

nejavnu raspravu, osim ako to nije izrazito protivno javnom interesu.

9. Ako se kaznenopravna krivnja može nadovezati na disciplinsku te disciplinska sankcija dodati na kaznenu, okrivljenik u kaznenom postupku ne smije biti podvrgnut udvostručenju sankcija, osim ako to nije opravdano razlikom u dobrima i interesima koja štite disciplinske i kaznene sankcije. U potonjem slučaju, načelno se ne trebaju izricati sankcije iste vrste.

10. Disciplinska tijela ne smiju imati pristup istražnim mjerama koje imaju prisilni karakter, zadiru ili potencijalno utječu na privatnost neke osobe i koje nisu dopuštene u istragama u kaznenom postupku. U svakom slučaju, obavijesti i dokazi pribavljeni mučenjem nisu dopušteni kao temelj za izricanje disciplinskih sankcija, a niti se obavijesti i dokazi pribavljeni u disciplinskom postupku primjenom istražnih mjera koje imaju prisilni karakter, zadiru u privatnost neke osobe ili potencijalno utječu na tu privatnost i koje nisu dopuštene u istragama u kaznenom postupku, smiju koristiti u kaznenom postupku.»

## 7. Pokretanje postupka

### 7.1. ZDSN

Postupak zbog **lakše povrede** službene dužnosti pokreće **zaključkom čelnik državnog tijela** na vlastiti poticaj ili po pisanom prijedlogu nadređenog službenika.

Postupak zbog **teške povrede** službene dužnosti također pokreće čelnik državnog tijela ali se isti smatra pokrenutim **danom predaje prijedloga** za pokretanje postupka nadležnom službeničkom sudu. Na sadržaj prijedloga za pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti odgovarajuće se primjenjuju odredbe Zakona o kaznenom postupku o sadržaju optužnice.

Prijedlog za pokretanje postupka zbog povrede službene dužnosti dostavlja se službeniku, koji može podnijeti odgovor u **roku tri dana** od primitka prijedloga. U odgovoru na prijedlog za pokretanje postupka zbog povrede službene dužnosti službenik, njegov branitelj ili sindikat čiji je član, ukoliko ga službenik ovlasti za zastupanje, imaju pravo predložiti izvođenje dokaza važnih za donošenje odluke. [\[16\]](#)

### 7.2. ZDS

ZDS u članku 104. vrši korekciju članka 45. ZDSN-a na način da čelnik tijela nadležnom službeničkom sudu više ne podnosi prijedlog nego zahtjev za pokretanje postupka radi teške povrede službene dužnosti.

Daljnju izmjenu regulative ZDSN-a nalazimo u članku 105. ZDS-a kojim je definiran obvezan sadržaj zahtjeva za pokretanje postupka zbog povrede službene dužnosti: naziv nadležnog službeničkog suda, podaci o podnositelju zahtjeva (naziv i sjedište državnog tijela te ime, prezime i dužnost osobe koja je ovlaštena za podnošenje zahtjeva), podaci o službeniku protiv kojeg se pokreće postupak (osobni podaci o službeniku, naziv i sjedište tijela i ustrojstvene jedinice u kojoj je službenik zaposlen, naziv radnog mjesta na koje je službenik raspoređen), činjenični opis povrede službene dužnosti (način, vrijeme i mjesto počinjenja povrede, te ostale okolnosti iz kojih proistječu zakonska obilježja teške povrede službene dužnosti), zakonski naziv teške povrede službene dužnosti i odredba Zakona kojom je ta povreda propisana, dokazi, čije se izvođenje predlaže i potpis podnositelja zahtjeva i pečat državnog tijela.

Odredbom članka 106. ZDS-a produžen je rok za davanje odgovora državnog službenika na zahtjev za pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti s **3 na 8 dana**.

Prema odredbama ZDSN-a prijedlog za pokretanje postupka dostavlja se službeniku i u postupku radi lakše povrede, dok ZDS propisuje dostavljanje zahtjeva samo u postupku radi teške povrede službene dužnosti.

Odjeljkom 10. ZDS-a uveden je novi institut - Posredovanje u državnoj službi, te je odredbom članka 68. stavak 2. točka d. propisano da se posredovanje odnosi na pritužbe na rad i ponašanje državnih službenika prije podnošenja prijedloga čelniku tijela za pokretanje postupka zbog lake povrede službene dužnosti. Posredovanje ima obvezni karakter, te smatram da nije dopušteno pokrenuti postupak za laku povredu službene dužnosti povodom prijedloga nadređenog službenika prije okončanog postupka mirenja.

### 7.2. ZOP

Prijedlog za pokretanje disciplinskog postupka za **lakše povrede** službene dužnosti policijskog službenika podnosi **nadređeni policijski službenik**, dok prijedlog za pokretanje disciplinskog postupka zbog

**teške povrede** službene dužnosti podnosi **ministar** ili osoba koju on za to ovlasti.[\[17\]](#)

### 7.3. ZOS

#### 7.3.1. Lakše povrede

Postupak zbog lakše povrede službene dužnosti sudskih službenika i namještenika pokreće zaključkom predsjednik suda osobno ili na osnovi pisanog prijedloga nadređenog službenika. Protiv zaključka o pokretanju postupka žalba nije dopuštena.

Zaključak o pokretanju postupka dostavlja se sudskom službeniku ili namješteniku koji može podnijeti pisani odgovor u roku od tri dana od dana dostave. Ako je postupak pokrenut na temelju pisanog prijedloga nadležnog službenika, uz zaključak o pokretanju postupka, sudskom službeniku se dostavlja i pisani prijedlog nadređenog službenika.[\[18\]](#)

Iako je u glavi V. Posebne odredbe o unutarnjem ustrojstvu Vrhovnog suda Republike Hrvatske, odredbom članka 55. ZOS-a propisano da tajnik Vrhovnog suda pokreće i vodi postupke zbog lakše povrede službene dužnosti sudskih službenika i namještenika, te pokreće postupak zbog teške povrede službene dužnosti, smatram da time predsjedniku Vrhovnog suda RH nisu oduzete iste ovlasti, iako je razumljivo i drugačije tumačenje rečene odredbe.

#### 7.3.2. Teške povrede

Postupak zbog **teške povrede** službene dužnosti sudskih službenika i namještenika pokreće predsjednik suda i prijedlog dostavlja nadležnom službeničkom sudu. Postupak je pokrenut danom predaje prijedloga za pokretanje postupka nadležnom službeničkom sudu.

Na sadržaj prijedloga za pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti odgovarajuće se primjenjuju odredbe Zakona o kaznenom postupku o sadržaju optužnice. Službenički sud će o prijedlogu za pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti obavijestiti službenika i namještenika protiv kojeg je postupak pokrenut, dostavom primjerka prijedloga zajedno s priloženim dokazima. Službenik ili namještenik može podnijeti pisani odgovor u roku od tri dana od dostave prijedloga.[\[19\]](#) Ovdje vidimo razliku u odnosu na ZDS koji za odgovor daje **rok od 8 dana**.

S obzirom na stupanje na snagu ZDS pojavljuje se određena neusklađenost između članka 128. stavak 3. ZOS-a koji propisuje primjenu Zakona o kaznenom postupku u pogledu sadržaja prijedloga za pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti, te odredbe članka 105. ZDS-a koji samostalno propisuje sadržaj zahtjeva za pokretanje postupka. U konkretnoj situaciji ZOS je kao *lex specialis* samostalno propisao primjenu kaznenog procesnog propisa, pa bi isti trebalo primjenjivati temeljem odredbe članka 130. ZOS-a.

### 7.4. Sindikalni povjerenik

Odredbom članka 78. Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike („Narodne novine“, broj 92/04, 141/04 i 150/04), određeno je da za vrijeme obnašanja dužnosti sindikalnog povjerenika, i šest mjeseci po isteku te dužnosti, sindikalnom povjereniku u državnom tijelu bez suglasnosti Sindikata ne može prestatu služba odnosno rad, osim po sili zakona, niti se on može bez njegove suglasnosti premjestiti na drugo radno mjesto u okviru istog ili drugog državnog tijela, odnosno premjestiti na rad izvan mjesta njegova stanovanja, pokrenuti protiv njega postupak zbog povrede službene dužnosti, kao ni udaljiti iz službe odnosno s rada zbog pokretanja kaznenog postupka.

Ovdje vidimo ograničenje mogućnosti pokretanja postupka zbog povrede službene dužnosti, odnosno njegovo vezivanje uz pristanak samog državnog službenika koji obavlja dužnost sindikalnog povjerenika. S obzirom da Kolektivnim ugovorom nije određeno radi li se o postupcima za lake ili teške povrede, odredbu je potrebno tumačiti ekstenzivno.

## 8. Tijela za vođenje postupka i odluke u postupku

### 8.1. ZDSN

Čelnik tijela odlučuje o lakšim povredama službene dužnosti, dok o teškim povredama službene dužnosti u prvom stupnju odlučuje **službenički sud**, a u drugom stupnju **viši službenički sud**, ako posebnim zakonom za službenike pojedinih državnih tijela nije drukčije određeno. **Vlada ustrojava** službeničke sudove za pojedina ili više državnih tijela.



Službenički sud ima predsjednika i šest članova od kojih se predsjednik i najmanje jedan član imenuju iz reda sudaca, dok Viši službenički sud ima predsjednika i deset članova od kojih se predsjednik i najmanje dva člana imenuju **iz reda sudaca** koje imenuje Vlada. Rečeni sudovi odlučuju u vijeću od tri člana koje imenuje predsjednik za svaki pojedini slučaj i kojem uvijek predsjednik član imenovan iz reda sudaca. Odlukom kojom se ustrojava službenički sud utvrđuje se tijelo državne uprave koje će za potrebe službeničkog suda obavljati uredske i druge poslove, dok za viši službenički sud te poslove obavlja ministarstvo nadležno za poslove opće uprave.[\[20\]](#)

### 8.2. ZDS

ZDS u člancima 100. i 101. uređuje pitanje tijela za vođenje postupka na način kao i ZDSN, s razlikom da prvostupanjski službenički i viši službenički sud umjesto šest i deset članova imaju najmanje po deset članova.

Odredbom članka 108. ZDS-a propisano je da se u postupku zbog povrede službene dužnosti i odgovornosti službenika odlučuje rješenjem, a o pitanjima postupka zaključkom.

Potrebno je istaknuti da je odredbom članka 148. ZDS-a određeno da će Vlada RH najkasnije u roku od tri mjeseca od dana stupanja na snagu ovoga Zakona ustrojiti službeničke sudove i Viši službenički sud, imenovati članove službeničkih sudova i Višeg službeničkog suda, te da će do ustrojavanja novih službeničkih sudova i Višega službeničkog suda i imenovanja njihovih članova na temelju ovoga Zakona, postupke zbog teških povreda službene dužnosti provodit će dotadašnji službenički sudovi i Viši službenički sud, ustrojeni na temelju dotadašnjih propisa.

### 8.3. ZOP

Za policijske službenike Ministarstva u sjedištu i **policijske službenike** policijskih uprava ustrojeni su prvostupanjski i drugostupanjski **disciplinski sud unutar Ministarstva** u sjedištu.

Za **lakše povrede** službene dužnosti policijskog službenika postupak pokreće, vodi i donosi odluku **ministar** unutarnjih poslova ili osoba koju on za to ovlasti, dok je za **teške povrede** službene dužnosti ministar ovlašten podnijeti prijedlog za pokretanje disciplinskog postupka ali postupak pokreće, vodi i donosi odluku **disciplinski sud**.

Prvostupanjski disciplinski sud u Ministarstvu unutarnjih poslova sastoji se od predsjednika i dva člana, dok se Drugostupanjski disciplinski sud sastoji se od predsjednika i četiri člana, koji su **zaposlenici Ministarstva** u sjedištu.[\[21\]](#)

### 8.4. ZOS

Postupak radi **lakše povrede** službene dužnosti u sudovima provodi **predsjednik suda**, koji donosi i odluku o odgovornosti.

Postupak za **teške povrede** službene dužnosti sudskih službenika i namještenika provode **službenički sudovi** nadležni za službenike i namještenike u tijelima državne uprave, stručnim službama Hrvatskoga sabora i Vlade Republike Hrvatske.[\[22\]](#)

Odredbom članka 41. Zakona o izmjenama ZOS-a («Narodne novine», broj 17/04) bilo je propisano da će se postupci zbog povrede službene dužnosti koji nisu završeni do dana stupanja na snagu ovoga Zakona, dovršiti u skladu s odredbama ZDSN-a.

ZOS-om je do naprijed navedene izmjene Zakona, odredbom članka 80. bilo određeno da se za disciplinska djela koja izvrši sudski službenik ili namještenik **postupak pokreće, vodi i izriče kazne predsjednik suda**.

Dakle predsjednik suda je **bio ovlašten** voditi disciplinski postupak za lakše i teške povrede službene dužnosti, dok je od tada u njegovoj nadležnosti ostalo vođenje postupaka radi lakše povrede a postupci radi **teških povreda povjereni su službeničkim sudovima**, kako je regulirano i novim ZOS-om.

### 8.4. Komentar

Slijedom navedenog proizlazi da čelnici tijela vode postupke i donose odluke o lakšim povredama službene dužnosti, dok o težim povredama odlučuju specijalni sudovi.

Službenički sudovi su nadležni za vođenje disciplinskih postupaka radi teških povreda službene dužnosti sudskih službenika i namještenika, ali ne i policijskih službenika Ministarstva u sjedištu i policijskih službenika policijskih uprava jer oni spadaju u nadležnost posebno ustrojenih sudova unutar Ministarstva

unutarnjih poslova.

U pogledu sastava službeničkog suda i disciplinskog suda uočavamo razliku u činjenici da disciplinski sudovi u svome sastavu **nemaju članove iz redova sudaca**, nego isključivo zaposlenike Ministarstva u sjedištu, što možda i nije najsretnije rješenje.

Veliki paradoks se očituje u činjenici da će službenički sudovi, osim u ranije započetim postupcima i u novo zaprimljenim predmetima, kao procesni propis morati primjenjivati Zakon o kaznenom postupku, jer će ZDSN i dalje vrijediti za lokalne službenike i namještenike temeljem naprijed spomenute odredbe članka 144. stavak 3. ZDS-a.

## 9. Javnost, hitnost i pravo na branitelja

### 9.1. ZDSN

Postupak zbog povrede službene dužnosti je javan, hitan i u njemu se ne plaćaju pristojbe.<sup>[23]</sup> Službenik u postupku zbog povrede službene dužnosti ima **pravo na branitelja**, te je tijelo koje vodi postupak, na njegov izričiti zahtjev dužno **omogućiti sudjelovanje sindikata** čiji je član, ali nesudjelovanje sindikata u postupku ne može imati za posljedicu odugovlačenje postupka pred službeničkim sudom. Branitelj i sindikat u tom postupku imaju položaj **branitelja u kaznenom postupku**.

Odlukom tijela koje vodi postupak iznimno se može isključiti javnost, ako to zahtijeva potreba čuvanja službene ili druge zakonom propisane tajne ili drugih opravdanih razloga.<sup>[24]</sup>

### 9.2. ZDS

Odredbom članka 103. ZDS-a napravljena je razlika u odnosu na ZDSN-a na način da branitelj i sindikat više nemaju status branitelja u kaznenom postupku nego status opunomoćenika, a što je i razumljivo s obzirom da se u disciplinskim postupcima radi teške povrede službene dužnosti pokrenutim nakon stupanja na snagu ZDS više supsidijarno neće primjenjivati Zakon o kaznenom postupku, već Zakon o općem upravnom postupku.

### 9.3. ZOP

ZOP nema posebnih odredbi o javnosti i hitnosti postupka niti o pravu na branitelja, pa se primjenjuju načela ZDSN-a, odnosno primjenjivati će se odredbe ZDS-a.

### 9.4. ZOS

ZOS nema posebnih odredbi pa se primjenjuju odredbe ZDSN-a i ZDS-a.

## 10. Pravni lijekovi i sudska zaštita

### 10.1. ZDSN

Protiv rješenja u postupku zbog **lakše povrede** službene dužnosti službenik protiv kojeg se vodi postupak, ima **pravo žalbe** nadležnom **službeničkom sudu**, u roku **osam dana** od primitka rješenja o izricanju kazne, dok protiv odluke u postupku zbog **teške povrede** službene dužnosti, **službenik** protiv kojeg se vodi postupak i **čelnik tijela** imaju **pravo žalbe višem službeničkom sudu** u roku osam dana od primitka odluke. Odluka kojom je odlučeno o žalbi je konačna i ovršna, te se **protiv drugostupanjske odluke u postupku zbog povrede službene dužnosti može pokrenuti upravni spor**.<sup>[25]</sup>

#### 10.1.1. Izvanredni pravni lijekovi - sudska praksa (obnova disciplinskog postupka)

Iz presude Upravnog suda: «Prema odredbi članka 422. Zakona o kaznenom postupku predviđa se pet taksativno navedenih razloga za obnovu kaznenog postupka u korist osuđenika. Pod točkom 3. stavka 1. te odredbe kao zakonska osnova obnove navedeno je iznošenje novih činjenica i podnošenje novih dokaza koji su sami za sebe ili u svezi s prijašnjim dokazima prikladni da prouzroče oslobođenje osobe koja je bila osuđena ili njenu osudu po blažem zakonu. Za ocjenu da li je oslobađajuća kaznena presuda te činjenična osnova na kojoj se ona temelji u konkretnom slučaju novina koja je prikladna za povoljniju osudu tužitelja valja poći prvenstveno od odredbe članka 35. ZDSN-a, kao posebnog propisa koji u stavcima 2. i 3. izrijekom uspostavlja disciplinsku odgovornost kao zasebnu odgovornost u odnosu na kaznenu te isključuje njihovu međusobnu ovisnost. Time disciplinska odgovornost može postojati i kada je kaznena odgovornost isključena, dakle kada kaznenog djela nema. Razmatrajući pitanje da li je u predmetnom slučaju postojanje disciplinskog djela i disciplinske odgovornosti upitno s obzirom na činjeničnu osnovu, valja zaključiti da

spisi predmeta nesporno govore da je disciplinska presuda donesena na osnovi rezultata provedenog postupka u kojem su neposredno saslušani svjedoci, uz što su korišteni iskazi s izjavama u istražnom postupku koji je bio u tijeku. Navedeni činjenični supstrat podloga je presude u disciplinskome postupku.

Oslobađajuća kaznena presuda donesena je na osnovi provedenog kaznenog postupka, u skladu s odredbama odgovarajućeg Zakona o kaznenome postupku. U kaznenome postupku sud temelji presudu samo na činjenicama i dokazima koji su izneseni na glavnoj raspravi, koje je dužan savjesno ocijeniti, svaki pojedinačno i u svezi s ostalim dokazima te na temelju takve ocjene izvesti zaključak da li je neka činjenica dokazana. Oslobađajuća presuda u konkretnom slučaju donesena je zato što nije dokazano na prethodno izneseni način, dakle, ocjenom svih dokaza u njihovoj povezanosti, da je tužitelj počinio djelo za koje ga se tereti, a ne zato što je dokazano da djelo nije počinjeno. Kazneno djelo u odnosu na koje je tužitelj oslobođen od optužbe, se sa disciplinskim djelom zlouporabe položaja i prekoračenja službenog ovlaštenja činjenično dodiruje u opisu djela primanja novčanog iznosa od 1.000,00 kn dana 12. rujna 1997. godine kao naknade za zaštitu od eventualnih policijskih zahvata. Obnova disciplinskog postupka izvanredni je pravni lijek koji se primjenjuje u strogo zakonom određenim i ograničenim slučajevima pa u Zakonu o kaznenom postupku, kako je već spomenuto, a koji se primjenjuje na odgovarajući način postoji samo pet mogućnosti. Prema sadržaju tužiteljevog zahtjeva za obnovu proizlazi da je utemeljen na zakonskom razlogu glede novina u činjenicama odnosno dokazima, ali u bitnome tužitelj upire na izmjenu činjenične osnove pogrešno smatrajući da je oslobođenjem od kaznene odgovornosti uslijed nedostatka dokaza ista nestala. Imajući u vidu sadržaj razloga kaznene presude Općinskog suda u R. proizlazi da je većina svjedoka, osim svjedoka D. P., koji su teretili tužitelja u disciplinskom postupku, bitno izmijenila svoje iskaze. Navedeno međutim nije od utjecaja na predmetni disciplinski postupak jer je činjenična podloga disciplinske presude utvrđena dokazima provedenim u tom postupku, a navedene izmjene iskaza svjedoka na glavnoj raspravi u kaznenom postupku mogle bi biti eventualno zakonskom osnovom po točki 1. odredbe članka 422. Zakona o kaznenom postupku, uz uvjete iz stavka 2. tog članka. Nove činjenice i dokazi na kojima se temelji zahtjev za obnovu postupka moraju biti novi po svojoj suštini, svom sadržaju, a ne oni koji su već bili izneseni u ranijem postupku i tamo odgovarajuće ocijenjeni odnosno novo tumačenje ranijih dokaza, ili pogrešna ocjena dokaza, a time i povrede zakona nisu zakonske osnove obnove disciplinskog postupka.»[\[26\]](#)

Kao što je naprijed rečeno donošenje oslobađajuće presude u kaznenom postupku nije razlog za oslobođenje od disciplinske odgovornosti, a niti je sama po sebi razlog za obnovu disciplinskog postupka u svezi. Ukoliko je ključna činjenica na kojoj se zasniva odgovornost u kaznenom postupku utvrđena drugačije nego u ranije provedenom disciplinskom postupku, primjerice radi promjene iskaza svjedoka, isto bi predstavljalo razlog za obnovu disciplinskog postupka.

## 10.2. ZDS

Odredbom članka 108. ZDS-a propisano je da se protiv odluke čelnika tijela u postupku zbog lakše povrede službene dužnosti može podnijeti žalba nadležnom službeničkom sudu, dok se protiv odluke službeničkog suda u postupku zbog teške povrede službene dužnosti može podnijeti žalba Višem službeničkom sudu, oboje u roku od osam dana od dana primitka odluke. **Odluka o žalbi je konačna i izvršna i protiv nje se može pokrenuti upravni spor.**

### 10.2.1. Izvanredni pravni lijekovi

Slijedom primjene Zakona o općem upravnom postupku potrebno je razmotriti koji bi se izvanredni pravni lijekovi mogli upotrijebiti protiv odluka disciplinskih odnosno službeničkih sudova.

Smatram da su to obnova postupka, poništavanje i ukidanje po pravu nadzora i proglašavanje rješenja ništavim, dok ne bi trebalo biti mjesta primjeni zahtjeva za zaštitu zakonitosti (jer se može podnijeti samo protiv rješenja protiv kojeg se ne može voditi upravni spor), ukidanju i mijenjanju pravomoćnog rješenja uz pristanak ili na zahtjev stranke (jer se u disciplinskom postupku ne stječu nikakva prava) i izvanrednom ukidanju (jer odluke u disciplinskom postupku nisu takve naravi da bi bile izvor teške i neposredne opasnosti za opće društvene interese).[\[27\]](#)

## 10.3. ZOP

Protiv odluke u postupku zbog **lakše povrede** službene dužnosti **policijski službenik** protiv kojeg se vodi postupak i **nadređeni policijski službenik** koji je podnio prijedlog imaju pravo **žalbe** prvostupanjskom

sudu u roku od **osam dana** od dana primitka odluke i **odluka prvostupanjskog suda je konačna**.

Protiv odluke disciplinskog suda u postupku zbog **teške povrede** službene dužnosti, policijski službenik protiv kojeg se vodi postupak, ministar ili osoba koju on za to ovlasti imaju pravo **žalbe drugostupanjskom disciplinskom sudu** u roku od **osam dana** od dana primitka odluke.[\[28\]](#)

#### 10.4. ZOS

ZOS nema posebnih odredbi pa se primjenjuju odredbe ZDSN-a i ZDS-a.

#### 10.5. Sudska zaštita

Sudska zaštita je kao što je naprijed navedeno i prema ZDSN i ZDS, osigurana protiv konačnih odluka o žalbi protiv kojih je dopušteno pokrenuti upravni spor.

ZOP nema direktne odredbe da se protiv konačnih odluka disciplinskih sudova može pokrenuti upravni spor, te je pokretanje upravnog spora regulirano općom odredbom članka 79. ZOP-a (Na položaj, prava, obveze i odgovornosti policijskih službenika Ministarstva primjenjuju propisi o državnim službenicima, ako ovim Zakonom i propisima donesenim na temelju njega nije drukčije određeno) u svezi odredbe članka 47. stavak 4. ZDSN-a kojom je propisano da se protiv drugostupanjske odluke u postupku zbog povrede službene dužnosti može se pokrenuti upravni spor.

Upravni spor se sukladno odredbama članka 23. i 24. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 53/91, 9/92 i 77/92) pokreće tužbom u roku od 30 dana od dana dostave odluke stranci koja je podnosi.

Postavlja se pitanje aktivne legitimacije za podnošenje tužbe protiv odluka disciplinskih sudova, ima li je isključivo službenik čija se odgovornost utvrđivala u postupku ili i tijela odnosno osobe koje su koje su inicirale disciplinski postupak, a nezadovoljne su u njemu donesenom odlukom.

Iz odluke Upravnog suda Republike Hrvatske. „Upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od..., u upravnom sporu tužitelja Ministarstva financija Republike Hrvatske, Porezna uprava Z., protiv odluke Višeg službeničkog suda Zagrebu, klasa: UP/II-..., ur. broj:..., od 26. svibnja 2003., radi povrede službene dužnosti, u nejavnoj sjednici vijeća održanoj dana 2. rujna 2004., presudio je, Tužba se uvažava. Poništava se odluke Višeg službeničkog suda Z., klasa: UP/II-..., ur. broj:..., od 26. svibnja 2003., Poništava se rješenje Službeničkog suda u V., klasa: UP/I-..., ur.broj:... od 12. ožujka 2003. Obrazloženje: Odlukom Višeg službeničkog suda odbijena je žalba tužitelja te je potvrđeno rješenje Službeničkog suda u V. od 12. ožujka 2003. godine, kojim je državni službenik u Ministarstvu financija Poreznoj upravi I.B. oslobođen od odgovornosti da bi počinio teške povrede službene dužnosti iz članka 38. stavka 1. točke 3. i 8. Zakona o državnim službenicima i namještenicima.“[\[29\]](#)

Iz dijela navedene odluke Suda razvidno je da su i inicijatori disciplinskog postupka ovlašteni na pokretanje upravnog spora protiv konačne odluke disciplinskih sudova.

## 11. Kazne u disciplinskom postupku

### 11.1. ZDSN

Za lakše povrede službene dužnosti može se izreći javna opomena i novčana kazna u visini do 10% plaće službenika isplaćene u mjesecu kada je kazna izrečena.

Za teške povrede službene dužnosti može se izreći novčana kazna na vrijeme od jednog do šest mjeseci, s tim da kazna ne može mjesečno iznositi više od 20% ukupne plaće isplaćene u mjesecu u kojem je izrečena, premještaj na drugo radno mjesto niže složenosti poslova za koje je kao uvjet propisana ista stručna sprema i **prestanak državne službe**.

Zbroj kazni izrečen u jednom mjesecu za lakše i teške povrede ne može prijeći više od 30% ukupne plaće za taj mjesec, dok se kazna premještaja na drugo radno mjesto niže složenosti poslova može se izreći samo ukoliko pravilnikom o unutarnjem redu postoje slobodna radna mjesta.[\[30\]](#)

Kazna premještaja na drugo radno mjesto može se dakle izreći samo ukoliko unutar **istog državnog tijela** postoji propisano i slobodno radno mjesto.

### 11.2. ZDS

ZDS-om su za lakše povrede službene dužnosti pored kazne koja je bila određena i ZDSN-om (novčana kazna u visini do 10% plaće službenika isplaćene u mjesecu kada je kazna izrečena), propisane kazne usmena

opomena, pisana opomena i pisana opomena s upisom u osobni očevidnik državnog službenika (umjesto javne opomene).

Kao kazne za teške povrede službene dužnosti ZDS-om su propisane 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, zabrana promicanja u trajanju od dvije do četiri godine, zabrana napredovanja u trajanju od dvije do četiri godine, premještaj na drugo radno mjesto niže složenosti poslova, uvjetna kazna prestanka državne službe uz rok kušnje od jedne godine i prestanak državne službe.

Također je određeno kao i ZDSN-om, da zbroj novčanih kazni izrečenih u jednom mjesecu za lake i teške povrede službene dužnosti ne može iznositi više od 30% ukupne plaće isplaćene službeniku u tom mjesecu. [\[31\]](#)

#### 11.2.1. Određivanje kazne

S obzirom na promjenu procesnog propisa i primjenu ZUP-a u postupcima radi teške povrede službene dužnosti pojavila se potreba da se ZDS-om propiše način određivanja vrste kazne, jer sam ZUP nema odredbi u tom smislu. Tako je odredbom članka 111. ZDS-a propisano da se pri određivanju vrste kazne 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.

#### 11.3. ZOP

Policijskom službeniku se za težu povredu službene dužnosti, uz navedene disciplinske sankcije, može izreći i disciplinska sankcija prestanka radnog odnosa uvjetno na vrijeme od 3 do 12 mjeseci. [\[32\]](#)

#### 11.4. ZOS

ZOS nema posebnih odredbi pa se primjenjuju odredbe ZDSN-a i ZDS-a.

#### 11.5. Unošenje kazne u očevidnik službenika i njezino brisanje

Izrečena kazna unosi se u osobni očevidnik službenika, nakon konačnosti odluke kojom je izrečena kazna. Protekom roka od **dvije godine** nakon pravomoćno izrečene kazne za **lakšu povredu** službene dužnosti, izrečena kazna se **bríše** pod uvjetom da službenik nije učinio novu povredu službene dužnosti od pravomoćno izrečene kazne. Protekom roka od **četiri godine** nakon pravomoćno izrečene kazne za **tešku povredu** službene dužnosti, izrečena kazna se bríše pod uvjetom da službenik nije učinio novu povredu službene dužnosti od pravomoćno izrečene kazne. [\[33\]](#)

#### 11.6. Kazna i prijem u državnu službu

Posljedica prestanka državne službe zbog teške povrede službene dužnosti je da bivši državni službenici u razdoblju od četiri godine od prestanka državne službe, ne mogu biti ponovno primljeni u državnu službu. [\[34\]](#)

#### 11.7. Kratki komentar

Potrebno je istaknuti da ZDSN ne predviđa mogućnost izricanja kazne uvjetnog prestanka državne službe, te bi takva izrečena kazna npr. lokalnom službeniku bila nezakonita i samim time neizvršiva, dok ZDS i ZOP predviđaju takvu vrstu kazne.

### 12. Izvršenje kazni zbog povrede službene dužnosti

Kazne izrečene u postupku zbog povrede službene dužnosti **izvršava čelnik tijela** ili osoba koju on za to pisano ovlasti. [\[35\]](#)

### 13. Zastara pokretanja i vođenja postupka te izvršenja izrečenih kazni

#### 13.1. ZDSN

**Pokretanje** postupka zbog lakše povrede službene dužnosti zastarijeva u roku tri mjeseca od dana saznanja za izvršenu povredu i počinitelja, a najkasnije u roku šest mjeseci od dana izvršene povrede, a postupak se mora završiti u roku šest mjeseci od pokretanja postupka. Pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti zastarijeva u roku godine dana od dana saznanja za izvršenu povredu i počinitelja, a najkasnije u roku dvije godine od izvršene povrede, a postupak se mora završiti u roku dvije godine od dana

pokretanja postupka.

Rokovi u svezi postupka radi teške povrede službene dužnosti ne teku za vrijeme privremene spriječenosti službenika za rad zbog bolovanja, porodnog dopusta, odnosno drugog opravdanog razloga.<sup>[36]</sup>

Prema osobnom tumačenju ZDSN nije propisao apsolutni zastarni rok u slučaju osobito opravdanih situacija (stavak 3. članka 48.), te je predvidio mogućnost unaprijed nedefiniranog trajanja postupka (radi bolovanja, porodnog dopusta ili drugog opravdanog razloga). Međutim, prema stajalištu Višeg službeničkog suda u Zagrebu a kojeg prihvaća i Upravni sud Republike Hrvatske, rok od dvije godine za dovršenje postupka radi teške povrede službene dužnosti predstavlja apsolutni zastarni rok.

Iz presude Upravnog suda Republike Hrvatske: «Iz spisa predmeta je razvidno da je rješenjem tuženog ukinuto rješenje Službeničkog suda u B. od 9. ožujka 2004. godine i obustavljen disciplinski postupak protiv okrivljenog P. B., radi teže povrede službene dužnosti, a žalba imenovanog postala je bespredmetnom. U obrazloženju osporenog rješenja, tuženo tijelo je navelo da je rješavajući po službenoj dužnosti utvrdilo da je u konkretnom slučaju nastupila zastara vođenja postupka jer prema odredbi članka 45. stavka 1. ZDSN-a postupak zbog teške povrede službene dužnosti smatra se pokrenutim danom predaje prijedloga Službeničkom sudu i mora se dovršiti, sukladno članku 48. stavku 2. Zakona u roku od dvije godine od dana pokretanja. Kako je prijedlog za pokretanje postupka dostavljen Službeničkom sudu u B. 16. siječnja 2002. godine, to je postupak sukladno navedenim odredbama morao biti dovršen do 16. siječnja 2004. godine, a kako nije dovršen do tog dana nastupila je zastara vođenja postupka odnosno nakon toga dana postupak se više nije mogao voditi, radi čega je isti trebalo i obustaviti. Prigovori u tužbi nisu osnovani jer je među strankama nesporno kada je protiv okrivljenog P. B. pokrenut postupak radi teže povrede službene dužnosti, te kako odredba članka 48. stavka 2. Zakona o državnim službenicima i namještenicima propisuje da se postupak zbog teške povrede službene dužnosti mora dovršiti u roku od dvije godine od dana pokretanja postupka, to je pravilno postupilo tuženo tijelo kada je postupak obustavilo zbog nastupanja apsolutne zastare. Navodi tužitelja da se rok za vođenje disciplinskog postupka mogao produžiti zbog toga što je okrivljeni B. bio na bolovanju, nisu osnovani, jer po proteku roka od dvije godine nastupa apsolutna zastara nakon koje se postupak više ne može voditi, te je stoga prigovore iznesene u tužbi kao neosnovane valjalo odbiti, jer osporenim rješenjem tuženog tijela nije povrijeđen zakon na štetu tužitelja.»<sup>[37]</sup>

### 13.2. ZDS

Pravo na pokretanje postupka zbog lakše povrede službene dužnosti zastarijeva u roku od tri mjeseca od dana saznanja za počinjenu povredu i počinitelja, a najkasnije u roku šest mjeseci od dana kada je povreda počinjena. Ako u roku od šest mjeseci od dana pokretanja postupka ne bude donesena konačna odluka, postupak će se obustaviti zbog zastare vođenja postupka.

Pravo na pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti zastarijeva u roku od godine dana od dana saznanja za počinjenu povredu i počinitelja, a najkasnije u roku od dvije godine od dana kada je povreda počinjena. Ako u roku od dvije godine od dana pokretanja postupka ne bude donesena konačna odluka, postupak će se obustaviti zbog zastare vođenja postupka.<sup>[38]</sup>

Nadalje je ZDS-om određeno da izvršenje kazne za laku povredu službene dužnosti zastarijeva u roku od jedne godine, a za tešku povredu službene dužnosti u roku od dvije godine od konačnosti rješenja kojim je kazna izrečena.

Protekom roka od dvije godine nakon pravomoćnosti izrečene kazne za lakšu povredu službene dužnosti izrečena kazna se briše pod uvjetom da službenik nije počinio novu povredu službene dužnosti od pravomoćnosti izrečene kazne, a za teške povrede protekom roka od četiri godine.<sup>[39]</sup>

### 13.3. ZOS i ZOP

Nemaju posebnih odredbi pa se primjenjuje ZDSN odnosno ZDS.

### 13.4. Kratki komentar

ZDS u odnosu na ZDSN više ne propisuje mogućnost prekida tijeka zastarnih rokova radi bolovanja, porodnog dopusta ili drugog opravdanog razloga, te je sada potpuno nesporno kada nastupaju relativne i apsolutne zastare.

## 14. Udaljenje iz službe

### 14.1. ZDSN

**Rješenjem čelnika tijela** službenika se može udaljiti iz službe ako je protiv njega pokrenut kazneni postupak ili postupak zbog teške povrede službene dužnosti, a povreda je takve prirode da bi ostanak u službi, dok traje taj postupak, mogao štetiti interesima službe. Zakonska je presumpcija da je službenik protiv kojeg je pokrenut istražni postupak i određen pritvor udaljen iz službe. Predmetno je potrebno utvrditi rješenjem. Udaljenje iz službe može trajati do okončanja kaznenog postupka ili postupka zbog teške povrede službene dužnosti, odnosno do isteka pritvora.[\[40\]](#)

### 14.2. ZDS

ZDS na isti način kao i ZDSN regulira pitanje slučajevne udaljenja iz službe.

### 14.3. ZOP

Policijski službenik može se privremeno udaljiti iz službe **i prije** nego što je protiv njega **pokrenut disciplinski postupak** zbog teške povrede službene dužnosti, ako su sama povreda i njezine posljedice takvog karaktera da bi njegov ostanak u službi značajno naštetio interesima službe.

U slučaju udaljenja policijskog službenika odluku o udaljenju donosi ministar ili osoba koju on za to ovlasti, a disciplinski sud mora u roku od 8 dana donijeti odluku o pokretanju disciplinskog postupka. ZOP-om je propisano i trajanje udaljenja na način da isto može trajati do okončanja disciplinskog postupka, a najduže 12 mjeseci.

Policijskom službeniku koji je udaljen iz službe oduzima se službena značka, službena iskaznica, oružje i druga sredstva koja su mu povjerena za obavljanje posla.[\[41\]](#)

### 14.4. ZOS

Rješenjem predsjednika suda može se službenika ili namještenika udaljiti iz službe ako je protiv njega pokrenut kazneni postupak ili postupak zbog teške povrede službene dužnosti, a povreda je takve prirode da bi ostanak u službi, dok traje taj postupak, mogao štetiti interesima službe.[\[42\]](#)

### 14.5. Sindikalni povjerenik

Odredbom članka 78. Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike, između ostalog, propisano je da se za vrijeme obnašanja dužnosti sindikalnog povjerenika, i šest mjeseci po isteku te dužnosti, sindikalnog povjerenika u državnom tijelu bez suglasnosti Sindikata ne može udaljiti iz službe odnosno s rada zbog pokretanja kaznenog postupka.

### 14.6. Sličnosti i razlike

ZDSN i ZDS propisuju da se državni službenik kojem je određen pritvor obvezno udaljuje iz službe, dok je u situaciji kada je protiv službenika pokrenut kazneni ili disciplinski postupak potrebno rješenjem ocijeniti prirodu protupravnog postupanja u odnosu na eventualnu mogućnost nastupanja štete interesima službe. Takvo rješenje bi nužno moralo sadržavati razloge za navedenu ocjenu.

ZOP nešto drugačije od ZDSN-a i ZDS-a uređuje institut udaljenja iz službe. ZOP ne propisuje obveznost udaljenja u slučaju određivanja pritvora niti mogućnost udaljenja u slučaju pokretanja kaznenog postupka, ali smatram da nema zapreke za primjenu općih propisa (ZDSN-a ili ZDS) u konkretnim situacijama. U svezi propisane mogućnosti udaljenja iz službe čak i prije pokretanja disciplinskog postupka potrebno je istaknuti da bi o istom bilo potrebno odlučiti rješenjem potkrijepljenim valjanim obrazloženjem. S obzirom na osjetljivu prirodu poslova unutarnje sigurnosti razumljivo je da je u situaciji kada postoji osnovana sumnja da je policijski službenik počinio naročito tešku povredu službene dužnosti mora postojati mogućnost trenutnog udaljenja od obavljanja poslova službene osobe.

Dok ZDSN i ZDS propisuju mogućnost trajanja udaljenja iz službe sve dok traje disciplinski postupak, ZOP određuje 12 mjeseci kao najduži mogući rok udaljenja.

Postavlja se pitanje što se događa u situaciji kada disciplinski sud ne donese odluku o pokretanju disciplinskog postupka u roku od 8 dana. Uz navedeni rok vezana je opstojnost rješenja o udaljenju policijskog službenika ali ne i nemogućnost naknadnog pokretanja disciplinskog postupka za protupravno ponašanje u svezi kojeg je doneseno rješenje o udaljenju, jer se postupak može pokrenuti u rokovima propisanim ZDSN-om i ZDS-om.

## 15. Pravni lijekovi protiv odluke o udaljenju

### 15.1. ZDSN

Protiv rješenja o udaljenju iz službe službenik može uložiti **žalbu koja ne odgađa izvršenje** nadležnom službeničkom sudu u roku **8 dana** od primitka rješenja i o kojoj je isti dužan **odlučiti** najkasnije u roku od **15 dana** od primitka žalbe. Odluka o žalbi je konačna i protiv nje se može **pokrenuti upravni spor**. Udaljenje iz službe traje do okončanja kaznenog ili disciplinskog postupka, odnosno do isteka pritvora.<sup>[43]</sup>

### 15.2. ZDS

ZDS na isti način kao i ZDSN regulira pitanje pravnih lijekova protiv odluka o udaljenju iz službe.

### 15.3. ZOP

Protiv odluke o udaljenju policijski službenik ima pravo žalbe nadležnom disciplinskom sudu u roku od **8 dana** od dana prijema odluke. Nadležni sud mora o prigovoru **odlučiti** u roku od **8 dana** od dana primitka žalbe, a odluka o žalbi je konačna.<sup>[44]</sup>

### 15.4. ZOS

ZOS nema odredbi o pravnom lijeku protiv odluke o udaljenju što znači da se temeljem odredbe članka 130. ZOS-a primjenjuje odredba članka 52. ZDSN-a ili 113 ZDS-a, kojima je propisano da službenik može uložiti **žalbu koja ne odgađa izvršenje** nadležnom službeničkom sudu u roku **8 dana** od primitka rješenja.

### 15.5. Sudska praksa

Iz odluke Upravnog suda Republike Hrvatske Us-1326/2005-4 od 31. ožujka 2005.:

«Osporenim rješenjem tuženog tijela usvojena je žalba tužiteljice izjavljena protiv rješenja Ministarstva financija, ravnatelja Porezne uprave, klasa: UP/I-112-02/04-01/150, ur. broj: 513-03/04-1 od 1. prosinca 2004., kojim rješenjem je V. P., raspoređena na radno mjesto upravnog referenta za porez u Ministarstvu financija, Poreznoj upravi, Područnom uredu V., Ispostavi V., Pododsjeku za utvrđivanje poreza III, udaljena iz službe sa 7. prosincem 2004. te je naloženo Ministarstvu financija, Poreznoj upravi da istu vrati natrag na posao.

U tužbi protiv osporenog rješenja tužitelj u bitnom navodi da kao podnositelj prijedloga za pokretanje postupka zbog počinjene teške povrede službene dužnosti smatra da je službenica V. P. počinila tešku povredu službene dužnosti iz članka 38. stavka 1. točaka 1., 3. i 4. Zakona o državnim službenicima i namještenicima. Nadalje u tužbi opširno obrazlaže to svoje stajalište i navodi da nije zadovoljan rješenjem Službeničkog suda u V. kojim je službenica oslobođena od odgovornosti za spomenutu povredu službene dužnosti, a kako je protiv tog rješenja izjavio žalbu Višem službeničkom sudu u V. i postupak nije okončan, to smatra da nije u obvezi postupiti po rješenju Službeničkog suda u V. od 30. prosinca 2004. i službenicu V. P. vratiti na posao. Tvrdi da je navedena službenica počinila djelo za koje se tereti, stoga predlaže uvažiti tužbu i poništiti osporavano rješenje.

Tuženo tijelo u odgovoru na tužbu ne osporava da je u tijeku postupak radi teške povrede službene dužnosti protiv spomenute službenice i navodi da će o odluci Službeničkog suda u V., rješavajući o žalbi, mjerodavno mišljenje donijeti Viši službenički sud. Navodi da se u slučaju pokretanja postupka radi teške povrede, budući da nikakav kazneni postupak nije pokrenut, može, ali i ne mora izvršiti udaljenje službenika s posla odnosno radnog mjesta.

Tvrdi da se ne radi o obligatornoj mjeri, već o fakultativnoj mjeri pri čemu valja voditi računa da je državna službenica za svoj dosadašnji rad ocjenjivana dobrim ocjenama. Smatra da tužitelj nije obrazloženo naveo zbog čega bi ostanak državne službenice na radu štetio interesima službe. Navodi da sama činjenica da je stavljena sumnja da je službenica izdala pogrešnu potvrdu nije dovoljan razlog za suspenziju državne službenice, a da tužitelj nije niti pokušao dokazati u čemu bi to ostanak službenice na radnom mjestu štetio interesima službe.

Dodaje da je nakon interne revizije službenica ostala raditi na radnom mjestu još dva mjeseca do podnošenja prijedloga radi pokretanja postupka radi teške povrede, a nakon toga tek dva tjedna kasnije je doneseno rješenje o suspenziji pa se pita kako je u tom periodu, ako je povreda takove prirode kako smatra tužitelj, ista mogla raditi na svom mjestu i cijelo vrijeme izdavati porezne potvrde. Predlaže odbiti tužbu kao neosnovanu.



Tužba je neosnovana.

Odredbom članka 51. stavka 1. Zakona o državnim službenicima i namještenicima (Narodne novine, broj: 27/01) propisano je da se rješenjem čelnika tijela službenika može udaljiti iz službe, ako je protiv njega pokrenut kazneni postupak ili postupak zbog teške povrede službene dužnosti, a povreda je takve prirode da bi ostatak u službi, dok traje taj postupak, mogao štetiti interesima službe.

Iz spisa predmeta proizlazi da je prvostupanjskim rješenjem od 1. prosinca 2004. službenica udaljena iz službe, jer je protiv nje pokrenut postupak zbog počinjene teške povrede službene dužnosti, a počinjena povreda je takve prirode da bi ostatak državne službenice u službi mogao štetiti interesima službe. Međutim, navedeno rješenje nije obrazloženo u smislu odredbe članka 209. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj: 53/91) kako to pravilno navodi i tuženo tijelo u pobijanom aktu i odgovoru na tužbu.

Naime, u obrazloženju prvostupanjskog rješenja nije obrazloženo zbog čega bi ostatak državne službenice u službi štetio interesima službe, a niti je tužitelj u tužbi dao kakve razloge za to. Tužitelj u tužbi navodi činjenice zbog kojih smatra da je službenica počinila tešku povredu službene dužnosti, a koje činjenice i prigovore može isticati u samom disciplinskom postupku. Kod donošenja rješenja o udaljenju iz službe se raspravlja isključivo o tome da li je povreda službene dužnosti koja se stavlja službenici na teret takve prirode da bi ostatak službenice u službi, za vrijeme trajanja disciplinskog postupka, mogao štetiti interesima službe. To prosuđuje onaj koji donosi rješenje o udaljenju iz službe i odluka treba biti obrazložena, što je u predmetnom slučaju izostalo, dok se o samoj odgovornosti službenice raspravlja u disciplinskom postupku.

Na osnovi svega izloženog Sud ne nalazi povreda zakona na štetu tužitelja, već cijeni da je tuženo tijelo pri donošenju rješenja poštivalo zakonske odredbe i da je rješenje doneseno uz pravilnu primjenu zakona.

Zbog svega navedenog, je tužba odbijena temeljem odredbe članka 42. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima.»

Iz navedene odluke Suda proizlaze dvije značajne predmjeve, da i **tijelo koje je donijelo odluku o udaljenju službenika ima pravo žalbe protiv odluke službeničkog suda** kojom je temeljem žalbe udaljenog službenika ukinuta odluka o udaljenju. Naravno posljedično slijedi i pravo podnošenja upravne tužbe. Druga važna predmjeva je jasan stav da rješenje o udaljenju službenika radi pokrenutog disciplinskog postupka mora biti jasno obrazloženo radi čega bi ostatak službenika na radnom mjestu za vrijeme disciplinskog postupka štetio interesima službe.

### 15.6. Sličnosti i razlike

ZDSN, ZDS i ZOP propisuju da o žalbi protiv odluke čelnika tijela o udaljenju iz službe odlučuju disciplinski odnosno službenički sud. Naravno protiv konačnih odluka kojima je odbijena žalba moguće je tužbom pokrenuti upravni spor.

Smatram da rokovi propisani za donošenje rješenja o žalbi nisu prekluzivni iako se koriste termini „dužan“ i „mora“. Uporište za takvo tumačenje prvenstveno nalazim u činjenici da zakonom nisu određene posljedice zbog nedonošenja rješenja u rečenim rokovima, a što bi trebalo predstavljati temeljnu odrednicu prekluzivnih rokova. Slijedom toga, donošenje rješenja o žalbi nakon isteka roka ne bi smjelo ta rješenja učiniti nezakonitim samo iz tog razloga. S druge pak strane, nepoštivanje tih rokova od strane nadležnog suda daje službeniku mogućnost podnošenja tužbe „radi šutnje uprave“ već nakon proteka 15 odnosno 22 dana (ovisno o primjeni ZDSN-a ili ZOP-a) od dana podnošenja žalbe.

Naime, Zakonom o upravnim sporovima je propisano da ako drugostupanjsko tijelo nije u roku od 60 dana ili u posebnim propisom određenom kraćem roku donijelo rješenje o žalbi stranke protiv prvostupanjskog rješenja, a ne donese ga ni u daljnjem roku od 7 dana nakon ponovljenog traženja, stranka može pokrenuti upravni spor kao da joj je žalba odbijena.<sup>[45]</sup>

## 16. Naknada plaće za vrijeme udaljenja iz službe

### 16.1. ZDSN

Za vrijeme udaljenja iz službe službeniku pripada naknada plaće u iznosu od 60%, a ako uzdržava

obitelj 80% plaće isplaćene u mjesecu koji je prethodio udaljenju iz službe. Puna plaća pripada službeniku od dana vraćanja u službu ako službenik uspije sa žalbom protiv rješenja o udaljenju iz službe, ako se pravomoćnim rješenjem obustavi kazneni, odnosno disciplinski postupak zbog teške povrede službene dužnosti ili ako je pravomoćnom presudom u kaznenom, odnosno u disciplinskom oslobođen od odgovornosti, službeniku se vraća obustavljeni dio plaće od prvoga dana udaljenja.<sup>[46]</sup>

## 16.2. ZDS

ZDS u članku 114. na isti način kao i ZDSN regulira pitanje naknade plaće za vrijeme udaljenja iz službe, **osim** ako je pravomoćnim rješenjem obustavljen kazneni, odnosno disciplinski postupak zbog teške povrede službene dužnosti **radi zastare vođenja postupka**, kada se službeniku ne vraća obustavljeni dio plaće od prvoga dana udaljenja (stavak 3. točka b.).

## 16.3. ZOS i ZOP

Nemaju posebnih odredbi pa se primjenjuje ZDSN odnosno ZDS.

## 17. Umjesto zaključka

Disciplinski postupak je neophodan instrument osiguranja društveno prihvatljivog djelovanja državnih službenika, ali uz potpuno poštivanje prava službenika na pravedno i zakonito utvrđivanje odgovornosti. Neodlučno je hoće li se njihova odgovornost utvrđivati uz primjenu Zakona o općem upravnom postupku ili odgovarajuću primjenu Zakona o kaznenom postupku, ali je bitno da upravna i pravosudna tijela koja provode disciplinske postupke, odnosno ocjenjuju njihovu zakonitost ne dozvole odstupanje od temeljnih načela tih postupaka.

Prema osobnom mišljenju, najkvalitetnije rješenje bilo bi donošenje posebnog zakona koji samostalno regulira postupovno disciplinsko pravo, uzimajući najprimjerenije odredbe iz oba naprijed navedena postupovna propisa.

Mislav Kolakušić, dipl. iur.

---

<sup>[1]</sup> Čl. 152. ZDS-a

<sup>[2]</sup> Čl. 35. ZDSN-a isto čl.96. ZDS-a

<sup>[3]</sup> Čl. 122. ZDSN-a

<sup>[4]</sup> Čl. 110. ZOP-a

<sup>[5]</sup> Čl. 35. ZDSN-a isto čl. 96. ZDS-a

<sup>[6]</sup> Broj: U-III-953/1998 od 4. veljače 2002.

<sup>[7]</sup> Čl.36. ZDSN-a isto čl. 97 ZDS-a

<sup>[8]</sup> Čl 37. ZDSN-a isto čl. 98. ZDS-a

<sup>[9]</sup> Čl. 111. ZOP-a

<sup>[10]</sup> Čl. 38. ZDSN-a isto čl. 99. ZDS-a

<sup>[11]</sup> Čl. 99. ZDS-a

<sup>[12]</sup> Čl. 42. ZDSN-a

<sup>[13]</sup> Broj: U-III-953/1998 od 4. veljače 2002.

<sup>[14]</sup> Čl. 130. i 127. st. 4. ZOS-a

<sup>[15]</sup> B. Cvjetko, A. Kurtović, D. Krapac, Z. Đurđević, XVII. međunarodni kongres za kazneno pravo (Međunarodno udruženje za kazneno pravo, AIDP), Peking, 12.-19. rujna 2004., Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 12, br. 1/2005., str. 246-248.

<sup>[16]</sup> Čl. 44. do 46. ZDSN-a

<sup>[17]</sup> Čl. 113. ZOP-a

<sup>[18]</sup> Čl. 127. ZOS-a

<sup>[19]</sup> Čl. 128. ZOS-a

<sup>[20]</sup> Čl. 39. i 40. ZDSN-a

- [\[21\]](#) Čl. 113. do 115. ZOP-a
- [\[22\]](#) Čl. 127. i 128. ZOS-a
- [\[23\]](#) Čl. 42. i 43. ZDSN-a isto čl. 102. i 103. ZDS-a
- [\[24\]](#) Čl. 42. i 43. ZDSN-a
- [\[25\]](#) Čl. 47. ZDSN-a
- [\[26\]](#) Broj: Us-8909/2003-6 od 17. lipnja 2004.
- [\[27\]](#) Čl. 249. do 269. ZUP-a
- [\[28\]](#) Čl. 116. i 117. ZOP-a
- [\[29\]](#) Us-7700/2003-6 od 2. rujna 2004.
- [\[30\]](#) Čl. 49. ZDSN-a
- [\[31\]](#) Čl. 110. ZDS-a
- [\[32\]](#) Čl. 118. ZOP-a
- [\[33\]](#) Čl. 50. ZDSN-a
- [\[34\]](#) Čl. 49. ZDS-a
- [\[35\]](#) Čl. 41. ZDSN-a i čl. 111. ZDS-a
- [\[36\]](#) Čl. 48. ZDSN-a
- [\[37\]](#) Broj: Us-7300/2004-5 od 18. studenog 2004.
- [\[38\]](#) Čl. 109. ZDS-a
- [\[39\]](#) Čl. 111. ZDS-a
- [\[40\]](#) Čl. 51. i 52. ZDSN-a i čl. 112. ZDS-a
- [\[41\]](#) Čl. 119., 120. i 122. ZOP-a
- [\[42\]](#) Čl. 129. ZOS-a
- [\[43\]](#) Čl. 53. ZDSN-a i 113. ZDS-a
- [\[44\]](#) Čl. 121. ZOP-a
- [\[45\]](#) Čl. 26. Zakona o upravnim sporovima (NN 53/91, 9/92 i 77/92)
- [\[46\]](#) Čl. 53. ZDSN-a