

**Dr. sc. Damir Juras, policijski savjetnik**      **UDK 349.22:331.108.6-057.34(497.5)**

**Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Split**

**Tel. 385 21 307 164, fax. 385 21 307 065,**

**E-mail: [djuras@mup.hr](mailto:djuras@mup.hr)**

**Pregledni naučni rad**

## **TEŠKE POVREDE SLUŽBENE DUŽNOSTI I DISCIPLINSKE KAZNE ZA DRŽAVNE SLUŽBENIKE**

Autor u tekstu iznosi osobna stajališta.

## **Sažetak**

*U uvodnom dijelu daje se zakonska definicija državnih službenika, te se definiraju disciplinska odgovornost i službena dužnost. Zatim se daje prikaz i opis teških povreda službene dužnosti i disciplinskih kazni za teške povrede službene dužnosti u Republici Hrvatskoj, uz prikaz usporednog zakonodavstva, navođenje statističkih podataka o radu službeničkih sudova i citiranje prakse službeničkog, Upravnog i Ustavnog suda Republike Hrvatske, te Europskog suda za ljudska prava. Ukazuje se na nedostatak propisa na temelju kojeg bi se kažnjavalo nedolično ponašanje (kršenje zakona) državnih službenika izvan službe. Autor predlaže i određene izmjene i dopune u pravnim opisima (kvalifikacijama) povreda službene dužnosti, a kako bi se njima jasnije i cjelovitije propisala sva nedopuštena ponašanja državnih službenika. Zaključuje se da je zakonom određen dostatan katalog kazni kako bi se sankcije mogle individualizirati prema specifičnostima svakog pojedinog slučaja kršenja službene dužnosti, ali predlaže da se u zakonodavstvo vrati kazna "uvjetni prestanak državne službe", te da se kao pravna posljedica osude briše prikrivena uvjetna kazna, prema kojoj državnom službeniku prestaje državna služba ako u roku od godinu dana od izvršnosti disciplinske kazne bude utvrđena njegova odgovornost za novu tešku povredu službene dužnosti, budući je to suprotno načelu individualizacije kazne. Po uzoru na njemačko pravo, autor predlaže da se za umirovljene državne službenike, neovisno da li je disciplinski postupak pokrenut dok su bili u službi, za djela počinjena u službi propišu kazne umanjenja mirovine i oduzimanja mirovine.*

**Ključne riječi:** *disciplinska odgovornost, disciplinska kazna, disciplinski postupak, državni službenik, povreda službene dužnosti, službena dužnost*

## **SEVERE VIOLATIONS OF DUTY AND DISCIPLINARY SANCTIONS**

### **Summary**

*In the introduction the author provides legal definition of civil servants, as well as disciplinary liability and official duty. The author then presents description and review of serious violations of official duty and their disciplinary sanctions in the Republic of Croatia, with an overview of the comparative law, indicating statistical data on the work of civil service courts, and quoting practices of the Civil Service, Administrative, and Constitutional Court of the Republic of Croatia, as well as the European Court of Human Rights. The author*

*emphasizes the lack of regulations pursuant to which inappropriate behaviour (violations of the law) by civil servants off duty would be punishable. Furthermore, the author suggests certain amendments of legal descriptions (qualifications) of violations of duty, concluding that the law proscribes sufficient catalogue of punishments enabling individualization of sanctions according to the specificities of each case of the violation of official duty. However, the author proposes introducing the punishment “conditional termination of service” back into the legislation, and, as legal consequence, cancelling the temporary conditional punishment, according to which the civil servant’s official duty is terminated if within one year of the enforceability of disciplinary sanctions their responsibility for another severe violation of official duty is determined, considering this is contrary to the principle of punishment individualization. The author proposes proscribing the reduction of pension or confiscation of pension for the retired civil servants, regardless whether disciplinary proceedings were initiated while they were on duty, for the offences committed while on duty.*

**Keywords:** *civil servant, disciplinary responsibility, disciplinary proceedings, disciplinary sanction, official duty, violation of official duty*

## I. Uvod

Državni službenici su osobe koje u državnim tijelima kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela utvrđene Ustavom, zakonom ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava i zakona, kao i osobe koje u državnim tijelima obavljaju informatičke poslove, opće i administrativne poslove, planske, materijalno-financijske i računovodstvene poslove i slične poslove (čl.3. st. 2. i 3. Zakona o državnim službenicima, kratica: ZDS<sup>1</sup>). Disciplinska odgovornost je oblik odgovornosti državnih službenika za povredu službene dužnosti utvrđenu posebnim propisima, za koje se predviđa i posebni postupak.<sup>2</sup> Prema Rajšter Vranović “disciplinska odgovornost je odgovornost radnika za ispunjenje ugovornih i drugih obveza iz radnog odnosa”<sup>3</sup>. Disciplinska odgovornost znači savjesno pridržavanje utvrđenih pravila ponašanja. Obilježje disciplinske odgovornosti je da je ona osobna, jer

---

<sup>1</sup> Zakon o državnim službenicima, Narodne novine (kratica: NN) 92/05, 107/07, 27/08, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13.

<sup>2</sup> “Temelji pravnog režima disciplinske odgovornosti u državnoj službi počivaju na nastojanju da tijela državne uprave pojačaju unutarnju disciplinu i odgovornost u izvršenju poslova iz njihove nadležnosti.” Vinković M. i dr., Uloga disciplinskih sankcija u borbi protiv neprofesionalnog i nezakonitog ponašanja državnih službenika – slučaj Hrvatske i Bosne i Hercegovine, Pravni vjesnik, br. 2/11, Pravni fakultet u Osijeku, 2011., str. 229.

<sup>3</sup> Rajšter Vranović B., Disciplinska odgovornost po Zakonu o javnih uslužbenicima, Pravna praksa, broj 36/2009., [www.pss-slo.org/wordpress/?p=789](http://www.pss-slo.org/wordpress/?p=789) (15. 6. 2013.), Ljubljana, 2009., str. 11.

zaposlenik odgovara samo za sebe, za svoje ponašanje, a disciplinske kazne pogađaju njega osobno. Državni službenik odgovara za povredu službene dužnosti koju učini svojom krivnjom. “Svrha disciplinske odgovornosti je postavljanje mjerila za postupanje službenika radi učinkovitog djelovanja službenika uz očuvanje ugleda i časti državne službe.”<sup>4</sup> Stupajući u radnopravni odnos s državom tj. službenički odnos, državni službenik prihvaća i disciplinske ovlasti države kao poslodavca, koje su unaprijed ustanovljene i posebno regulirane. Država ovdje ima privilegiju posebno urediti svoje disciplinske ovlasti kao poslodavac, a samim tim i granice svoje disciplinske represije, pa tako Dedić navodi da je disciplinska odgovornost državnih službenika utvrđena kao “konzekvenca specifičnosti radnopravnog odnosa, za svaku povredu službene dužnosti, koju ovi djelatnici učine svojom krivnjom, a naročito ako službenik povjerene poslove i zadatke ne obavlja savjesno i uredno i ako se ne pridržava zakona i drugih propisa ili pravila o ponašanju za vrijeme rada ili u vezi s radom”.<sup>5</sup>

Službena dužnost je sveukupnost službenih obveza državnih službenika. Državni službenici odgovaraju za povredu službene dužnosti ako povjerene poslove ne obavljaju savjesno, stručno i u predviđenim rokovima, ako se ne pridržavaju Ustava, zakona i drugih propisa ili pravila o ponašanju za vrijeme službe ili u vezi sa službom (čl. 96. st. 1. ZDS-a).<sup>6</sup>

Ovaj rad se bavi teškim povredama službene dužnosti<sup>7</sup> i kaznama koje se za njih mogu izreći. Osim stajališta pravne doktrine te hrvatskog i usporednog zakonodavstva, rad sadrži

---

<sup>4</sup> Loje G., *Odgovornost državnih službenika*, Pravo i porezi, br. 6/11, RRiF, Zagreb, 2011., str. 92.

<sup>5</sup> Dedić S. i dr., *Radno pravo*, Pravni fakultet u Sarajevu, Sarajevo, 2005., str. 329.; Cardona opravdanje “*ius puniendi*” uprave nalazi u tome da se time “pojačava unutarnju disciplinu i odgovornost za zlouporabe i loše izvršenje, te osigurava da svi zaposleni poštuju svoje obveze”. Cardona F., *Liabilities and Discipline of Civil Servants (Obveze i stega državnih službenika)*, SIGMA, 2003., [www.oecd.org/dataoecd/22/0/43812763.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/22/0/43812763.pdf) (15. 6. 2013.), str. 2.; U engleskoj teoriji se naglašava kako je “stegovna greška (*disciplinary fault*) greška koja je počinjena u službi koja se kažnjava, ne zbog toga što je povrijeđen zakon, već zbog toga što su povrijeđena interna pravila i načela rada administracije”, Chapman B., *The Profession of Government*, London, 1954., str. 159. – prema Borković I., *Službeničko pravo*, Informator, Zagreb, 1999., str. 138. U njemačkoj teoriji Turegg ovdje povlači razliku između zakonitosti (*Gesetzlichkeit*) i svrhovitosti (*Zweckdienstlichkeit*),<sup>5</sup> Turegg, K. E. von: *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Walter de Gruyter&Co., Berlin, 1954., str. 338.

<sup>6</sup> “Povrede službene dužnosti predstavljaju narušavanje posebnih dužnosti i ovlaštenja službenih osoba, te povredu integriteta službe od samih nositelja službenih ovlasti.” Milković D., *Odgovornost službenika za povredu službene dužnosti*, *Radno pravo*, broj 6/05, Zagreb, 2005, str. 58.; “Povrede službene dužnosti državnih službenika u obavljanju državne službe kršenja su odnosno povrede nekog od prava ili dužnosti iz službeničkog odnosa.” Drmić A., *Vrste povreda službene dužnosti i disciplinske sankcije*, Hrvatska javna uprava, broj 3, Zagreb, 2010., str. 772.

<sup>7</sup> Zakonodavac u Republici Hrvatskoj, s obzirom na težinu ugrožavanja odnosno posljedice kršenja službene dužnosti, povrede službene dužnosti dijeli na lake i teške. One se međusobno razlikuju: po vrsti propisa kojima su utvrđene – teške su utvrđene zakonom, a lake, pored zakona, još mogu biti uređene uredbom Vlade i Pravilnikom o unutarnjem redu (čl. 97. ZDS-a), tijelima za provedbu postupka (čl. 100. ZDS-a), prema zastari pokretanja i vođenja postupka (čl. 109. ZDS-a), vrstama disciplinskih kazni (čl. 110. ZDS-a) te izvršenju kazne

upravnu i sudsku praksu te statističke podatke, koji ukazuju na način primjene pravnih normi u konkretnim slučajevima.

## II. Teške povrede službene dužnosti

Teške povrede službene dužnosti su posebno teški oblici kršenja načela zakonitosti, te pravila i načela struke,<sup>8</sup> a utvrđuju se isključivo zakonom. Ovo iz razloga što su kazne, pa time i posljedice po službenike, daleko teže nego kod lakih povreda službene dužnosti. Člankom 99. ZDS-a propisano je 18 teških povreda službene dužnosti.

*1. Neizvršavanje, nesavjesno, nepravodobno ili nemarno izvršavanje službenih obveza.* Ovo je generalna klauzula, kojom se mogu obuhvatiti sva kršenja službenih obveza u službi, u slučaju da određeno činjenje ili propuštanje u službi nije obuhvaćeno drugom pravnom kvalifikacijom. Povredu službene dužnosti neizvršavanja čini službenik koji ne izvrši obvezu koju je dužan obaviti po opisu poslova svog radnog mjesta, čime direktno onemogućuje ostvarivanje funkcije državnog tijela, prije svega funkciju djelovanja u javnom interesu. Nesavjesno izvršavanje službene obveze znači postupanje protivno zakonu, drugim propisima ili pravilima struke.<sup>9</sup> Nepravodobno je ono izvršenje koje je uslijedilo po proteku roka predviđenog ili određenog za izvršenje. Nemarno izvršenje službene obveze je postupanje koje ne uključuje dužnu pažnju uslijed čega obveza nije u potpunosti i pravilno izvršena. Nesavjesno ili nemarno vršenje službe je obično trajnije stanje, koje predstavlja opasnost za interes službe. Ovom povredom službene dužnosti razrađuju se odnosno štite načelo odgovornosti za rezultate iz čl. 8. ZDS-a, te načela: obavljanje dužnosti i obveza postupanja u skladu sa zakonima (čl. 15. ZDS-a), dužnost pravodobnog i učinkovitog izvršavanja poslova (čl. 20. ZDS-a) i dužnost stručnog postupanja (čl. 22. ZDS-a). Lubarda i Kolakušić smatraju da je ovakva pravna kvalifikacija neprecizna,<sup>10</sup> no Dedić pravilno ukazuje da je bitno “da kod

---

(čl. 111. ZDS-a), dok se postupak za obje vrste povreda službene dužnosti vodi prema odredbama zakona kojim se uređuje opći upravni postupak (čl. 102. ZDS-a).

<sup>8</sup> “Težom povredom radnih obveza smatra se takvo ponašanje radnika na radu ili u vezi s radom kojim se nanosi ozbiljna šteta interesima poslodavca kao i ponašanje radnika iz kojeg se osnovano može zaključiti da daljnji rad radnika kod poslodavca ne bi bio moguć.” Milaković Z. N., *Odgovornost za povredu obveza iz ugovora o radu*, [www.risrs.org/index2.php?option=com\\_docman&task=doc...](http://www.risrs.org/index2.php?option=com_docman&task=doc...), str. 19. (22. 6. 2013.)

<sup>9</sup> *Službenički sud u Splitu, rješenjem klasa: 114-02/8-01/00011, ur.br. 2181-513-00-00/00-08-00001 od 13. ožujka 2009., utvrdio je da je državna službenica nesavjesno obavljala službu time što je “dana 25. svibnja 2006. godine, protivno članku 48. st. 2. Općeg poreznog zakona, verificirala godišnju poreznu prijavu te donijela privremeno porezno rješenje o razrezu poreza na dohodak za 2005. godinu za poreznu obveznicu M. D., iako je M. D. njezina sestra.”*

<sup>10</sup> Lubarda B., *Disciplinska odgovornost i harmonizacija prava, Pravo i privreda*, br. 5–8, Udruženje pravnikâ u privredi Srbije i Crne Gore, Beograd, 2001., str. 247.; Kolakušić, M. *Postupak radi povrede službene dužnosti*

povrede radnih dužnosti postoji jasna prethodna određenost radnih dužnosti zaposlenika odnosno radnika u propisu, kolektivnom ugovoru, općem aktu poslodavca ili pak u ugovoru o radu. Ukoliko su sve dužnosti unaprijed utvrđene, nije teško utvrditi da li određeni čin ili propust zaposlenika predstavlja ili ne predstavlja povredu tako utvrđenih radnih dužnosti.”<sup>11</sup>

2. *Nezakoniti rad ili propuštanje poduzimanja mjera ili radnji na koje je službenik ovlašten radi sprječavanja nezakonitosti.* Nezakoniti rad je aktivna djelatnost kojom se postupaju protivno pravnim propisima, dok se kod propuštanja poduzimanja mjera ili radnji radi o propuštanju djelovanja na koje je službenik bio ovlašten (imao pravo i dužnost postupanja) kako ne bi došlo do nezakonitosti.<sup>12</sup> Propisivanjem ove povrede službene dužnosti razrađuje se načelo zakonitosti i pravne sigurnosti iz čl. 5. ZDS-a.

3. *Davanje netočnih podataka kojima se utječe na donošenje odluka nadležnih tijela ili time nastaju druge štetne posljedice.* Osim davanja netočnih podataka od strane službenika, kod ovog djela je potrebno da to davanje utječe na donošenje odluke nadležnog tijela ili nastanak drugih štetnih posljedica.

4. *Zlouporeba položaja ili prekoračenje ovlasti u službi.* Zlouporeba položaja predstavlja djelovanje službene osobe u okviru službene ovlasti, ali s namjerom da sebi ili drugome pribavi protupravnu imovinsku ili neimovinsku korist. Prekoračenje ovlasti u službi postoji kada službena osoba poduzima radnje koje nisu obuhvaćane njenim službenim ovlastima.<sup>13</sup> Ova pravna kvalifikacija razrada je načela zabrane zlouporebe ovlasti i zabrane postupanja izvan ovlasti, koja su načela propisana člancima 16. i 31. ZDS-a.

5. *Odbijanje izvršenja naloga, ako za to ne postoje opravdani razlozi.* Ova povreda predstavlja odbijanje izvršenja konkretnog naloga danog od ovlaštenog službenika.

---

državnih službenika i namještenika, te udaljenje iz službe (s osvrtnom na policijske i sudske službenike), Zagreb, 2006., str. 4., [www.upravnisudrh.hr/radovi.html](http://www.upravnisudrh.hr/radovi.html) (24. 6. 2013.).

<sup>11</sup> Dedić i dr., op. cit., str. 324.

<sup>12</sup> “...izvršenje naloga koji je službenik dužan odbiti može se podvesti pod nezakoniti rad ili propuštanje poduzimanja mjera ili radnji na koje je službenik ovlašten radi sprječavanja nezakonitosti.” Rajko A., Viši nalog – dužnost izvršavanja, te dužnost i mogućnost njegova odbijanja, Pravo i porezi, broj 12, Zagreb, 2006., str. 38.

<sup>13</sup> *Službenički sud u Splitu, rješenjem klasa: 114-02/09-01/0008, ur.br. 434-09-0001 od 30. listopada 2009., utvrdio je da je državna službenica prekoračila ovlast u službi time što je “dana 19. lipnja 2008. godine u S., kao djelatnica Odsjeka za zemljišne knjige Općinskog suda u S., raspoređena na radno mjesto III. vrste-referent zemljišno-knjižni, postupajući u zemljišno-knjižnom predmetu predlagatelja (...) banke (...) i protustranke (...) znajući da za to nema ovlaštenje, izdala rješenje o upisu prava zaloga na nekretnini u korist (...) banke (...) u iznosu od 450 000 eura, potpisujući ga svojim imenom i prezimenom kao da to ovlaštenje ima.”*

6. *Neovlaštena posluga ili neodgovorno korištenje sredstava povjerenih za rad ili u vezi s radom.* Radi se o privremenom neovlaštenom uzimanju sredstva koje je službenoj osobi povjereno za korištenje u izvršenju njezinih redovnih službenih poslova, pa tako službenik koristi povjerenu stvar za privatnu svrhu, uz namjeru da stvar vrati ili službenik stvar ne koristi s dužnom pažnjom uslijed čega na sredstvu nastaje ili može nastati šteta. Ovime se razrađuje načelo uporabe povjerene imovine regulirano čl. 24. ZDS-a.

7. *Odavanje službene ili druge tajne u vezi s obavljanjem državne službe.* Ovu povredu čini službenik koji neovlašteno drugome učini dostupnim podatke koji su zakonom ili drugim propisom utvrđeni kao službena ili druga tajna.<sup>14</sup> Za odavanje službene tajne kao povrede obveze ponašanja prema poslodavcu, nije potrebno da je za poslodavca nastupila šteta. Dužnost čuvanja službene tajne i poštivanje privatnosti propisano je kao načelo ponašanja državnih službenika u čl. 21. ZDS-a.<sup>15</sup>

8. *Zlouporaba obveze državnog službenika na prijavljivanje opravdane sumnje na korupciju.* Prijavljivanje opravdane sumnje na korupciju je pravo i obveza državnog službenika, a ovom povredom se sankcionira zlouporaba navedene obveze odnosno podnošenje prijave za koju službenik zna da nije osnovana.

9. *Povreda prava na zaštitu anonimnosti državnog službenika koji prijavi opravdanu sumnju na korupciju.* Ovime se sankcionira kršenje jamstva na anonimnost podnositelju prijave o koruptivnom djelovanju.<sup>16</sup> (čl. 14. a. st. 2. ZDS-a).

---

<sup>14</sup> "Prema stanju spisa predmeta proizlazi da tuženo tijelo u žalbenom postupku opravdano cijeni da je Prvostupanjski sud ispravno zaključio da je tužitelj svojim ponašanjem počinio težu povredu službene dužnosti činjenično i pravno opisanu pod točkom A izreke prvostupanjskog rješenja. Naime, detaljnom analizom izvedenih dokaza pojedinačno i u međusobnoj povezanosti uz prihvatljivo obrazloženje kojim dokazima i iz kojih razloga je poklonjena vjera, iz utvrđenog se činjeničnog stanja pravilno zaključuje da je svojim ponašanjem (predmetnog dana i mjesta, temeljem svoje ovlasti izvršio uvid u informacijskom sustavu Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske u osobne podatke (...) sadržane u evidenciji jedinstvenog registra osoba nakon čega je te podatke, unatoč činjenice da su označeni kao službena tajna – službeno pripočio neovlaštenoj osobi, koji je iste iskoristio u daljnjem izvršenju kaznenih djela) odao službenu tajnu u svezi s obavljanjem državne službe (pravno okvalificirano kao djelo teške povrede službene dužnosti iz čl. 99. tj. Zakona o državnim službenicima, "NN" broj 92/05, 107/07 i 27/08), i dao podatke neovlaštenim osobama (pravno okvalificirano kao teža povreda službene dužnosti iz čl. 112. st. 1. t. 1. Zakona o policiji, "NN" 129/00)", Upravni sud, Us-6748/2008-4 od 17. rujna 2008.

<sup>15</sup> "Čuvanje tajne (službene i dr.), kao element šireg načela vjernosti i lojalnosti, je dužnost državnog službenika koja traje i nakon prestanka službe. Radi se o onome što je službenik saznao, a što bi, kada bi se iznijelo moglo oštetiti interese ne samo službe, tj. državnog tijela gdje državni službenik radi, nego i privatnih osoba – građana.", Nikolić G., *Disciplinska odgovornost državnih službenika (magistarski rad)*, Beograd 2008., str. 145.

<sup>16</sup> "U pravilu prve spoznaje o postojanju korupcije, osobito u slučajevima zlouporabe službenog položaja ili prekoračenja ovlasti od strane službenih ili odgovornih osoba, imaju zaposlenici u državnim tijelima ili trgovačkim društvima kojima su takve informacije dostupne zbog prirode radnog mjesta. No u većini slučajeva

10. *Ograničavanje ili uskraćivanje prava utvrđenih ovim zakonom službeniku koji odgovornim osobama ili nadležnim tijelima prijavi sumnju na korupciju ili zlostavljanje tog službenika.* Novelom ZDS-a (čl. 14. a.) uvedena je zaštita “zviždača”. Ovime se sankcionira kršenje jamstva na zaštitu od uskraćivanja ili ograničavanja prava utvrđenih ZDS-om te na zaštitu od bilo kojeg oblika zlostavljanja državnog službenika koji prijavi opravdanu sumnju na korupciju (čl. 14. a st. 2. ZDS-a).

11. *Obavljanje djelatnosti koja je u suprotnosti s poslovima radnog mjesta ili bez prethodnog odobrenja čelnika tijela.* Državni službenik može izvan redovitoga radnog vremena obavljati poslove ili pružati usluge, ako time nije u sukobu interesa,<sup>17</sup> ne šteti ugledu službe ili to nije prepreka za uredno obavljanje redovitih zadataka, ali za to mora imati prethodno pribavljeno odobrenje čelnika državnog tijela<sup>18</sup> (čl. 33. u svezi čl. 32. ZDS-a). Ograničavanjem prava državnom službeniku da se dodatno angažira kod drugog poslodavca želi se izbjeći eventualni sukob interesa, ali i njegova moguća pristranost u radu kao i mogućnost da on utroši značajnu energiju u dodatnom radu uslijed čega ne bi bio sposoban odgovarajuće se angažirati na svom radnom mjestu.

---

takve osobe, zbog straha od gubitka posla ili drugog načina sankcioniranja, ne prijavljuju korupciju. Zbog toga je poticanje na prijavljivanje i zaštita osoba koje u dobroj vjeri upozoravaju na korupciju ili otkrivaju postojanje koruptivnih djela iznimno bitna.” Barberić H., Zakonska zaštita “zviždača”, Pravo i porezi, RRiF, broj 7–8, Zagreb, 2009., str. 32.

<sup>17</sup> O aktualnom, prijetećem i prividnom sukobu interesa vidi: Nikolić, op. cit., str. 134. i Mrvić-Petrović N., Teškoće u sprječavanju sukoba interesa, [www.informator.co.yu/informator/tekstovi/teskoce\\_-\\_305.htm](http://www.informator.co.yu/informator/tekstovi/teskoce_-_305.htm) (22. 6. 2013.), a o shvaćanju vlasti kao plijena odnosno položaja kojeg treba iskoristiti vidi: Kušan L., Sukob interesa, [www.udd.hr/slike0804/Sukobin.pdf](http://www.udd.hr/slike0804/Sukobin.pdf) (22. 6. 2013.)

<sup>18</sup> “Tijekom ustavnosudskog postupka pribavljen je spis Prvostupanskog disciplinskog suda u Rijeci broj 511-01-54-RI-78275/09 -2005, te je utvrđeno da je presudom navedenog prvostupanskog tijela od 10. siječnja 2006. godine podnositelj oglašen krivim za težu povredu službene dužnosti propisanu čl. 38. t. 8. Zakona o državnim službenicima i namještenicima jer je u razdoblju od 01. lipnja 2004. do 16. kolovoza 2005. obavljao poslove za vlasnicu ugostiteljskog objekta “...” iz Otočca, s kojom živi u izvanbračnoj zajednici. U tom je razdoblju od zaposlenica tog objekta uzimao dnevni utržak, zapošljavao djelatnice i isplaćivao im plaću na ruke, a za rad u tom objektu trima djelatnicima nije isplatio plaću. Prema odredbi čl. 38. t. 8. Zakona o državnim službenicima i namještenicima, teškom povredom službene dužnosti smatra se i obavljanje djelatnosti koja je u suprotnosti s poslovima radnog mjesta ili bez prethodnog odobrenja čelnika tijela. Upravni sud utvrđuje da policijski službenik ne smije obavljati samostalnu gospodarsku djelatnost. Iznimno, policijski službenik smije, izvan redovitog radnog vremena i po prethodno pribavljenom pisanom odobrenju ministra ili osobe koju on za to ovlasti, obavljati samostalno ili kod pravne ili fizičke osobe samo poslove koji ne utječu na zakonito i pravilno obavljanje policijskih poslova. (čl. 94. Zakona o policiji). Kako je nesumnjivo utvrđeno da je podnositelj obavljao navedene poslove za koje nije ishodio prethodnu suglasnost ministra, to je pravilno po ocjeni Upravnog suda proglašen krivim i kažnjen za tešku povredu službene dužnosti. Ocjenjujući razloge ustavne tužbe sa stajališta čl. 14. st. 2. Ustava, Ustavni sud je utvrdio da osporenim presudama podnositelju nije povrijeđeno ustavno pravo jednakosti pred zakonom.” Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-472/2007 od 6. ožujka 2008., [www.usud.hr](http://www.usud.hr) (21. 6. 2013.)



12. *Uporaba krivotvorene isprave u cilju ostvarivanja prava u službi.* Radi se o uporabi lažne ili preinačene prave isprave s ciljem ostvarivanja prava u službi, određenih zakonom ili drugim propisom.

13. *Ponašanje suprotno Etičkom kodeksu državnih službenika, koje nanosi štetu ugledu službe.* Etičkim kodeksom državnih službenika (EKDS)<sup>19</sup> utvrđuju se pravila ponašanja državnih službenika i etička načela na temelju kojih postupaju državni službenici prilikom obavljanja službene dužnosti, čije kršenje, pod uvjetom da nanosi štetu ugledu službe, predstavlja težu povredu službene dužnosti (čl. 1. EKDS-a i čl. 99. st. 1. t. 13. ZDS-a). Službenik mora paziti da u obavljanju dužnosti ne umanja osobni ugled i povjerenje građana u državnu službu (čl. 7. EKDS-a), a u odnosu prema građanima dužan je postupati profesionalno, nepristrano i pristojno (čl. 10. EKDS-a). Pod ugledom se podrazumijeva uvažavanje koje čovjek ima u društvenoj zajednici. Profesionalno je ono postupanje koje je sukladno propisima i pravilima struke. Nepristranost se sastoji u dužnosti da službenik jednako postupi prema svim građanima, dok se pristojnost ogleda u spremnosti službenika da razumno i objektivno moguće sasluša i pomogne građanima kad mu se obrate.<sup>20</sup> Međusobni odnosi državnih službenika moraju se temeljiti na uzajamnom poštivanju, povjerenju, suradnji, pristojnosti, odgovornosti i strpljenju (čl. 12. EKDS-a). Počinjenje ovog djela se sastoji u kršenju općeprihvaćenih pravila ponašanja i to takvom jačinom da se objektivno šteti ugledu službe.<sup>21</sup> Djelo se može počiniti u obavljanju službe (čl. 2. i 4. EKDS-a).<sup>22</sup> Na činjenje

<sup>19</sup> Etički kodeks državnih službenika, NN 40/11, 13/12.

<sup>20</sup> O primjeni Etičkog kodeksa državnih službenika u praksi, vidi: Ratković K. i dr., Etički kodeks državnih službenika, Informator, broj 5469–5470, Zagreb, 2006., strana 10. do 11.

<sup>21</sup> “Mislimo da se odredba o 'pravilima o ponašanju za vrijeme službe ili u vezi sa službom' odnosi na pravila sadržana u Etičkom kodeksu državnih službenika, NN 49/06, koji je donijela Vlada na temelju ovlasti iz čl. 25. st. 2. ZDS-a, a povreda pravila tog Kodeksa predstavlja tešku povredu službene dužnosti iz čl. 99. t. n. ZDS-a. Time je Etički kodeks državnih službenika postao pravilnikom koji propisuje pravila ponašanja za državne službenike, a povreda tih pravila predstavlja tešku povredu službene dužnosti. Do sada etička pravila nisu bila pravna pravila pa uz njihovu povredu nije bila vezana ni pravna sankcija, a Ustavni sud nije ocjenjivao ustavnost i zakonitost etičkih pravila. Izgleda da se sada etička pravila pretvaraju u pravna pravila, sa svim posljedicama koje iz toga proizlaze.” Potočnjak Ž., *Radni odnosi državnih službenika*, u Potočnjak Ž. i dr., *Radni odnosi u Republici Hrvatskoj*, Pravni fakultet u Zagrebu i Organizator, Zagreb, 2007., str. 843.; U Izvješću o podnesenim pritužbama na neetičko ponašanje državnih službenika u 2012. godini, [www.uprava.hr](http://www.uprava.hr) (3. 7. 2013.), navodi se da je u 2012. g. podneseno ukupno 325 pritužbi (od čega 274 potpisane i 51 anonimna) na ponašanje državnih službenika protivno Etičkom kodeksu državnih službenika. U povodu podnesenih pritužbi povjerenici za etiku pokrenuli su ispitni postupak te utvrdili da su osnovana 34 pritužbe, što čini 10,5% od ukupno podnesenih pritužbi (za 48 pritužbi provjera osnovanosti nije završena do sačinjavanja izvješća). Od 34 utemeljene pritužbe u 6 slučajeva pokrenut je postupak zbog teške povrede službene dužnosti, u 11 slučajeva državni službenici pisanim putem su upozoreni na neetično ponašanje, a usmeno ili razgovorom s nadređenim službenikom opomenuto je 17 službenika. O reguliranju ponašanja službenika u javnoj upravi putem etičkih kodeksa vidi: Palidauskaitė J., *Codes of conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspective*, [www.oecd.org/dataoecd/17/32/35521438.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/17/32/35521438.pdf) (23. 6. 2013.)

<sup>22</sup> Jedino je za policijske službenike “nedolično ponašanje u službi ili izvan službe kada šteti ugledu službe” određeno kao teža povreda službene dužnosti (čl. 96. st. 1. t. 7. Zakona o policiji, NN 34/11, 130/12, kratica:

ove povrede često utjecaj ima alkohol, odnosno službenici čine povredu pod utjecajem alkohola.<sup>23</sup> Često se radi o ponašanju koje u sebi sadrži obilježja prekršaja (iz oblasti prometa, javnog reda i mira...) ili kaznenih djela, radi čega se istovremeno protiv službenika podnose i zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka i zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka odnosno kaznena prijava. ZDS (čl. 96. st. 2. i 3.) je jasno propisao da su disciplinska i kaznena odgovornost različiti i neovisni oblici pravne odgovornosti državnih službenika, te odluke u tim postupcima nemaju utjecaja jedna na drugu.<sup>24</sup>

14. *Neopravdan izostanak s posla od dva do četiri dana uzastopno.* Ovu povredu čini službenik koji izostane s posla od 2 do 4 dana u kontinuitetu. Ovime se razrađuje načelo dužnosti prisutnosti na radnom mjestu iz čl. 23. ZDS-a.<sup>25</sup>

15. *Tri puta izrečena kazna za lake povrede službene dužnosti počinjene u razdoblju od dvije godine.* Ovdje se radi o lakim povredama službene dužnosti za koje je službenik tri puta kažnjen. Ova teška povreda službene dužnosti ima uporište u prethodnom ponašanju državnog službenika i upućuje na to da izrečene kazne nisu dale rezultat i postigle svrhu izricanja, pa

---

ZP), dakle oni odgovaraju i za kršenje propisa i pravila ponašanja počinjeno i izvan službe, pod uvjetom da to šteti ugledu policije. Ovakva formulacija je povezana s odredbom čl. 31. ZP-a prema kojoj je policijski službenik i izvan službe dužan „ponašati se tako da ne šteti ugledu službe.

<sup>23</sup>O alkoholizmu i disciplinskom pravu vidi: Rauschenberder F., *Alkoholerkrankungen und Disziplinarrecht, Kriminalistik*, broj 1/2002, 2002, str. 55–59. i: Bulka Z., *Alkoholiziranost radnika kao razlog za izvanredni otkaz ugovora o radu*, *Hrvatska pravna revija*, broj 5/2006, Zagreb, 2006., str. 63. do 66.; “Uživanje alkohola u nedozvoljenim količinama nije samo privatna stvar pojedinca. Takvo postupanje neminovno se reflektira na radnom mjestu, a i statistički pokazatelji ukazuju na pojavu nepoštivanja propisanih pravila ponašanja jer dovodi do nesavjesnog ili nemarnog izvršavanja obveza ili nedoličnog ponašanja koje nanosi štetu službi u kojoj radi.” Poljak A., *Komparacija prava, obveza i odgovornosti carinskih službenika i drugih državnih službenika i namještenika s posebnim osvrtom na povrede službene dužnosti*, *Radno pravo*, broj 10, Zagreb, 2005., str. 57.

<sup>24</sup> *O odvojenosti disciplinske i kaznene odgovornosti jasan stav je iskazao i Europski sud za ljudska prava u predmetu Šikić protiv Hrvatske, zahtjev br. 9143/08, presuda od 15. srpnja 2010., [www.pravosudje.hr](http://www.pravosudje.hr) (2. 7. 2013.)*

“54. *Sud prvo primjećuje da podnositelj zahtjeva u postupku koji se tiče prestanka njegovog radnog odnosa nije bio proglašen krivim za kazneno djelo, nego za povredu radne discipline. 55. Glede utvrđenja u kaznenom postupku protiv podnositelja zahtjeva, Sud primjećuje da se od istih optužbi protiv podnositelja zahtjeva odustalo jer je državno odvjetništvo smatralo da ponašanje podnositelja zahtjeva u spornoj prilici nije predstavljalo kazneno djelo za koje se progoni po službenoj dužnosti. Međutim, u tom postupku nije bilo utvrđeno da podnositelj zahtjeva nije počinio djela o kojima je riječ. S tim u vezi nije obavljena nikakva ocjena. U takvim okolnostima, tijela koja vode postupak za prestanak radnog odnosa podnositelja zahtjeva bila su slobodna izvršiti svoju vlastitu ocjenu je li podnositelj zahtjeva djelovao na način kako mu se to stavlja na teret. Ministarstvo unutarnjih poslova je utvrdilo da podnositelj zahtjeva nije propisno evidentirao i izvijestio o prometnoj nesreći u kojoj je sudjelovalo policijsko vozilo. Ti su nalazi bili dostatni da se utvrdi povreda radne discipline od strane podnositelja zahtjeva. Sud smatra da je upravno tijelo bilo ovlašteno i sposobno neovisno utvrditi činjenice predmeta pred njim. Pri tome Sud ne smatra da je bila dana bilo kakva izjava koja bi dovela u pitanje pravo podnositelja zahtjeva da ga se smatra nevinim.*

56. *S obzirom na to, Sud smatra da odluka o prestanku radnog odnosa podnositelja zahtjeva nije bila protivna pravu zajamčenom u članku 6. stavku 2. Konvencije.”*

<sup>25</sup> Čl. 137. st. 1. t. 6. ZDS-a propisan je prestanak državne službe po sili zakona ako službenik neopravdano izostane s rada pet radnih dana uzastopce.

ponašanje državnog službenika zahtjeva da bude sankcionirano kao teška povreda službene dužnosti.

16. *Otuđenje te oštećenje ili uništenje imovine državnog tijela hotimično ili krajnjom nepažnjom.* Ovom povredom se štiti otuđenje ili uništenje imovine državnog tijela, uz iznimku da službenik ne odgovara za tešku povredu službene dužnosti ako je djelo počinio običnom nepažnjom.

17. *Dolazak na posao pod utjecajem alkohola, droga ili drugih sredstava ovisnosti ili dovođenje pod utjecaj alkohola, droga ili drugih sredstava ovisnosti za vrijeme radnog vremena ili odbijanje testiranja na alkohol ili droge.* Ovdje se sankcionira dolazak u službu pod utjecajem alkohola ili konzumiranje opijata za vrijeme službe, kao i odbijanje podvrgavanja testiranju na opijate. Smatra se da je državni službenik pod utjecajem alkohola ako u organizmu ima alkohola iznad 0,50 g/kg, odnosno odgovarajući iznos miligrama u litri izdahnutog zraka. Prisutnost alkohola u organizmu utvrđuje se analizom krvi ili urina ili mjerenjem količine alkohola u litri izdahnutog zraka ili liječničkim pregledom ili drugim metodama i aparatima. Smatra se da je državni službenik pod utjecajem droga ako u organizmu ima droga. Smatrat će se da službenik u organizmu ima droga ako se prisutnost droga utvrdi odgovarajućim sredstvima ili uređajima ili liječničkim pregledom ili analizom krvi ili krvi i urina. Testiranje na alkohol i droge provest će se samo ako se osnovano sumnja da je državni službenik pod utjecajem alkohola ili droga. Na postupak testiranja na alkohol i droge državnih službenika koji se nalaze u programu liječenja, odvikavanja ili rehabilitacije od ovisnosti te u izvanbolničkom tretmanu liječenja od ovisnosti i/ili na supstitucijskoj terapiji, primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje zaštita na radu<sup>26</sup> (čl. 99. st. 2–7. ZDS-a).

18. *Druge teške povrede službene dužnosti koje su propisane zakonom.* Zakonodavac je za policijske službenike (čl. 96. ZP-a) propisao zasebne, a za državne službenike Ministarstva

---

<sup>26</sup>“Poslodavac ne može provesti postupak provjere radi utvrđivanja je li radnik pod utjecajem sredstava ovisnosti kod radnika koji ima potvrdu da se nalazi u programu liječenja, odvikavanja ili rehabilitacije od ovisnosti te u izvanbolničkom tretmanu liječenja od ovisnosti i/ili na supstitucijskoj terapiji, ali može zatražiti ocjenu zdravstvene i psihofizičke sposobnosti radnika za obavljanje poslova za koje je zaključen ugovor o radu. Naprijed navedeni postupak iz stavka 4. ovoga članka može se provesti samo od strane ustanove kod koje se radnik nalazi u programu. Potvrdu da se radnik nalazi u programu liječenja, odvikavanja ili rehabilitacije od ovisnosti, odnosno u izvanbolničkom tretmanu liječenja od ovisnosti i/ili na supstitucijskoj terapiji, izdaje zavod nadležan za zaštitu zdravlja i sigurnost na radu.” (čl. 64. st. 4–6. Zakona o zaštiti na radu, “NN” 59/96, 94/96, 114/03, 100/04, 86/08, 116/08, 75/09, 143/12).

vanjskih poslova (čl. 54. Zakona o vanjskim poslovima, kratica: ZVP)<sup>27</sup>, carinske službenike (čl. 102. st. 1. Zakona o carinskoj službi, kratica: ZCS)<sup>28</sup>, državne službenike u Ministarstvu obrane (čl. 175. st. 3. Zakona o službi u oružanim snagama, kratica: ZSOS<sup>29</sup>), državne službenike u sustavu izvršavanja kazne zatvora (čl. 37. Zakona o izvršavanju kazne zatvora, kratica: ZIKZ)<sup>30</sup> i državne službenike u sigurnosnim službama (čl. 91. Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, kratica: ZS-OS<sup>31</sup>) dodatne (uz one propisane ZDS-om) teške povrede službene dužnosti.

### III. Usporedno zakonodavstvo o teškim povredama službene dužnosti

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>32</sup> Zakon o državnoj službi u ustanovama Bosne i Hercegovine (ZDS BiH)<sup>33</sup> povrede službene dužnosti ne dijeli na lake i teške, već se sve navode u čl. 54. st. 2., prema kojem povrede službene dužnosti mogu biti i: odavanje državne, vojne i službene tajne odnosno povreda propisa o čuvanju tih tajni; zloupotrebe i prekoračenja službenih ovlasti, neizvršavanje ili nesavjesno i nemarno vršenje povjerenih poslova i zadataka, namjerno kršenje odredbi Zakona o državnoj službi u ustanovama Bosne i Hercegovine ili drugog propisa Bosne i Hercegovine u vršenju službe i u vezi sa službom ili kršenje Kodeksa državnih službenika, bavljenje djelatnostima ili radom koji je u suprotnosti s interesima državne službe, neprimjereno ponašanje prema građanima, suradnicima i drugim osobama u vršenju državne službe ili u vezi sa službom, diskriminacija, te nasilje na osnovu spola ili spolne orijentacije, uznemiravanje na osnovu spola i seksualno uznemiravanje, kao i svaki drugi oblik diskriminacije, u skladu sa zakonom. U Bugarskoj se ne pravi razlika između lakih i teških povreda službene dužnosti, a određeno je da su disciplinski prekršaji: neizvršavanje službenih obveza, odlaganje ispunjavanja službenih obveza, nepravovremeno izvršavanje službenih obveza, kršenje obveza prema

<sup>27</sup> Zakon o vanjskim poslovima, NN 48/96, 72/13.

<sup>28</sup> Zakon o carinskoj službi, NN 68/13.

<sup>29</sup> Zakon o službi u oružanim snagama, NN 73/13.

<sup>30</sup> Zakon o izvršavanju kazne zatvora, NN 28/99, 55/00, 59/00, 129/00, 59/01, 67/01, 11/02, 190/03 – pročišćeni tekst, 76/07, 27/08, 83/09, 18/11, 56/13.

<sup>31</sup> Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, NN 79/06, 105/06.

<sup>32</sup> Public service in Austria, Federal Chancellery, <http://www.austria.gv.at/2004/4/23pubserv.pdf>, str. 15. (26. 6. 2013.)

<sup>33</sup> Zakon o državnoj službi u ustanovama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12.

građanima, te neuljudno i nepristojno ophođenje prema građanima (čl. 89. st. 2. Zakona o državnim službenicima Bugarske, kratica: ZDS Bugarske<sup>34</sup>). U Crnoj Gori, kao teže povrede službene dužnosti propisani su i: svako propuštanje ili radnja koja onemogućuje građanina ili pravnu osobu u ostvarivanju prava koja im po zakonu pripadaju, izražavanje političkih uvjerenja u obavljanju poslova; nasilničko, nedolično ili uvredljivo ponašanje prema čelniku državnog tijela, državnim službenicima, namještenicima i strankama ili iskazivanje bilo kakvog oblika netrpeljivosti; dolazak na posao u napitom stanju, opijanje u toku rada ili korištenje opojnih droga; neopravdano odsustvo sa stručnog osposobljavanja i usavršavanja na koje je državni službenik odnosno namještenik upućen; nepodnošenje prijedloga za pokretanje disciplinskog postupka kada postoje činjenice i okolnosti koje ukazuju na povredu službene dužnosti (čl. 83. Zakona o državnim službenicima i namještenicima Crne Gore, kratica: ZDSN Crne Gore<sup>35</sup>). U Grčkoj su službene dužnosti definirane kao obveze koje državnom službeniku nameću odredbe, nalozi i smjernice, a koje obvezuju službenika na takvo ponašanje da u službi i izvan službe ne šteti ugledu svoje službe, pa je u skladu s tim disciplinski prekršaj svaka povreda službenih dužnosti počinjena djelom ili propustom koji se može dovesti u svezu s državnim službenikom. Metodom pozitivne enumeracije kao disciplinski prekršaji propisani su i: djela kojima se demonstrira odbijanje priznavanja Ustava ili pomanjkanje lojalnosti prema domovini i demokraciji, povreda načela nepristranosti, odbijanje vršenja ili odugovlačenje u vršenju dužnosti; javna kritika djelovanja nadzornih organa vlasti, bilo u pisanom ili verbalnom obliku, s namjernom uporabom jasno netočnih informacija ili očevidno neprikladnih izraza; izvršavanje rada ili projekta za novčanu naknadu, a bez prethodnog dopuštenja od strane službe, neopravdano odbijanje pojavljivanja na liječničkom pregledu, neprikladno ponašanje u odnosu prema građanima, neopravdano odbijanje da ih se usluži i neopravdano propuštanje da se procesuiraju njihovi slučajevi u razumnom vremenskom roku, neopravdano propuštanje da se na prijave građana odgovori u razumnom vremenskom roku, neopravdano davanje prednosti novijim slučajevima u odnosu na one starije, korištenje položaja državnog službenika kao takvog ili uporaba informacija koje posjeduje državni službenik zahvaljujući svojoj službi ili radnom mjestu u korist svojih vlastitih privatnih interesa ili interesa treće osobe, primanje bilo koje materijalne usluge ili naknade koja dolazi od strane osobe čije slučajeve obrađuje državni službenik ili će ih obrađivati za vrijeme vršenja svojih službenih dužnosti, propuštanje da se progoni i kazni

---

<sup>34</sup> Law for the civil servant (Bulgaria), Prom. SG 67 1999; Amend SG 1 2000; Amend and Suppl, SG 25 2001, Amend SG 99 2001, Amend SG 110 2001, [www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/.../UNPAN012623.pdf](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/.../UNPAN012623.pdf) (20. 6. 2013.)

<sup>35</sup> Zakon o državnim službenicima i namještenicima Crne Gore, Službeni list Crne Gore 39/11, 66/12.

disciplinska povreda (čl. 106. i 107. Zakona o državnim službenicima Grčke, kratica: ZDS Grčke<sup>36</sup>). U Sloveniji su kao teške povrede službene dužnosti propisane i: radnje počinjene u službi i u svezi sa službom koje su istovjetne kaznenom djelu za koje se provodi sudski postupak zbog službene dužnosti, nezakonito 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 utvrđene zakonom, kolektivnim sporazumom, ugovorom o radu (čl. 123. st. 2. Zakona o državnim službenicima Slovenije, kratica: ZDS Slovenije<sup>37</sup>). U Srbiji su teže povrede dužnosti iz radnog odnosa i: povreda načela nepristranosti ili političke neutralnosti ili izražavanje i zastupanje političkih uvjerenja na radu, primanje poklona u vezi s obavljanjem poslova mimo odredaba ovog zakona, primanje usluge ili koristi za sebe ili drugu osobu ili korištenje rada u državnom organu radi utjecanja na ostvarivanje svojih prava ili prava osoba povezanih s državnim službenikom; dodatni rad mimo uvjeta određenih Zakonom; neprijavlivanje interesa koji državni službenik ili s njime povezana osoba može imati u vezi s odlukom državnog organa u čijem donošenju sudjeluje, dolazak na rad u alkoholiziranom stanju ili pod utjecajem drugih opojnih sredstava odnosno uživanje alkohola ili drugih opojnih sredstava tijekom radnog vremena (čl. 109. Zakona o državnim službenicima Srbije, kratica: ZDS Srbije<sup>38</sup>).

#### **IV. Disciplinske kazne za teške povrede službene dužnosti**

Disciplinske kazne jesu one zakonom propisane sankcije koje nadležno tijelo izriče službeniku za povredu službene dužnosti nakon provedenog disciplinskog postupka. “Disciplinske mjere koje se mogu izreći zbog povrede radne dužnosti i obaveza propisuju se, u cilju zaštite radnika i njegove pravne sigurnosti, samo zakonom.”<sup>39</sup> Sud je dužan kaznu

---

<sup>36</sup> Code of Civil Servants, Zakon broj 2683/1999,

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/umpan001819.pdf> (20. 6. 2013.)

<sup>37</sup> Zakon o javnih uslužbencih Republike Slovenije, Uradni list 56/02, 110/02, 2/04, 23/05, 35/05, 62/05, 113/05, 21/06, 23/06, 32/06, 62/06, 131/06, 11/07, 33/07, 63/07, 65/08, 69/08, 74/09, 40/12.

<sup>38</sup> Zakon o državnim službenicima Srbije, Službeni glasnik 79/05, 81/05 – ispravak, 83/05 – ispravak, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09.

<sup>39</sup> Popović T., Radno pravo, Službeni list SFRJ, Beograd, 1980., str. 179.; “...disciplinska mjera mogla bi se označiti kao određena sankcija protiv određenog počinitelja disciplinskog djela, koja se sastoji u određenom moralnom djelovanju ili ograničavanju ili oduzimanju prava i položaja ili svojstva radnika, a za čije je izricanje nadležno određeno disciplinsko tijelo.” Dedić S. i dr., op. cit., str. 326. Benković disciplinske kazne dijeli na:

individualizirati prema okolnostima pojedinog slučaja, odnosno dužan je izabrati i izreći onu kaznu kojom se u svakom konkretnom slučaju na najbolji način postiže njezina svrha specijalne i generalne prevencije.<sup>40</sup> Izricanjem kazne se “ostvaruje cilj i svrha vođenja disciplinskog postupka i na taj način osigurava efikasno funkcioniranje državne službe.”<sup>41</sup> Pri određivanju vrste kazne uzimaju se u obzir težina počinjene povrede i nastale posljedice, stupanj odgovornosti državnog službenika, okolnosti u kojima je povreda počinjena, te olakotne i otegotne okolnosti na strani državnog službenika (čl. 111. st. 1. ZDS-a<sup>42</sup>). Za istu povredu službene dužnosti može se izreći samo jedna kazna.

ZDS predviđa tri vrste kazni za državne službenike (čl. 110. st. 2.) i kaznu zabrane prijma za državnog službenika kojem je služba prestala tijekom disciplinskog postupka (čl. 107. a.). Zakonodavac je propisao zasebne kazne za policijske službenike (čl. 110. st. 2. ZP-a) i državne službenike u oružanim snagama (čl. 181. ZSOS-a), te dodatnu kaznu uvjetni prestanak radnog odnosa za državne službenike u sigurnosnim službama (čl. 92. ZS-OS-a).

Svaka kazna može se izreći za svaku (bilo koju) tešku povredu službene dužnosti,<sup>43</sup> uz iznimke da se državnom službeniku obvezno izriče kazna prestanka državne službe ako bude proglašen odgovornim za tešku povredu službene dužnosti koja ima obilježje korupcije i da se

---

morale (koje pogađaju samo ugled zaposlenika), profesionalne (koje pogađaju položaj zaposlenika u radnom odnosu) i novčane (koje pogađaju imovinu, odnosno prihode zaposlenika), Benković B., *Disciplinska odgovornost državnih službenika u pravu Republike Hrvatske i pravu Bosne i Hercegovine (magistarski rad)*, Osijek, 2010., str. 77.

<sup>40</sup> “Izbor mjere u osebujnom slučaju pokorava se načelu srazmjernosti, te nije, dakle, usmjeren samo s razlozima koji se odnose na subjektivne okolnosti skrivljene povrede ili na opću predostrožnost, nego i s interesom, objektivnim, što ga javno – pravno tijelo imade vrhu toga da uspostavi naspram javnosti odnošaj povjerenja što bi ga se bilo poljuljalo s nedisciplinom, da na neki način obdržava i obdrži integritet nesmetanog odvijanja djelatnosti javno – pravnih tijela ili slobodne profesije u pitanju; npr. državni službenik obavezan je čuvati ugled službe, odvjetnik je obavezan obdržavati i staleški ugled svoje profesije.” Babac B., *Upravno pravo*, Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, 2004., str. 927.; “...razmjernost znači da dosuđena kazna mora biti razmjerna težini prijestupa, uzimajući u obzir okolnosti. Kako bi se osigurala ravnopravnost i jednak tretman svih slučajeva, može biti korisno uspostaviti dovoljno velik raspon mogućih sankcija za kažnjavanje prekršaja.” Cardona F., *op. cit.*, str. 6.

<sup>41</sup> Drmić A., *op. cit.*, str. 772.

<sup>42</sup> “Imajući u vidu sve okolnosti (olakšavajuće i otežavajuće) disciplinskog djela, subjektivne i objektivne prirode, radniku treba izreći mjeru primjerenu težini povrede i posljedica, kao i ličnosti počinitelja (stupanj odgovornosti, ponašanje prije i poslije učinjene povrede i sl.)” Simonović D., *Individualizacija disciplinske mjere*, Pravo i privreda, br. 5–8., Beograd, 2001., str. 282.; *Savezni disciplinski zakon Njemačke (Bundesdisziplinargesetz, Bundesgesetzblatt IS 1510/2001, IS 2554/2011, [www.juris.de](http://www.juris.de) (1. 7. 2013.)),* kratica: SDZ Njemačke), paragrafom 13. st. 1., propisuje da se disciplinska mjera određuje prema težini povrede službene dužnosti, da na prikladan način mora biti uzeta u obzir osobnost državnog službenika, te mora biti uvaženo u kojoj mjeri je državni službenik zloupotrijebio povjerenje poslodavca ili zajednice.

<sup>43</sup> Braibant kritizira sustav prema kojem se za svaku povredu može izreći bilo koja od predviđenih kazni i tvrdi da bi povrede i kazne trebalo dovesti u korelaciju, kako je to napravljeno u kaznenom zakonodavstvu. Braibant G., *Administrativno pravo Francuske, JP Službeni list SRJ Beograd i CID Podgorica*, 2002. (prijevod knjige *Le Droit Administratif Francais*, Press de la fondation nationale des sciences politiques & Dalloz, 1992.), str. 327. i 328.

kazna premještaja na drugo radno mjesto niže složenosti poslova istog stupnja obrazovanja može izreći samo ako postoji slobodno radno mjesto u državnom tijelu (čl. 110. st. 5. i 7. ZDS-a).

1. *Novčana kazna na vrijeme od jednog do šest mjeseci, u mjesečnom iznosu od 10 do 20% ukupne plaće isplaćene službeniku u mjesecu u kojem je kazna izrečena.* Novčanom kaznom umanjuje se određeni iznos plaće državnom službeniku, za vrijeme koje ne može duže od 6 mjeseci.<sup>44</sup> Zakonodavac je propisao donji i gornji limit novčane kazne u širokom rasponu, omogućujući individualizaciju kazne prema konkretnom slučaju.

2. *Premještaj na drugo radno mjesto niže složenosti poslova istog stupnja obrazovanja.* Kazna premještaja na drugo radno mjesto niže složenosti poslova može se izreći samo ako postoji slobodno radno mjesto u državnom tijelu, što umanjuje praktičnu mogućnost izricanja ove kazne. Ovom kaznom službenik se kažnjava finansijski jer ga se onemogućava da ostvaruje plaću u iznosu koji je ostvarivao na radnom mjestu više složenosti poslova. Službenički sud u svom rješenju mora odrediti konkretno radno mjesto (za koje prethodno mora biti utvrđeno da je slobodno) na koje se kažnjeni državni službenik premješta.<sup>45</sup> Ovu kaznu treba izreći u slučaju kada je državni službenik pokazao takav negativan odnos prema svojim službenim obvezama da poslodavac opravdano smatra kako takav službenik ne može efikasno i zakonito obavljati poslove dotadašnjeg radnog mjesta, u slučajevima kada je poslodavac izgubio povjerenje u dotičnog državnog službenika, a odnos povjerenja je nužan za efikasan rad, te u slučajevima kada je državni službenik obavljao rukovodnu dužnost, a sama povreda je takve prirode da to ukazuje na nepouzdanost službenika ili je u takvoj mjeri narušila njegov ugled da službenik ne može uspješno rukovoditi službom.

3. *Prestanak državne službe.* Ovo je najteža kazna. Njezine posljedice pogađaju državnog službenika danom izvršnosti rješenja kojim je ona izrečena, a tiču se prestanka rada u državnom tijelu, što istovremeno dovodi do prestanka svih njegovih prava, obveza i odgovornosti iz državne službe.<sup>46</sup> U pitanju je disciplinska kazna kojom se eliminira iz

---

<sup>44</sup> Novčana kazna je samostalna, ali i "imovinska disciplinska kazna, koja se sastoji u obavezi plaćanja od strane disciplinski odgovornog radnika određenog novčanog iznosa." Bogičević Č., Utjecaj sankcija na radne odnose i status radnika, Poslovna politika, Beograd, 1991., str. 115.

<sup>45</sup> Ako bi službenički sud propustio u rješenju odrediti radno mjesto na koje se državni službenik premješta, rješenje bi bilo nezakonito, no ako stranke ne bi osporile njegovu nezakonitost i ono postalo pravomoćno, tada bi čelnik državnog tijela morao o premještaju na radno mjesto niže složenosti poslova donijeti posebno rješenje, a protiv tog rješenja bi bila dopuštena posebna žalba.

<sup>46</sup> O važnosti, za sudsku praksu, uočavanja i razumijevanja činjenice da prestanak državne službe znači i prestanak radnog odnosa i svih prava koja iz radnog odnosa proizlaze vidi: Rulic-Hren S., Prestanak državne



državne službe nedostojni ili nepopravljivi službenik, koji je trajno grubo narušio osobni i ugled službe u cjelini. O prestanku državne službe, na temelju izvršne disciplinske odluke, donosi se deklaratorno rješenje (čl. 133. u svezi čl. 137. st. 1. t. 9. ZDS-a). Potočnjak ispravno smatra da je ova odredba ZDS-a suvišna jer je dan prestanka državne službe dan izvršnosti disciplinske odluke.<sup>47</sup> Prekoračenje osmodnevnog roka za donošenje rješenja o prestanku državne službe ne utječe na prestanak državne službe po sili zakona danom izvršnosti odluke službeničkog suda o izricanju disciplinske kazne prestanak državne službe. Privremena spriječenost za rad nije zapreka za izricanje kazne prestanak državne službe, budući da državnom službeniku državna služba prestaje po sili zakona kad mu je izrečena kazna prestanka državne službe zbog teške povrede službene dužnosti – danom izvršnosti rješenja službeničkog suda (čl. 137. st. 1. t. 9. ZDS-a), a ovakvo zakonodavno rješenje je preduvjet uspješnog okončanja disciplinskog postupka jer bi u protivnom dugotrajnim bolovanjima prijavljeni službenici mogli osujetiti svrhu postupka, a kada se počiniteljima najtežih prijestupa ne bi mogla izreći sankcija prestanak državne službe sve do povratka s bolovanja, tada bi često došlo i do zastare vođenja disciplinskog postupka. ZDS, članak 110. st. 5., propisuje obvezatno izricanje kazne prestanak državne službe za korupcijska disciplinska djela. Iako se ovoj odredbi može staviti načelna primjedba da utječe na individualizaciju kazne kod pojedinih počinjenja djela,<sup>48</sup> prvenstveno treba ukazati da bi ZDS trebao definirati pojam korupcije da bi se izbjegle dvojbe u praksi.

*4. Zabrana prijema u državnu službu.* Ova kazna može se izreći osobi protiv koje je, kao državnog službenika, pokrenut postupak zbog teške povrede službene dužnosti, ali joj je državna služba prestala prije donošenja odluke o odgovornosti. Kazna se izriče na vrijeme od jedne do četiri godine, a ako službenički sud utvrdi da teška povreda službene dužnosti ima obilježja korupcije ili otuđenja državne imovine kaznu će izreći na razdoblje od četiri godine.

---

službe prema Zakonu o državnim službenicima i namještenicima, u: Dika M. i dr., Zasnivanje i prestanak radnog odnosa – rješavanje radnih sporova, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 67.

<sup>47</sup> Potočnjak Ž, op. cit., 2007., str. 860.

<sup>48</sup> "...obavezno izricanje disciplinske mjere prestanka radnog odnosa na ovaj način narušava i zanemaruje jedno od osnovnih načela svakog postupka, pa i disciplinskog – 'načelo individualizacije kazne', koje zahtijeva da se u svakom konkretnom slučaju sagleda cjelokupnost svih pravno relevantnih činioaca prije nego se izrekne određena sankcija." Gradašćević, J., Disciplinska odgovornost radnika u svjetlu izmjena i dopuna Zakona o udruženom radu, Poseban otisak iz Godišnjaka Pravnog fakulteta u Sarajevu, broj XXXV, 1987., str. 97.

## **IV.1. Pravne posljedice kazne za tešku povredu službene dužnosti**

Državni službenik kojem je utvrđena odgovornost za tešku povredu službene dužnosti ne može se promicati i napredovati<sup>49</sup> u službi u roku od dvije godine od dana izvršnosti rješenja o odgovornosti (čl. 110. st. 3. ZDS-a). Državnom službeniku koji u roku od godine dana od izvršnosti rješenja o utvrđivanju odgovornosti za tešku povredu službene dužnosti počini novu tešku povredu službene dužnosti, prestaje državna služba po sili zakona danom izvršnosti rješenja kojim je utvrđena odgovornost službenika za novu tešku povredu službene dužnosti (čl. 110. st. 4. ZDS-a).

## **IV.2. Brisanje izrečene disciplinske kazne**

Ne bi bilo opravdano da državnog službenika, koji je tijekom rada u državnoj službi povrijedio službenu dužnost, čitavo vrijeme službe prate posljedice izrečene kazne. Stoga se, pod određenim uvjetima, kazna briše iz kadrovske evidencije, što ima za pravnu posljedicu da se smatra kao da državnom službeniku kazna nije bila niti izrečena i svako njezino daljnje korištenje je nezakonito. Protekom roka od dvije odnosno četiri godine nakon pravomoćnosti izrečene kazne za laku odnosno tešku povredu službene dužnosti, kazna se briše pod uvjetom da službenik nije počinio novu povredu službene dužnosti, pri čemu je nebitno da li je novo počinjena povreda službene dužnosti okvalificirana kao laka ili teška (čl. 111. st. 3. i 4. ZDS-a).

## **V. Usporedno zakonodavstvo o kaznama za teške povrede službene dužnosti**

ZDS BiH, u čl. 56., propisuje da se državnom službeniku za povredu službene dužnosti mogu izreći slijedeće disciplinske mjere: pismena opomena, pismeni ukor, smanjenje plaće do 10% u trajanju od 1 do 3 mjeseca, degradiranje na nižu kategoriju u okviru istog radnog mjesta, suspenzija prava učešća na natječajima u državnoj službi u institucijama BiH u razdoblju od najviše dvije godine, smanjenje plaće od 15 do 30% u trajanju od 3 do 6 mjeseci, degradiranje na neposredno niže radno mjesto, prestanak radnog odnosa u državnoj službi.

---

<sup>49</sup> Napredovanje u državnoj službi ostvaruje se rasporedom državnog službenika na više radno mjesto unutar iste kategorije ili prelaskom u višu kategoriju radnog mjesta (čl. 90. st. 1. ZDS-a). Uredba o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika, objavljena je u NN 77/07, 142/11. Državni službenik promiče se u okviru istog radnog mjesta dobivanjem odgovarajućih povišica plaće (čl. 91. st. 1. ZDS-a). Poseban zakon kojim bi se uredile plaće i druga materijalna prava državnih službenika, a koji je jedan od uvjeta promicanja državnih službenika, još nije donesen.

Pravilnikom o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u ustanovama Bosne i Hercegovine,<sup>50</sup> člancima 5. do 15.a , propisane su kazne koje se moraju odnosno mogu izreći za pojedine povrede službene dužnosti, pa je tako, primjerice, člankom 5. propisano da će se državni službenik koji izvrši radnju koja predstavlja kazneno djelo protiv službene dužnosti i drugo kazneno djelo odnosno prekršaj, kojim se nanosi šteta ugledu državne službe, što čini radnika nepodobnim za rad u državnoj službi, kazniti mjerom prestanka radnog odnosa u državnoj službi, člankom 6. propisano je da će se državni službenik koji oda državnu, vojnu ili službenu tajnu, odnosno povrijedi propis o čuvanju tih tajni, kazniti mjerom prestanka radnog odnosa u državnoj službi, dok je člankom 8. propisano da će se državni službenik koji ne izvršava povjerene poslove i zadatke ili ih izvršava nesavjesno i nemarno ili nepravovremeno i neuredno, kazniti pismenim ukorom ili smanjenjem plaće u iznosu do 10% u trajanju od 1 do 3 mjeseca. Ukoliko se ova povreda službene dužnosti ponovi u roku od 6 mjeseci od dana prethodno počinjene povrede, službenik će se kazniti mjerom degradiranja u nižu kategoriju u okviru istog radnog mjesta ili suspenzijom prava sudjelovanja u javnim natječajima u državnoj službi u ustanovama Bosne i Hercegovine. Državni službenik koji je prethodno već dva puta kažnjen za ovu povredu, pa je po treći put ponovi, kaznit će se mjerom prestanka radnog odnosa u državnoj službi. U Bugarskoj su propisane disciplinske kazne: opomena, ukor, odgoda napredovanja u rangu do jedne godine, degradacija u niži rang za razdoblje od 6 mjeseci do 1 godine, otkaz (čl. 90. st. 1. ZDS-a Bugarske). U Crnoj Gori kao disciplinske kazne za teže povrede službene dužnosti propisane su: novčana kazna u trajanju od 2 do 6 mjeseci u iznosu od 20% do 40% zarade isplaćene za mjesec u kojem je počinjena teža povreda službene dužnosti i prestanak radnog odnosa (čl. 84. st. 2. ZDSN-a Crne Gore). U Njemačkoj su za državne službenike propisane disciplinske mjere: ukor, novčana kazna, smanjenje primanja, degradacija i udaljenje iz radnog odnosa državnog službenika. Umirovljenim državnim službenicima mogu se izreći disciplinske mjere: smanjenje mirovine i uskrata mirovine (paragraf 5. SDZ-a Njemačke). U Sloveniji su za teške povrede službene dužnosti propisane kazne: novčana kazna, razriješenje s dužnosti (položaja), premještanje na niži rang te otkaz ugovora o radu (čl. 127. st. 1. ZDS-a Slovenije). U Srbiji za teže povrede dužnosti iz radnog odnosa mogu se izreći: novčana kazna od 20% do 30% plaće za puno radno vrijeme, isplaćene za mjesec u kojem je novčana kazna izrečena, u trajanju do 6 mjeseci; određivanje neposredno nižeg platnog razreda; zabrana napredovanja od 4 godine; premještanje na radno mjesto u neposredno niže zvanje uz zadržavanje platnog razreda čiji je

---

<sup>50</sup> Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u ustanovama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik 20/03, 94/10.

redni broj istovjetan rednom broju platnog razreda u kojem se nalazi radno mjesto s kojeg je premješten; prestanak radnog odnosa (čl. 110. st. 2. ZDS-a Srbije). U Francuskoj zakon dijeli stegovne kazne, prema njihovoj težini, u 4 skupine: prvu skupinu čine opomena i ukor, u drugu skupinu idu skidanje s popisa za napredovanje, spuštanje u niži red, udaljenje s funkcije u trajanju do 15 dana i premještanje iz ureda, treću skupinu čine vraćanje u niži rang, udaljenje iz službe u trajanju od 6 mjeseci do 2 godine, a četvrtu umirovljenje i otpuštanje iz službe.<sup>51</sup> U Švedskoj se službeniku mogu izreći slijedeće kazne: opomena, smanjenje plaće maksimalno 3 mjeseca, suspenzija u obavljanju dužnosti s trajanjem od 3 mjeseca i otpuštanje iz službe.<sup>52</sup> U Italiji se za povrede službene dužnosti mogu izreći: ukor, smanjenje plaće, suspenzija bez naknade, opoziv koji može značiti otpuštanje iz službe s gubitkom određenih imovinskih prava, dok se u SAD-u kazne izriču u rasponu od opomene do otpusta iz službe.<sup>53</sup> U Grčkoj se disciplinske kazne kreću od pismenog ukora, novčane kazne do 3 mjeseca, gubitka prava državnog službenika na unaprjeđenje 1–5 godine, snižavanje zvanja za jedan rang, do privremenog otpuštanja za razdoblje od 3 do 6 mjeseci s punim ukidanjem plaće državnog službenika i prestanka državne službe (čl. 109. i 111. ZDS-a Grčke).

## **VI. Statistički podaci o teškim povredama službene dužnosti i disciplinskim kaznama**

Tablica 1. Podaci o rješavanju zahtjeva za pokretanje disciplinskih postupka za teške povrede službene dužnosti pred službeničkim sudovima, ustrojenim po odredbama ZDS-a, u Republici Hrvatskoj od 2010. do 2012. godine<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> "Lista je sačinjena od 10 sankcija. Ova ljestvica ne predviđa novčane kazne. Moglo bi se zamisliti i odbijanje od plaće, međutim, ono nije predviđeno. Ne može se službeniku koji je radio mjesec dana reći: 'Platiti ćemo Vam samo 15 dana na ime kazne' jer ovakva novčana kazna ne postoji u zakonu. Ona je, štoviše, na generalan način zabranjena u radnom pravu." Braibant G., op. cit., str. 327. O disciplinskim kaznama za državne službenike u Francuskoj vidi i: Cardona F., op. cit., 2003., str. 9. U Velikoj Britaniji, primjerice, disciplinska mjera umanjenja zarade dopuštena je samo u dva slučaja: 1. ako su prije izvršenja disciplinske povrede poslodavac i zaposlenik zaključili pismeni sporazum o primjeni ove disciplinske mjere i 2. ako je zakonom ili ugovorom utvrđena mogućnost izricanja mjere umanjenja zarade. Deakin S. i dr., *Labour Law, Fourth Edition*, Hart Publishing, Oxford, 2005., str. 300–301.

<sup>52</sup> Borković I., op. cit., str. 149.

<sup>53</sup> Borković I., op. cit., str. 149.

<sup>54</sup> Izvor podataka: za Službenički sud u Osijeku – dopis Službeničkog suda u Osijeku, klasa: 114-04/13-01/2, urbroj: 2158-06-00/1-13-2 od 19. 3. 2013.; za Službenički sud u Splitu – dopis Službeničkog suda u Splitu, klasa: 114-02/13-01/03, urbroj: 2181-02-01-13-2 od 7. 2. 2013.; za Službenički sud u Rijeci – dopis Službeničkog suda u Rijeci, klasa: 114-04/13-03/01, urbroj: 2170-15-13-2 od 17. 5. 2013.; za Službenički sud u Zagrebu – dopis Ministarstva uprave Republike Hrvatske, klasa: 008-01/13-01/11, urbroj: 515-03-02-01/7-13-2 od 18. 2. 2013. Službenički sudovi, ustrojeni po odredbama ZDS-a, nadležni su za odlučivanje o teškim povredama službene dužnosti državnih službenika, osim za policijske službenike, carinske službenike, te državne službenike u oružanim snagama, sigurnosnim službama i sustavu izvršavanja kazne zatvora za koje su ustrojeni

Godina	Službenički sud	broj postupaka	postupci u tijeku	riješeni predmeti: odluke								
				novčana kazna	premještalj na radno mjesto niže	uvjetni prestanak državne	prestanak državne	zabrana prijma u državnu	oslobodjenje od	obustava postupka	ustupanje nadležnom	
2010.	Osijek	9		1	1	–			–			
	Split	4		2	–	1			–			
	Rijeka				–	2			–			
	Zagreb	5		4	–	3			–			
	<b>Ukupno</b>	<b>4</b>		<b>0</b>	<b>1</b>	<b>6</b>			<b>–</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	
2011.	Osijek	7		0	–	2			–			
	Split	4			–	1			–			
	Rijeka	6			–	–			–			
	Zagreb	1		0	–	1			1		0	
	<b>Ukupno</b>	<b>8</b>		<b>4</b>	<b>–</b>	<b>4</b>			<b>1</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	
2012.	Osijek	0			–	–			–			
	Split	3			–	1			–			
	Rijeka				–	–			–			
	Zagreb	8	1	4	–	–			–			
	<b>Ukupno</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>–</b>	<b>1</b>			<b>–</b>			
<b>UKUPNO</b>						<b>1</b>						
<b>2010.–2012.</b>		<b>38</b>	<b>2</b>	<b>15</b>	<b>1</b>	<b>1</b>			<b>1</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	

U razdoblju od 2010. do 2012. službenički sudovi su za teške povrede službene dužnosti najčešće izricali novčane kazne. Kazne premještaja i zabrane prijma izrečene su samo jednom, dok je postupak okončan obustavom ili oslobađajućom odlukom u 70 slučajeva.

posebni disciplinski sudovi (čl. 97. ZP-a, čl. 103. ZCS, čl. 73. ZSOS, čl. 89.ZS-OS, čl. 36. ZIKZ), dok je ministar vanjskih poslova izuzetno stvarno nadležan samo za jednu tešku povredu službene dužnosti (čl. 55. ZVP), a za ostale je nadležan službenički sud.

## VII. Zaključak

Zahtjevi zakonitog, učinkovitog i transparentnog djelovanja državne uprave nameću potrebu propisivanja odgovornosti službenika za povrede službene dužnosti. Veliki broj propisanih povreda službene dužnosti u zakonskom tekstu, sa stanovišta državnih službenika, doprinosi pravnoj sigurnosti, a istodobno su u funkciji prevencije povreda službene dužnosti, jer je službenicima jasno dato do znanja koji oblici ponašanja se smatraju nedopuštenima i kao takvi mogu i trebaju biti sankcionirani.

Za razliku od nekih primjera u usporednom zakonodavstvu, Republika Hrvatska je zakonom napravila razliku u pravnom kvalificiranju lakih i teških povreda službene dužnosti, što je bolje rješenje radi pravne sigurnosti državnih službenika i ujednačavanja kaznene prakse, budući se na ovaj način tijelima koja pokreću i vode disciplinske postupke određuje što se može i mora podvesti pod laku odnosno tešku povredu službene dužnosti, a ovisno o pravnom opisu djela unaprijed je zakonom određen katalog kazni koje se mogu izreći. Osnovna primjedba na pravnu regulativu jest da nije sankcionirano kršenje propisa i nedolično ponašanje izvan službe: državni službenici disciplinski odgovaraju samo za povredu discipline rada, ali ne i za povredu discipline ponašanja. Izuzetak su policijski službenici koji odgovaraju i za nedolično ponašanje izvan službe kada to šteti ugledu službe. S obzirom na to da je ponašanje suprotno Etičkom kodeksu kojim se nanosi šteta ugledu službe teška povreda službene dužnosti (čl. 99. st. 1. t. 13. ZDS-a), navedeni nedostatak bi se riješio time da se odredbu Etičkog kodeksa, kojom se službenici obvezuju da u obavljanju službene dužnosti čuvaju osobni ugled, ugled službe i povjerenje građana u državnu službu, izmijeni na način da glasi: "U službi i izvan službe državni službenik je dužan čuvati ugled državne službe i povjerenje građana u državnu službu." Time bi se omogućilo i sankcioniranje kršenja zakona izvan službe od strane državnih službenika, a posebice kada su u pitanju propisi koje određeni državni službenici provode odnosno nadziru provedbu u svojoj službi.<sup>55</sup> Također bi trebalo djelomično izmijeniti odredbe o obavljanju dodatne djelatnosti i

---

<sup>55</sup> U teoriji prevladava stav da službenici i izvan službe moraju čuvati osobni i dignitet službe. "U pravilu, državna služba ne treba rušiti 'zid privatnog života'; jednom kad završi svoju službu, kada iziđe iz prostorija državne službe, službenik je slobodan činiti sve što želi, naravno u zakonskim okvirima. Međutim, smatra se da određeni akti, određeno ponašanje, mogu nanijeti štetu dostojanstvu funkcije, da se nemoralno ponašanje, a naročito javno nemoralno ponašanje (ovdje se primjenjuje pravilo 'Nesreća onome tko izazove skandal'), može odraziti na ugled državne službe i na ugled službenika." Braibant G., op. cit., str 343. Vlast poslodavca, po pravilu, "ne napušta zidove poduzeća" (Vischer F., *Le contrat de travail*, Fribourg, 1982., str. 71.), no poslodavac može kazniti zaposlenog ako dokaže da određeno ponašanje negativno utječe na rad u poduzeću (imajući u vidu radne zadatke zaposlenog i cilj poduzeća). Mouly J., *Le licenciement du salarié pour des faits relevant de sa vie personnelle: le retour discret de la perte de confiance*, *Droit social*, N° 9–10/2006., str. 846.

ponavljanju lakše povrede službene dužnosti. Odredbu čl. 99. st. 1. t. 11. ZDS-a trebalo bi izmijeniti tako da glasi “obavljanje bilo kojeg naplatnog posla ili djelatnosti bez prethodnog odobrenja čelnika tijela ili druge djelatnosti koja je u suprotnosti sa poslovima radnog mjesta”. Na ovaj način bi se jasno propisalo da službenik ne može obaviti niti jedan posao ili se baviti djelatnošću bez znanja i odobrenja čelnika tijela (koji mu neće dati odobrenje ako to nije sukladno zakonu), ali ni baviti se drugom djelatnošću ako je to u suprotnosti s interesima službe (u svakom konkretnom slučaju treba ocijeniti da li je prihvatljivo da određeni državni službenik uz naplatu ili nenaplatno obavlja funkciju u gradskom poglavarstvu, bude član upravnog ili nadzornog odbora nogometnog kluba i sl.).

Postojeći katalog teških povreda službene dužnosti državnih službenika u Republici Hrvatskoj, a kako bi se sasvim jasno svima dalo do znanja što je zabranjeno i kažnjivo, mogao bi se, pa i po uzoru na usporedno zakonodavstvo, dopuniti sljedećim kvalifikacijama: poduzimanje mjera, za vrijeme privremene spriječenosti za rad zbog bolesti, kojima se sprječava ozdravljenje; svjesno podnošenje jedne ili više neosnovanih predstavlki ili pritužbi; svjesno neosnovano iniciranje ili pokretanje disciplinskog postupka; prekomjerno uživanje alkohola izvan službe; uživanje opojne droge izvan službe; iznošenje neistinitih podataka o službi; neopravdano davanje prednosti u rješavanju predmetima koji su kasnije zaprimljeni u rad; propuštanje disciplinskog progona osnovano sumnjivog počinitelja teške povrede službene dužnosti; pravljenje smutnji u službi; pušenje u službenim prostorijama<sup>56</sup>; seksualno uznemiravanje ili zlostavljanje drugih službenika; učestalo pozajmljivanje novca od građana ili drugih službenika ili nevraćanje posuđenog novca; kršenje prava podređenih službenika. Zakonom su u Republici Hrvatskoj za državne službenike propisane tri kazne za teške povrede službene dužnosti, te kazna zabrane prijma za službenike koji su tijekom disciplinskog postupka umirovljeni. Time se u velikoj mjeri omogućuje individualizacija kažnjavanja, no od koristi bi bilo propisati i druge kazne (npr. umirovljenje državnog službenika; udaljenje iz službe za vrijeme od 1 do 6 mjeseci, bez naknade plaće; premještaj u drugo mjesto rada, sa ili bez naknade putnih troškova, te osobito za određene slučajeve kaznu uvjetnog prestanka državne službe). Kaznu “uvjetni prestanak državne službe”, koja je ukinuta novelom ZDS-a iz 2011., sudovi su smatrali odgovarajućom za kažnjavanje određenih povreda službene dužnosti odnosno primjenjivali su je u praksi.<sup>57</sup> Postojeća formulacija

---

<sup>56</sup> Usporedi čl. 13. Zakona o ograničavanju uporabe duhanskih proizvoda, NN 125/08, 119/09.

<sup>57</sup> Prvostupanjski disciplinski sud Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske u Splitu je u razdoblju od 2002. do 2005. izrekao 49 kazni “uvjetni prestanak radnog odnosa“, a opoziv te kazne primijenio je samo

novčane kazne stvara poteškoće u primjeni kada je službeniku izrečena sankcija za vrijeme privremene spriječenosti za rad zbog bolesti. Naime, prema Zakonu o radu,<sup>58</sup> čl. 84. st. 4. “plaća i naknada plaće u smislu ovog Zakona su plaća i naknada plaće u bruto iznosu”. Kako se djelatniku za mjesec kada je spriječen za rad zbog bolesti isplaćuje naknada na teret Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje u neto iznosu, proizlazi da poslodavac nije u mogućnosti u konkretnoj situaciji izvršiti novčanu kaznu izrečenu državnom službeniku. Također, a budući da se novčana kazna određuje u odnosu na ukupnu plaću isplaćenu za određeni mjesec, ona može varirati zbog bolovanja ili prekovremenih sati, pa bi se moglo propisati da se novčana kazna naplaćuje u postotku od osnovne plaće. Kod kazne premještaja na drugo radno mjesto niže složenosti poslova zakonodavac je propustio odrediti rok njezinog trajanja, pa poslodavac može “izigrati” izrečenu kaznu na način da odmah po izvršnosti rješenja o kazni kažnjelog službenika premjesti na radno mjesto više složenosti poslova. Uvjeti za izricanje kazne “premještaj na radno mjesto niže složenosti poslova istog stupnja obrazovanja” trebaju biti precizniji kako bi bilo nedvojbeno da li se službenik može rasporediti na radno mjesto s bilo kojim nižim koeficijentom složenosti poslova ili samo na neposredno niži koeficijent. Pravna posljedica osude za tešku povredu službene dužnosti, a prema kojoj državnom službeniku prestaje državna služba po sili zakona danom izvršnosti rješenja kojim je utvrđena odgovornost za novu tešku povredu službene dužnosti je prestoga i suprotna načelu individualizacije kazne.<sup>59</sup> ZDS propisuje kazne zabrane prijema u državnu službu za državne službenike koji su nakon pokretanja disciplinskog postupka umirovljeni, ali ne omogućava i ne predviđa kazne za umirovljene službenike koji su povredu službene dužnosti počinili u službi, a povreda je otkrivena tek nakon umirovljenja. Po uzoru na SDZ Njemačke (čl. 5.), trebalo bi za povrede službene dužnosti počinjene u vrijeme službe, propisati kazne umanjenja mirovine i oduzimanja mirovine, a koje bi se izricale osobi koja je nakon počinjenja povrede službene dužnosti umirovljena, neovisno da li je tijekom njezine službe pokrenut disciplinski postupak. Ovo iz razloga jer se ponekad može raditi o tako teškim djelima da bi, da se za njih znalo, državnom službeniku bila izrečena kazna prestanka državne službe, pa ga sami odlazak u mirovinu ne bi trebao abolirati od odgovornosti odnosno

---

jednom. Juras D., Disciplinska odgovornost policijskih službenika, Hrvatska javna uprava, broj 4., 2006., str. 204.

<sup>58</sup> Zakon o radu NN 149/09, 61/11, 82/12, 73/13.

<sup>59</sup> Ova odredba je prestoga i suprotna načelu individualizacije kazne, jer bez obzira ne težinu povreda i izrečene kazne (primjerice, službenik izvršnim rješenjem i rješenjem kojim je utvrđena njegova odgovornost za novu tešku povredu službene dužnosti, može biti kažnjen novčanom kaznom u iznosu od 10% plaće u trajanju od jednog mjeseca) dovodi do prestanka državne službe po sili zakona samim time što je službenik kažnjen za tešku povredu službene dužnosti u roku od godine dana od izvršnosti rješenja kojim je prethodno oglašen odgovornim za tešku povredu službene dužnosti.



odlaskom u mirovinu određena osoba ne bi trebala biti u povoljnijem položaju od one koja nije umirovljena, a počinila je isto ili slično djelo. Za realizaciju navedenih kazni trebalo bi izmijeniti zakonodavstvo kako bi se disciplinski postupak mogao voditi protiv umirovljenika, te odrediti osobu nadležnu za disciplinski progon<sup>60</sup> i stvarno nadležni disciplinski sud.

Zakonom bi trebalo propisati različite rokove brisanja u odnosu na vrstu izrečene kazne za teške povrede službene dužnosti, jer se kaznom najjasnije ukazuje na težinu konkretne počinjene povrede službene dužnosti i njezine posljedice, pa bi za izrečenu novčanu kaznu rok brisanja mogao biti 4 godine, a za kaznu premještaja na radno mjesto niže složenosti poslova 8 godina.<sup>61</sup>

## Literatura

Babac B., Upravno pravo, Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, 2004.

Barberić H., *Zakonska zaštita "zviždača"*, Pravo i porezi, RRiF, broj 7–8, Zagreb, 2009.

Benković B., *Disciplinska odgovornost državnih službenika u pravu Republike Hrvatske i pravu Bosne i Hercegovine* (magistarski rad), Osijek, 2010.

Bogičević Č., *Uticaj sankcija na radne odnose i status radnika*, Poslovna politika, Beograd, 1991.

Braibant G., *Administrativno pravo Francuske*, JP Službeni list SRJ Beograd i CID Podgorica, 2002. (prijevod knjige *Le Droit Administratif Francais*, Press de la fondation nationale des sciences politiques & Dalloz, 1992.)

Bulka Z., *Alkoholiziranost radnika kao razlog za izvanredni otkaz ugovora o radu*, Hrvatska pravna revija, broj 5/2006, Zagreb, 2006.

Cardona F., *Liabilities and Discipline of Civil Servants (Obveze i stega državnih službenika)*, SIGMA, 2003., [www.oecd.org/dataoecd/22/0/43812763.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/22/0/43812763.pdf)

---

<sup>60</sup> Prema čl. 84. SDZ-a Njemačke, za disciplinski progon umirovljenog državnog službenika nadležan je čelnik državnog tijela u kojem je službenik radio.

<sup>61</sup> U Grčkoj se novčana kazna briše nakon proteka 5 godina, a ostale kazne, s izuzetkom prestanka državne službe, po proteku 10 godina, pod uvjetom da državni službenik nije u tom razdoblju kažnjen za neku drugu povredu službene dužnosti (čl. 146. st. 1. ZDS-a Grčke). U Njemačkoj se kod daljnjih disciplinskih mjera i ostalih osobnih mjera ne smiju uzimati u obzir mjera novčane kazne, smanjenja prihoda i smanjenja mirovine nakon tri godine i degradacije nakon sedam godina (paragraf 16. SDZ-a Njemačke).

Chapman B., *The Profession of Government*, London, 1954., str. 159 prema Borković I., *Službeničko pravo*, Informator, Zagreb, 1999.

Deakin S. i dr., *Labour Law*, Fourth Edition, Hart Publishing, Oxford, 2005.

Dedić S. i dr., *Radno pravo*, Pravni fakultet u Sarajevu, Sarajevo, 2005.

Drmić A., *Vrste povreda službene dužnosti i disciplinske sankcije*, Hrvatska javna uprava, broj 3, Zagreb, 2010.

Gradašćević, J., *Disciplinska odgovornost radnika u svjetlu izmjena i dopuna Zakona o udruženom radu*, Poseban otisak iz Godišnjaka Pravnog fakulteta u Sarajevu, broj XXXV, 1987.

Izješće o podnesenim pritužbama na neetičko ponašanje državnih službenika u 2012. godini, [www.uprava.hr](http://www.uprava.hr)

Juras D., *Disciplinska odgovornost policijskih službenika*, Hrvatska javna uprava, broj 4., Zagreb, 2006.

Kolakušić, M. *Postupak radi povrede službene dužnosti državnih službenika i namještenika, te udaljenje iz službe (s osvrtom na policijske i sudske službenike)*, Zagreb, 2006., str. 4., [www.upravnisudrh.hr/radovi.html](http://www.upravnisudrh.hr/radovi.html)

Kušan L., *Sukob interesa*, [www.udd.hr/slike0804/Sukobin.pdf](http://www.udd.hr/slike0804/Sukobin.pdf)

Loje G., *Odgovornost državnih službenika*, *Pravo i porezi*, br. 6/11, RRiF, Zagreb, 2011.

Lubarda B., *Disciplinska odgovornost i harmonizacija prava*, *Pravo i privreda*, br. 5–8, *Udruženje pravnika u privredi Srbije i Crne Gore*, Beograd, 2001.

Milaković Z. N., *Odgovornost za povredu obveza iz ugovora o radu*, [www.risrs.org/index2.php?option=com\\_docman&task=doc...](http://www.risrs.org/index2.php?option=com_docman&task=doc...)

Milković D., *Odgovornost službenika za povredu službene dužnosti*, *Radno pravo*, broj 6/05, Zagreb, 2005.

Mouly J., Le licenciement du salarié pour des faits relevant de sa vie personnelle: le retour discret de la perte de confiance, Droit social, N° 9–10/2006.

Mrvić-Petrović N., *Teškoće u sprječavanju sukoba interesa*, [www.informator.co.yu/informator/tekstovi/teskoce - 305.htm](http://www.informator.co.yu/informator/tekstovi/teskoce - 305.htm)

Nikolić G., *Disciplinska odgovornost državnih službenika* (magistarski rad), Beograd 2008.

Palidauskaite J., Codes of conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspective, [www.oecd.org/dataoecd/17/32/35521438.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/17/32/35521438.pdf)

Poljak A., *Komparacija prava, obveza i odgovornosti carinskih službenika i drugih državnih službenika i namještenika s posebnim osvrtom na povrede službene dužnosti*, Radno pravo, broj 10, Zagreb, 2005.

Popović T., *Radno pravo, Službeni list SFRJ*, Beograd, 1980.

Potočnjak Ž., *Radni odnosi državnih službenika*, u Potočnjak Ž. i dr., *Radni odnosi u Republici Hrvatskoj*, Pravni fakultet u Zagrebu i Organizator, Zagreb, 2007.

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

Rajko Alen, *Viši nalog – dužnost izvršavanja, te dužnost i mogućnost njegova odbijanja*, Pravo i porezi, broj 12, Zagreb, 2006.

Rajšter Vranovič B., *Disciplinska odgovornost po Zakonu o javnih uslužbencih*, Pravna praksa, broj 36/2009., [www.pss-slo.org/wordpress/?p=789](http://www.pss-slo.org/wordpress/?p=789), Ljubljana, 2009.

Ratković K. i dr., *Etički kodeks državnih službenika*, Informator, broj 5469–5470, Zagreb, 2006.

Rauschenberder F., *Alkoholerkrankungen und Disziplinarrecht*, Kriminalistik, broj 1/2002, 2002.

Rulic-Hren S., *Prestanak državne službe prema Zakonu o državnim službenicima i namještenicima*, u: Dika M. i dr., *Zasnivanje i prestanak radnog odnosa – rješavanje radnih sporova*, Narodne novine, Zagreb, 2004.

Simonović D., Individualizacija disciplinske mjere, Pravo i privreda, br. 5–8., Beograd, 2001.

Turegg, K. E. von: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Walter de Gruyter&Co., Berlin, 1954.

Vinković M. i dr., Uloga disciplinskih sankcija u borbi protiv neprofesionalnog i nezakonitog ponašanja državnih službenika – slučaj Hrvatske i Bosne i Hercegovine, Pravni vjesnik, br. 2/11, Pravni fakultet u Osijeku, 2011.

Vischer F., Le contrat de travail, Fribourg, 1982.

Tablica 1. Podaci o rješavanju zahtjeva za pokretanje disciplinskih postupka za teške povrede službene dužnosti pred službeničkim sudovima, ustrojenim po odredbama ZDS-a, u Republici Hrvatskoj od 2010. do 2012. godine