

Dr. sc. Damir Juras  
Ministarstvo unutarnjih poslova, policijski savjetnik, Split

## DISCIPLINSKE KAZNE ZA DRŽAVNE SLUŽBENIKE

UDK: 343

Pregledni rad

Primljeno: 15.02.2013.

U radu se daje prikaz i opis kazni koje se mogu izreći za lake i teške povrede službene dužnosti, uz prikaz povijesnog i komparativnog zakonodavstva. Autor zaključuje 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 je li disciplinski postupak pokrenut dok su bili u službi, za djela počinjena u službi propišu kazne umanjenja mirovine i oduzimanja mirovine.

**Ključne riječi:** *državni službenici, disciplinski postupak, disciplinske kazne, Republika Hrvatska*

### 1. UVOD

Državni službenici su dužni pridržavati se obveza propisanih zakonom, koje u ukupnosti čine službenu dužnost. 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>1</sup>

### 2. ODREĐIVANJE KAZNE

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.

---

<sup>1</sup> Popović T., 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., 2005., str. 326. Drmić ističe da se kažnjavanjem odgovornih državnih službenika „ostvaruje cilj i svrha vođenja disciplinskog postupka i na taj način osigurava efikasno funkcioniranje državne službe.“, Drmić A., 2010., str.772. Benković disciplinske kazne dijeli na: moralne (koje pogađaju samo ugled zaposlenika), profesionalne (koje pogađaju položaj zaposlenika u radnom odnosu) i novčane (koje pogađaju imovinu, odnosno prihode zaposlenika)., Benković B., 2010., str.77.

st. 1. ZDS-a<sup>2</sup>), što je napravilo i upravno tijelo pri sankcioniranju službenika, pa je Upravni sud odbio tužbeni navod da nisu cijenjene okolnosti koje utječu na odabir vrste i visine kazne: „Prigovor tužitelja da mu je disciplinska sankcija previsoko određena ne može se prihvatiti, jer je Prvostupanjski disciplinski sud prilikom izbora vrste disciplinske mjere ocijenio sve odlučne okolnosti, a posebno olakotne okolnosti na strani tužitelja tj. njegovu nekažnjavanost, dobre radne ocjene za 2004., primjereno vladanje pred sudom, te loše imovno stanje i obiteljske prilike, pa je za izrečenu kaznu naveo valjane razloge.“, *Us-6092/2007-4 od 14. travnja 2010.*

Disciplinske kazne predstavljaju skalu serioznosti i energičnosti prilikom upozoravanja i kažnjavanja počinitelja povreda službene dužnosti, odnosno predstavljaju stupanj tolerantnosti državne službe prema povredi počinitelja u budućnosti i ukazuju na neopravdanost i nesvrshodnost disciplinskih povreda, pa je sud dužan izabrati i izreći onu kaznu kojom se na najbolji način postiže njezina svrha specijalne i generalne prevencije, odnosno izreći blažu kaznu po vrsti i visini ako se njome postiže cilj kažnjavanja. Disciplinsku kaznu treba individualizirati, vodeći pri tome računa o svrsi disciplinskog kažnjavanja, a to je postizanje generalne i specijalne prevencije.<sup>3</sup> Individualizaciji kazne pomaže široki katalog predviđenih kazni, odnosno određivanje odgovarajućeg minimuma i maksimuma pojedine kazne.<sup>4</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,

<sup>2</sup> NN 92/05, 107/07, 27/08, 49/11, 150/11, 34/12, nastavno ZDS. “Prilikom izricanja disciplinske mjere mora se voditi računa o olakšavajućim i otegotnim okolnostima. Individualizacija je odmjerenje kazne prema svim relevantnim okolnostima svakog slučaja, odnosno odmjerenje na osnovu svih objektivnih i subjektivnih okolnosti, pri čemu treba uzeti u obzir i ličnost počinitelja djela.”, Janev, J., 1985., str. 151.; „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., 2001., str. 282.; Njemački Savezni disciplinski zakon (Bundesdisziplinargesetz (Savezni disciplinski zakon), Bundesgesetzblatt IS 1510/2001, IS 2554/2011, www.juris.de), 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>3</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., 2004., str. 927.; „Vrijednost specijalne prevencije je važna, jer upućuje na ispravan način rada, traži motive ponašanja, vrednuje postupke, istražuje subjektivne odnose učinitelja i kaznu prilagođava svim okolnostima.”, Muslim, N., 2008., str. 151.; “Opća prevencija se očituje u svijesti državnih službenika da se ponašanje koje predstavlja povredu službene dužnosti neće tolerirati i da društveni sistem posjeduje učinkoviti i kvalitetan mehanizam koji će sankcionirati takvo ponašanje, dok se individualna prevencija očituje u izricanju zakonite i individualizirane kazne državnim službeniku.”, Kolakušić, M., 2006., str. 2.

<sup>4</sup> “...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., 2003., str. 6.

kako je to napravljeno u kaznenom zakonodavstvu.<sup>5</sup> Njegova argumentacija, da se na ovaj način omogućava arbitrarnost i nepravda, odnosno da je moguće za težak prijestup izreći i najblažu kaznu, ne može se prihvatiti jer treba poći od pretpostavke da će tijela nadležna za progon i odlučivanje o disciplinskoj odgovornosti raditi savjesno, a u suprotnom, odnosno ako će nadležna disciplinska tijela kršiti zakon tada ni najbolji zakon i predviđanje svih mogućih situacija u pravnoj normi neće biti od koristi.

### **3. ZA ISTU POVREDU SLUŽBENE DUŽNOSTI MOŽE SE IZREĆI SAMO JEDNA KAZNA.**

Kazne za lake povrede službene dužnosti

Za lake povrede službene dužnosti mogu se izreći sljedeće kazne:

1. usmena opomena
2. pisana opomena
3. pisana opomena s upisom u osobni očevidnik državnog službenika
4. novčana kazna u visini do 10% plaće službenika isplaćene u mjesecu kad je kazna izrečena (čl. 110.st.1. ZDS-a).

ad 1.-3.) “Opomena ostaje po pravilu prva i najblaža mjera koja stoji na raspolaganju poslodavcu da utječe blagovremeno na korekciju ponašanja zaposlenog na radu, da mu ukaže u kom pravcu treba iskazati svoje radne sposobnosti i promijeniti svoje ponašanje, kako bi osigurao veći stupanj sigurnosti zaposlenja.”<sup>6</sup> Opomena je pravna sankcija jer se izriče za povredu pravnih, a ne moralnih normi. Ona ima i moralni utjecaj<sup>7</sup>, ali time ne gubi pravni karakter. Opomena je još jedna šansa zaposlenom da popravi svoje ponašanje, ali i neka vrsta upozorenja da mu se može izreći i teža disciplinska kazna ukoliko ponovi istu ili učini neku drugu povredu službene dužnosti. Opomena izrečena za laku povredu službene dužnosti može biti razlog da se ponovljena istovrsna laka povreda službene dužnosti kvalificira kao teška povreda službene dužnosti. Povodom izrečene kazne opomene može se pokrenuti postupak sudske zaštite.

Način izricanja usmene opomene nije jasan, a imajući u vidu da se u postupku zbog povrede službene dužnosti odlučuje rješenjem, što podrazumijeva pisani akt

<sup>5</sup> “... ne postoji korespondencija između ljestvice kazni i ljestvice povreda. U kaznenom pravu, zakonom se definiraju i kaznena djela, ali se definira i njihova korelacija; zakon predviđa da je za određeno kazneno djelo propisana kazna zatvora, a da će se prekršaj kazniti novčanom kaznom. Ovdje to nije slučaj: može se izreći običan ukor službeniku koji je ukrao mnogo državnog novca, a otpustiti službenik koji je jednom zakasnio na posao. Rizici arbitrarnosti i nepravde koje nosi ovaj sustav dugo su bili još teži jer je administrativni sud odbijao kontrolirati težinu kazne.”, Braibant G., 2002., str. 327., 328.

<sup>6</sup> Lubarda, B., 2001., str. 250.

<sup>7</sup> Brajić je ukazivao da je opomena isključivo moralna sankcija.- Brajić V., 1980., str. 238. , a redovni sudovi su zauzimali stav da se povodom njezinog izricanja ne može voditi radni spor – pobliže: Ivošević, Z., 1970., str. 272. O moralnoj odgovornosti i moralnim sankcijama vidi i: Bolanča, D., 1992., str. 233. – 234.

s odgovarajućom uputom o pravnom lijeku. Ostalo je nejasno i na koji način pratiti disciplinsku kažnjavanost u slučaju kazni: usmena opomena i pismena opomena, budući da je disciplinska kažnjavanost otegotna okolnost kod određivanja kazne, a ti podaci su do sada bili vidljivi iz osobnog očevidnika državnog službenika. Iz odredbe čl. 110. st. 1. alineja 3. ZDS-a može se zaključiti da bi se samo kazna "pisana opomena s upisom u očevidnik državnog službenika" mogla uzeti kao otegotna okolnost, odnosno da se ima smatrati da kazne usmena opomena i pismena opomena nisu niti izrečene.

Učinak ove mjere ovisi od moralnog karaktera službenika i njegove osjetljivosti na primjedbe nadređenog službenika. Za moralno postojanog službenika, koji drži do vlastitog ugleda u radnoj sredini i u očima poslodavca, ona će biti sasvim dovoljna i njome će se postići željeni učinak. Kod ove mjere naglašena je generalna prevencija jer za nju saznaje široki krug službenika. Stoga je potrebno odrediti postupak i način izvršenja ove kazne<sup>8</sup> da bi se u svim slučajevima postupalo na jednaki način.

Obzirom da je zakonodavac propisao tri različite kazne opomene, a nije odredio jedinstveni način za izvršenje svake pojedine od njih, trebalo bi ih izvršavati dostavom pisanog akta kažnjenom službeniku i javnom objavom, kako bi se postigla generalna prevencija i kako bi za nju saznao širi krug službenika.

ad 4.) Obzirom na težinu povrede, određeno je da se novčana kazna može izreći jednokratno u maksimalnom iznosu do 10% plaće službenika.

### **3.1. Povijesni pregled propisa o kaznama za lake povrede službene dužnosti**

Člankom 49. Zakona o državnim službenicima i namještenicima<sup>9</sup>, bilo je propisano da se za lake povrede službene dužnosti mogu izreći kazne: 1. javna opomena i 2. novčana kazna u visini do 10% plaće službenika isplaćene u mjesecu kada je kazna izrečena. Identično rješenje sadržavao je članak 45. st. 1. Zakona o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti.<sup>10</sup>

### **3.2. Komparativni propisi o kaznama za lake povrede službene dužnosti**

U Brčko Distriktu za lake povrede službene dužnosti mogu se izreći kazne: a) pismena opomena, b) pismena opomena s upisom u osobni očevidnik službenika, c) novčana kazna u visini od 10% plaće službenika isplaćene u mjesecu kad je

---

<sup>8</sup> Primjerice, isticanjem na oglasnoj ploči ustrojstvene jedinice, priopćavanjem na radnom sastanku ili objavom u informativnom biltenu. Člankom 77. stavak 2. Pravilnika o radnim odnosima MUP-a, broj: Kab.511-01-53/13375/91 od 23.05.1991., bilo je određeno da se mjera javna opomena izvršava obavještanjem radnika na sastanku organizacijske jedinice.

<sup>9</sup> NN 27/01, nastavno ZDSN (01)

<sup>10</sup> NN 74/94, 86/94 i 7/95, nastavno ZDSNPND (94)

kazna izrečena (čl. 102. Zakona o državnoj službi u organima Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine<sup>11</sup>). U Republici Srpskoj za lake povrede radnih dužnosti može se izreći novčana kazna do 20% plaće za puno radno vrijeme, isplaćene za mjesec u kome je novčana kazna izrečena, a u trajanju do 6 mjeseci (čl. 71. Zakona o državnim službenicima Republike Srpske<sup>12</sup>).

U Crnoj Gori se za lakši disciplinski prekršaj može izreći disciplinsku mjeru novčana kazna u iznosu do 15% zarade isplaćene za mjesec u kojem je prekršaj počinjen (čl. 60. Zakona o državnim službenicima i namještenicima Crne Gore<sup>13</sup>).

U Sloveniji za lake povrede službene dužnosti propisane su kazne opomena i novčana kazna, koja ne prelazi 15% plaće za puno radno vrijeme (čl.124. Zakona o državnim službenicima Slovenije<sup>14</sup>).

U Srbiji za lake povrede dužnosti iz radnog odnosa propisana je novčana kazna do 20% plaće za puno radno vrijeme, isplaćena za mjesec u kojem je novčana kazna izrečena (čl. 110. Zakona o državnim službenicima Srbije<sup>15</sup>).

#### 4. KAZNE ZA TEŠKE POVREDE SLUŽBENE DUŽNOSTI

Teške povrede službene dužnosti su posebno teški oblici kršenja načela zakonitosti, te pravila i načela struke<sup>16</sup>, a utvrđuju se isključivo zakonom<sup>17</sup>. 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 (opisano) je 18 teških povreda službene dužnosti. Za teške povrede službene dužnosti mogu se izreći sljedeće kazne:

1. novčana kazna na vrijeme od jednog do šest mjeseci, u mjesečnom iznosu od 10 do 20% ukupne plaće isplaćene službeniku u mjesecu u kojem je kazna izrečena,
2. premještaj na drugo radno mjesto niže složenosti poslova istog stupnja obrazovanja,

---

<sup>11</sup> Službeni glasnik Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine 28/06, 29/06, 19/07, 2/08, 9/08, 44/08 , nastavno ZDS Brčko Distrikta.

<sup>12</sup> Službeni glasnik Republike Srpske 118/08 , nastavno ZDS Republike Srpske.

<sup>13</sup> Službeni list 50/08, 86/09, nastavno ZDSN Crne Gore .

<sup>14</sup> Zakon o državnim službenicima 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 nastavno ZDS Slovenije

<sup>15</sup> Službeni glasnik 79/05, 81/05-ispravak, 83/05-ispravak, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09, nastavno ZDS Srbije

<sup>16</sup> Vidi pobliže: Borković, I., 1999., strana 146. "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, str. 19.

<sup>17</sup> "Bitni kriterij za utvrđivanje težih disciplinskih djela je stupanj ugroženosti radne discipline datim djelom, odnosno težina mogućih posljedica djela.", Frimerman, A., 1986., str. 202.

### 3. prestanak državne službe (čl.110.st.2. ZDS-a).

Svaka kazna može se izreći za svaku (bilo koju) tešku povredu službene dužnosti, uz iznimke da se državnim službeniku obvezno izriče kazna prestanka državne službe ako bude proglašen odgovornim za tešku povredu službene dužnosti koja ima obilježje korupcije i da se kazna premještaja na drugo radno mjesto niže složenosti poslova istog stupnja obrazovanja može izreći samo ako postoji slobodno radno mjesto u državnim tijelu (čl.110.st.5. i 7. ZDS-a).

ad 1.) Novčanom kaznom umanjuje se određeni iznos plaće državnim službeniku, za vrijeme koje ne može duže od 6 mjeseci.<sup>18</sup> Zakonodavac je propisao donji i gornji limit novčane kazne u širokom rasponu, omogućujući individualizaciju kazne prema konkretnom slučaju. Zakonodavac nije propisao namjeru odnosno svrhu za koju će se koristiti naplaćena novčana sredstva. To bi bilo korisno propisati, pa bi se primjerice sredstva mogla koristiti za poboljšanje uvjeta rada, stručno usavršavanje službenika ili zaštitu na radu.

Ovakva formulacija disciplinske kazne stvara poteškoće u primjeni kada je službeniku izrečena sankcija za vrijeme privremene spriječenosti za rad zbog bolesti. Naime, prema Zakonu o radu,<sup>19</sup> čl. 84. st. 4. “plaća i naknada plaće u smislu ovog Zakona su plaća i naknada plaće u bruto iznosu”. Kako se za mjesec kada je djelatnik spriječen za rad zbog bolesti istome 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 državnim 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.

ad 2.) Kazna premještaja na drugo radno mjesto niže složenosti poslova može se izreći samo ako postoji slobodno radno mjesto u državnim tijelu, što umanjuje praktičnu mogućnost izricanja ove kazne. 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 kažnjenog službenika premjesti na radno mjesto više složenosti poslova. U bitnome, radi se o novčanoj kazni, jer se službenik onemogućava da ostvaruje plaću u iznosu koji je ostvarivao na radnom mjestu više složenosti poslova<sup>20</sup>. Službenički sud u svom rješenju mora odrediti konkretno radno mjesto (za koje prethodno mora biti utvrđeno da je slobodno)

---

<sup>18</sup> O izricanju novčanih kazni vidi: Brajić, V., 1975., str.18.-23. 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., 1991., strana 115.

<sup>19</sup> NN 149/09

<sup>20</sup> Ovako i Brajić, 1975., str.23.

na koje se kažnjeni državni službenik premješta.<sup>21</sup> 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 sa bilo kojim nižim koeficijentom složenosti poslova ili samo na neposredno niži koeficijent.

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.

ad 3.) Prestanak državne službe 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>22</sup> U pitanju je disciplinska kazna kojom se eliminira (odstranjuje) iz službeničkog kadra nedostojni ili nepopravljivi službenik, koji je trajno grubo narušio osobni i ugled službe u cjelini. Radi se o apsolutnoj kazni “jer tu nema nikakvog elasticiteta – nikakvog pooštavanja odnosno ublažavanja kazne”.<sup>23</sup>

Tako je i Ustavni sud odlukom U-III-605/2001 od 05. listopada 2005. godine odbio ustavnu tužbu A.S., podnesenu protiv presude Upravnog suda broj Us-2918/2000-6 od 23. studenog 2000. godine, kojim je odbijena njegova tužba izjavljena protiv presude Drugostupanjskog disciplinskog suda MUP-a RH broj DS-

---

<sup>21</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.: “Na temelju izrečene konačne disciplinske mjere rasporeda na druge poslove, odnosno radne zadatke za određeno vrijeme, za čije se obavljanje zahtijeva ista ili niža stručna sprema od one koju radnik ima, Disciplinska komisija, odnosno drugostepeni disciplinski organ, mora konačnom odlukom o izricanju disciplinske mjere utvrditi na koje se poslove, odnosno radne zadatke, radnik tom mjerom raspoređuje. U slučaju da odlukom disciplinskih organa nisu određeni poslovi odnosno radni zadaci na koje se radnik izrečenom disciplinskom mjerom raspoređuje, takva odluka disciplinskih organa nije perfektna i ne može se izvršiti. Umjesto disciplinskih organa ni jedan drugi organ ... ne može donijeti izvršno rješenje i odrediti na koje se poslove odnosno radne zadatke radnik po izrečenoj disciplinskoj mjeri raspoređuje, jer bi u tom slučaju radnik imao pravo posebnog zahtjeva za zaštitu prava sa suspenzivnim djelovanjem takvog zahtjeva, pa bi moglo doći do zastare izvršenja disciplinske mjere. Stoga je neophodno da disciplinski organ u odluci o izricanju mjere označi točno poslove i radne zadatke na koje se radnik raspoređuje, pa se time omogućava radniku da, prigovorom na prvostepenu disciplinsku odluku, osporava i raspored.”, Crnić, J., 1988., str. 60.

<sup>22</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., 2004., str. 67.

<sup>23</sup> Nikolić, G., 2008., str. 185. O izricanju mjere prestanka radnog odnosa, vidi i: Božinović, Lj., 1985., str.50.

II-4/00 od 10. veljače 1999. godine, smatrajući da je izrečena kazna odgovarajuća težini počinjene povrede i stupnju odgovornosti prijavljenog državnog službenika, odnosno da odgovara svrsi kažnjavanja, a u obrazloženju je naveo: “*U postupku je nedvojbeno utvrđeno da je podnositelj proglašen krivim zbog nedoličnog ponašanja izvan službe, jer se 01. studenog 1998. godine ispred Doma mladeži u mjestu O., u vidno alkoholiziranom stanju, izvan službe i u građanskom odijelu, fizički sukobio s O.H., da bi nakon toga nastavio s nedoličnim ponašanjem u Domu mladeži na način da je razbijao prozorska stakla. Time je ostvario bitna obilježja teže povrede radne discipline opisanu u čl. 82. st. 1. t. 13. Zakona o unutarnjim poslovima, te mu je izrečena mjera prestanka državne službe...*

*U provedenim postupcima utvrđeno je da je u konkretnom slučaju najveća šteta nanesena policiji, jer je opisano ponašanje bilo poznato širem krugu osoba. Drugostupanjski disciplinski sud je ocijenio da je podnositelj nanio veliku štetu ugledu službe u cjelini, jer je kao djelatnik Ministarstva unutarnjih poslova bio dužan svojim ponašanjem pružiti pozitivan primjer ostalim građanima...*

*Upravni sud je ocijenio da je izrečena disciplinska mjera razmjerna težini disciplinskog prijestupa, te da su u obzir uzete sve okolnosti konkretnog slučaja, kao i činjenica da je podnositelj i ranije disciplinski kažnjavan...*

*Pravna stajališta navedena u osporenoj presudi zasnivaju se na pravilnoj primjeni mjerodavnog materijalnog prava i na ustavnopravnom prihvatljivom tumačenju tog prava.”*

O prestanku državne službe, temeljem 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>24</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, pa je tako Ustavni sud odbio tužbu podnositelja koji je smatrao da se radi o prekluzivnom roku po čijem proteku nije moguće donijeti navedeno deklaratorno rješenje: “*Uvidom u spis predmeta razvidno je da je odlukom Službeničkog suda... podnositelj ustavne tužbe, kao službenik... oglašen krivim za tešku povredu službene dužnosti... zbog čega mu je izrečena kazna otpusta iz državne službe...*

*Rješavajući o žalbi podnositelja Viši službenički sud u Zagrebu odbio je žalbu kao neosnovanu i potvrdio odluku Službeničkog suda...*

*Na temelju te odluke Ministarstvo je 07. svibnja 2001. godine donijelo rješenje o prestanku državne službe po sili zakona podnositelju s danom 24. travnja 2001. godine. Podnositelj je protiv tog rješenja podnio prigovor, koji je nadležno drugostupanjsko tijelo odbilo kao neosnovan. Ocjenjujući zakonitost osporenog rješenja, Upravni sud Republike Hrvatske je utvrdio da je prvostupanjsko upravno tijelo svoju odluku donijelo na temelju mjerodavnog zakonskog propisa...*

---

<sup>24</sup> Potočnjak, Ž., 2007., str. 860.



*Zakon iz 2001. godine u čl. 114. st. 1. i 2. propisuje:*

*“O prestanku državne službe donosi se rješenje.*

*Rješenje iz st. 1. ovoga članka donosi se u roku 8 dana od nastupa okolnosti koje su razlog za prestanak službe.”*

*Iz navedenih odredbi proizlazi da je u konkretnom slučaju osporeno rješenje trebalo donijeti u roku od 8 dana od konačnosti odluke Službeničkog suda. Rješenje o prestanku državne službe doneseno je po proteku tog roka, jer je Službenički sud tek s danom 07. svibnja 2001. godine obavijestio Ministarstvo o konačnosti odluke Službeničkog suda kojom je podnositelj oglašen krivim za tešku povredu službene dužnosti... Rješenje o prestanku državne službe je deklaratorne naravi, koje se donosi u izvršenju odluke Službeničkog suda kojom su utvrđeni razlozi zbog kojih je podnositelju prestala državna služba po sili zakona, te datum prestanka državne službe. S obzirom na navedeno, Ustavni sud utvrđuje da prekoračenje roka za donošenje rješenja o prestanku državne službe u konkretnom slučaju nije od utjecaja na činjenicu da je s danom 24. travnja 2001. godine, konačnošću odluke Službeničkog suda podnositelju prestala državna služba po sili zakona.”, Ustavni sud, U-III-1495/2003 od 08. travnja 2004., www.usud.hr*

Privremena spriječenost za rad nije zapreka za izricanje kazne prestanak državne službe,<sup>25</sup> 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. Ovo je potvrđeno i u praksi Upravnog suda: “... navodi tužbe ne mogu imati utjecaj na drugačije rješenje o upravnoj stvari, jer se u konkretnom slučaju, opći propisi o zabrani prestanka rada pojedinim kategorijama zaposlenih ne primjenjuju na državne službenike kojima je u disciplinskom postupku izrečena disciplinska kazna prestanka državne službe zbog teške povrede službene dužnosti.”, Us-11427/2006-4 od 21. ožujka 2007.

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 učina djela<sup>26</sup>, prvenstveno treba ukazati da ZDS nije definirao pojam korupcije niti upućuje na propis koji je to učinio, pa i to stvara dvojbe u praksi što je zakonodavac trebao izbjeći propisujući ovako rigoroznu odredbu.

Kazna „uvjetni prestanak državne službe“, koja je ukinuta novelom ZDS-a iz

---

<sup>25</sup> “Radniku koji je pretrpio ozljedu na radu ili je obolio od profesionalne bolesti, te je privremeno nesposoban za rad zbog liječenja ili oporavka, poslodavac ne može otkazati ugovor o radu u razdoblju privremene nesposobnosti za rad zbog liječenja ili oporavka”, čl. 74. st. 1. Zakona o radu

<sup>26</sup> “... obavezno izricanje disciplinske mjere prestanka radnog odnosa na ovaj način narušava i zanemaruje jednu 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., 1987., str. 97. O individualizaciji kazne vidi potpunije: Božinović, Lj., 1983., str. XXXI.

2011., se pokazala svrhovitom, pa bi je trebalo ponovno propisati. Za povrede službene dužnosti počinjene u vrijeme službe, trebalo bi propisati kazne: umanjene mirovine i oduzimanje mirovine, a koje bi se izricale umirovljenim državnim službenicima koji su nakon umirovljenja disciplinski procesuirani i proglašeni odgovornim. Svrhovito bi bilo propisati i sljedeće kazne: umirovljenje državnog službenika; udaljenje iz službe za vrijeme od 1 do 6 mjeseci, bez naknade plaće; premještanje u drugo mjesto rada, sa ili bez naknade putnih troškova.

#### **4.1. 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 u službi u roku od dvije godine od dana izvršnosti rješenja o odgovornosti (čl.110.st.3. ZDS-a). Novelom ZDS-a („NN“ 49/11, čl.54.) zabrana promicanja i zabrana napredovanja u službi ukinute su kao kazne<sup>27</sup> i propisane kao pravne posljedice osude za tešku povredu službene dužnosti. Do sada, a zbog nereguliranosti instituta promicanja i napredovanja<sup>28</sup>, ove kazne se nisu izricale. Obzirom na učinke kazni zabrane promicanja i napredovanja, kao i druge propisane kazne, bilo je svrsishodno ove dvije kazne izostaviti i propisati ih kao pravne posljedice neke druge kazne izrečene za tešku povredu službene dužnosti.<sup>29</sup>

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). Ova odredba je prestroga i suprotna načelu individualizacije kazne, jer bez obzira ne težinu povreda i izrečene kazne<sup>30</sup> 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

---

<sup>27</sup> Zabrana promicanja u trajanju od dvije do četiri godine i zabrana napredovanja u trajanju od dvije do četiri godine bile su propisane kao kazne za tešku povredu službene dužnosti čl. 110.st.2.t.b. i c. ZDS-a iz 2005.

<sup>28</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.

<sup>29</sup> Primjerice, čl. 85. Zakona o unutarnjim poslovima, NN 55/89, 18/90, 47/90, 19/91-pročišćeni tekst, 73/91, 19/92, 33/92, 76/94, 161/98, 29/00 i 53/00, bilo je propisano da se u disciplinski sud ne mogu imenovati ni određivati radnici kojima je izrečena disciplinska mjera dok ta mjera ne bude brisana iz evidencije, a člankom 5. st. 1. alineja 2. Uredbe o uvjetima za stjecanje policijskih zvanja, oznakama policijskih zvanja, funkcionalnim oznakama radnih mjesta, promaknuću i napredovanju kroz policijska zvanja, NN 129/11, propisano je da se za promicanje policijskog službenika u neposredno više zvanje ne računa godina u kojoj mu je izrečena kazna za težu povredu radne discipline.

<sup>30</sup> 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.

kojim je prethodno oglašen odgovornim za tešku povredu službene dužnosti.

#### **4.2. Izricanje kazne nakon prestanka državne službe**

ZDS je propisao i dvije kazne (zabrana prijma u državnu službu na vrijeme od jedne do četiri godine i zabrana prijma u državnu službu u razdoblju od 4 godine) za državne službenike protiv kojih je pokrenut disciplinski postupak zbog teške povrede službene dužnosti, a koji su tijekom postupka umirovljeni (čl. 107.a.). Protiv takvih službenika će se postupak voditi i nakon umirovljenja, a vrsta kazne ovisi o tome ima li počinjena povreda službene dužnosti obilježja korupcije ili ne.

#### **4.3. Odnos disciplinske kazne i premještaja**

U praksi se pojavljuje pitanje može li po izricanju pravomoćne disciplinske kazne nadležni rukovoditelj po potrebi službe<sup>31</sup> izvršiti premještaj državnog službenika kojemu je zbog određenog ponašanja ili propuštanja izrečena kazna, pozivajući se na činjenicu tog ponašanja ili propuštanja, odnosno na izrečenu kaznu. Na ovo pitanje treba odgovoriti potvrdno jer je premještaj poseban institut službeničkog zakonodavstva, kojim se osigurava premještanje službenika s jednog na drugo radno mjesto ako je to potrebno za normalno i učinkovito funkcioniranje službe. Tako je primjerice moguće, s jedne strane, da određenom službeniku u određenom kraćem razdoblju (na primjer u roku od 2 godine) bude izrečeno dvije ili više novčanih kazni zbog teških povreda službene dužnosti, bilo da se radi o nesavjesnom radu u službi, nedoličnom ponašanju izvan službe i dr., pa bi bilo sasvim opravdano takvog službenika, ako je primjerice raspoređen na rukovodno radno mjesto, premjestiti na drugo radno mjesto jer osoba koja kontinuirano krši službenu dužnost ne može biti rukovoditelj. Iako je svaka od mogućih povreda za koju je izrečena novčana kazna, bila takva da mu se nije mogla izreći za niti jednu od njih kazna premještaja, jasno je da sve te kazne u ukupnosti, odnosno procjena ukupnosti njegovog ponašanja i propuštanja, čine opravdanim premještaj takvog službenika iako mu je već za povredu službene dužnosti izrečena novčana kazna. Drugi mogući slučaj je da je državnom službeniku za povredu službene dužnosti izrečena kazna uvjetni prestanak državne službe, pa bi bilo sasvim opravdano takvog službenika, iako mu je za povredu službene dužnosti izrečena kazna, u posebnom upravnom postupku premjestiti jer takav službenik, ako je primjerice rukovoditelj, ne može i nadalje biti rukovoditelj budući da je počinio tako tešku povredu službene dužnosti radi koje mu je izrečena kazna koja je u katalogu kazni navedena kao stroža od kazne premještaja, te mu je izrečenom kaznom pružena posljednja mogućnost da korigira svoje ponašanje ukoliko uopće želi i nadalje biti državni službenik. Jasno je da onaj kojemu se pruža posljednja šansa da uopće ostane u državnoj službi ne može biti rukovoditelj u toj službi.

---

<sup>31</sup> „Državni službenik može po potrebi službe biti premješten na drugo radno mjesto u istom ili drugom državnom tijelu, u istom ili drugom mjestu rada, ali samo na radno mjesto za koje je propisan isti stupanj obrazovanja i potrebno radno iskustvo u jednakom trajanju.“, (čl. 76. st. 1. ZDS-a).

U sudskoj praksi ne postoji prijedor da disciplinska tijela samostalno odlučuju o disciplinskoj odgovornosti koja ima svoj cilj, a poslodavac samostalno odlučuje da li je određenog državnog službenika, pa makar on bio zbog propusta u službi i disciplinski kažnjen, u interesu službe potrebno premjestiti na drugo radno mjesto: *“Otklanja se i prigovor tužitelja da je navedeni premještaj nova disciplinska sankcija izrečena izvan okvira pravomoćno dovršenog disciplinskog postupka tvrdnjom da je disciplinski postupak neovisan i samostalan postupak koji se provodi sukladno odredbama o disciplinskom postupku iz Zakona o policiji, a navedeno je rješenje doneseno temeljem odredbe o premještaju neovisno o disciplinskom postupku.”*, Upravni sud, Us-7486/2003 od 03. svibnja 2007., [www.upravnisud.hr](http://www.upravnisud.hr)

#### **4.4. Povijesni pregled propisa o kaznama za teške povrede službene dužnosti u Republici Hrvatskoj**

ZDSN (01)-om, čl. 49.st.2., za teške povrede službene dužnosti bile su propisane kazne: 1. novčana kazna na vrijeme od 1 do 6 mjeseci, s tim da kazna ne može mjesečno iznositi više od 20% ukupne plaće isplaćene u mjesecu u kojem je izrečena, 2. premještaj na drugo radno mjesto niže složenosti poslova za koje je kao uvjet propisana ista stručna sprema, 3. prestanak državne službe. Člankom 46. ZDSNPNPD (94) za teške povrede službene dužnosti bile su propisane kazne: 1. javna opomena, 2. novčana kazna u visini od 20% ukupne plaće isplaćene u mjesecu kada je kazna izrečena, ali tako da zbroj novčanih kazni u jednom mjesecu ne može preći iznos od 30% ukupne plaće, 3. zaustavljanje u promicanju u viši platni razred odnosno uskrata periodske povišice za vrijeme do 1 godine, 4. smjenjivanje s položaja, 5. otpust iz državne službe sa zabranom ponovnog prijama u državnu službu na vrijeme od 1 – 3 godine, 6. otpust iz državne službe s trajnom zabranom prijama u državnu službu.<sup>32</sup>

#### **4.5. Komparativni propisi o kaznama za teške povrede službene dužnosti**

U Bosni i Hercegovini se državnom službeniku za povredu službene dužnosti mogu izreći sljedeće disciplinske mjere: a) pismena opomena, b) pismeni ukor, c) smanjenje plaće do 10% u trajanju od 1 do 3 mjeseca, d) degradiranje

---

<sup>32</sup> Zakon o upravi, NN 16/78, 50/78, 29/85, 48/85, 17/86, 41/90, 47/90 i 53a/91, čl. 353., propisivao je da se za težu povredu radne discipline radniku može izreći jedna od sljedećih disciplinskih mjera: 1. opomena, 2. javna opomena, 3. raspored na drugo radno mjesto za određeno vrijeme, a najduže za godinu dana, 4. novčana kazna, najviše u visini 1/3 iznosa prosječnog mjesečnog osobnog dohotka radnika ostvarenog u prethodnoj godini po završnom računu, a ako tog prosjeka nema, u visini od 1/3 iznosa akontacije osobnog dohotka ostvarenog u mjesecu u kojem je učinjena povreda radne discipline, 5. prestanak radnog odnosa. Zakonom o činovnicima iz 1931., paragrafom 189., za teže disciplinske prijestupe bile su propisane kazne: 1. umanjenoj prinadležnosti, 2. gubitak vremena za napredovanje, 3. premještaj sa umanjenom naknadom ili bez naknade putnih i selidbenih troškova, 4. stavljanje u penziju bez umanjnja ili sa umanjnjem penzijskih prinadležnosti, 5. otpuštanje iz službe. Kazne po točkama 1., 2., i 3. navedenog paragrafa mogle su se i po dvije usporedno izricati za isti disciplinski prijestup.- prema Stojanović G., 1940.

na nižu kategoriju u okviru istog radnog mjesta, e) suspenzija prava učešća na natječajima u državnoj službi u institucijama BiH u razdoblju od najviše dvije godine, f) smanjenje plaće od 15 do 30% u trajanju od 3 do 6 mjeseci, g) degradiranje na neposredno niže radno mjesto, h) prestanak radnog odnosa u državnoj službi (čl.56. Zakona o državnoj službi u ustanovama Bosne i Hercegovine<sup>33</sup>). Pravilnikom o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u ustanovama Bosne i Hercegovine<sup>34</sup>, člancima 4. do 15., 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 suspenzijom sa poslova i plaće u razdoblju od 2 do 30 dana. Ukoliko se ova povreda službene dužnosti ponovi u roku od 6 mjeseci od dana prethodno počinjene povrede, službenik će se kazniti mjerom degradiranja na nižu kategoriju u okviru radnih mjesta ili suspenzijom prava sudjelovanja u javnim natječajima u državnoj službi u razdoblju od najviše 2 godine. 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 Federaciji BiH propisano je da se državnom službeniku, koji učini povredu službene dužnosti, mogu izreći disciplinske mjere: a) javna pismena opomena, b) suspenzija prava sudjelovanja na javnim natječajima za unapređenje u državnoj službi u razdoblju od najviše dvije godine, c) kaznena suspenzija sa poslova i plaće tijekom razdoblja od 2 dana do 30 dana, d) vraćanje na nižu kategoriju u okviru radnih mjesta iz čl. 6. Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>35</sup>, e) prestanak radnog odnosa u državnoj službi (čl.57. ZDS-a FBiH). U Brčko Distriktu se državnim službenicima za teže povrede službene dužnosti mogu izreći sljedeće kazne: a) novčana kazna na vrijeme od 1 do 6 mjeseci u mjesečnom iznosu 20% ukupne plaće isplaćene službeniku u mjesecu u kojem je kazna izrečena, b) premještaj u nižu razinu platnog razreda u trajanju od 6 mjeseci do 2 godine, c) zabrana napredovanja u višu razinu platnog razreda u trajanju od 2 godine, d) prestanak radnog odnosa (čl.102.st.2. ZDS-a Brčko Distrikta). U Republici Srpskoj za teže povrede radne dužnosti mogu se izreći disciplinske mjere: a) novčana kazna od 20% do 30% plaće za puno radno vrijeme, isplaćene za mjesec u kojem je novčana kazna izrečena, a u trajanju do 6 mjeseci i zabrana napredovanja u službi u trajanju

---

<sup>33</sup> Službeni glasnik Bosne i Hercegovine 19/02, 35/03, 4/04, 17/04,26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07 i 43/09, nastavno ZDS BiH

<sup>34</sup> Službeni glasnik 20/03

<sup>35</sup> Službene novine Federacije BiH 29/03 ,23/04, 39/04, 54/04, 67/05 i 8/06 , nastavno ZDS FBiH

od 1 do 3 godine ovisno od izrečene novčane kazne i b) prestanak radnog odnosa (čl.70.st.1. ZDS-a Republike Srpske).

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. Zakona o državnim službenicima Bugarske<sup>36</sup>).

U Crnoj Gori za teže disciplinske prekršaje, kao disciplinske mjere propisane su: a) novčana kazna u iznosu od 20% do 30% zarade isplaćene za mjesec u kojem je prekršaj počinjen i b) prestanak radnog odnosa (čl.60.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. Ukor je pisani prijekor za određeno ponašanje državnog službenika. Novčana kazna se može odrediti u visini mjesečne službeničke ili pripravničke plaće državnog službenika. Smanjenje primanja je djelomično smanjivanje mjesečnih primanja državnog službenika za najviše jednu petinu, na razdoblje ne duže od tri godine, a sve dok su njegova primanja smanjena, državni službenik ne smije biti promaknut. Degradacija (premještaj) je premještanje državnog službenika na dužnost u istom zvanju, za koju je propisana manja osnovna plaća. Državni službenik smije biti promaknut najranije pet godina nakon stupanja na snagu neopozive odluke, ako tom odlukom razdoblje zabrane promaknuća nije skraćeno. Udaljenjem iz radnog odnosa državnog službenika završava radni odnos. Državni službenik gubi pravo na primanja i zbrinjavanje, kao i na ovlaštenje za uporabu službenog naziva, titulu koja mu je dodijeljena u svezi sa dužnošću i na nošenje službene odjeće. Državni službenik udaljen iz radnog odnosa ne smije opet biti imenovan kao državni službenik. Smanjivanje mirovine je djelomično smanjivanje mjesečne mirovine umirovljenog državnog službenika za najviše jednu petinu, na razdoblje ne duže od tri godine. Uskratom mirovine umirovljeni državni službenik gubi pravo na zbrinjavanje uključujući zbrinjavanje bližih srodnika, kao i ovlaštenje za uporabu službenog naziva i titule koji su mu dodijeljeni u svezi sa ranijom dužnošću (paragraf 5.-12. Saveznog disciplinskog zakona Njemačke).

U Sloveniji za teške povrede službene dužnosti su propisane kazne: novčana kazna, razrješenje s dužnosti (položaja), premještaj 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: 1) novčana kazna od 20% do 30% plaće za puno radno vrijeme, isplaćene za mjesec u kome je novčana kazna izrečena, u trajanju do 6 mjeseci, 2) određivanje neposredno nižeg platnog razreda, 3) zabrana napredovanja od 4 godine, 4) premještaj na radno

---

<sup>36</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)

mjesto u neposredno niže zvanje uz zadržavanje platnog razreda čiji je redni broj istovjetan rednom broju platnog razreda u kojem se nalazi radno mjesto s kojeg je premješten, 5) 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>37</sup>

U Švedskoj se službeniku mogu izreći sljedeće kazne: opomena, smanjenje plaće maksimalno 3 mjeseca, suspenzija u obavljanju dužnosti s trajanjem od 3 mjeseca i otpuštanje iz službe.<sup>38</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>39</sup>

U Grčkoj se disciplinske kazne kreću od pismenog ukora, novčane kazne do 3 mjeseca, gubitka prava državnog službenika na unaprjeđenje od 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. Sankcija prestanak državne službe može se izreći samo za sljedeće prekršaje:

- a) povreda članka 107. pasus 1.(a) ZDS-a,
- b) povreda dužnosti prema Kaznenom zakonu ili ostalim posebnim kaznenim zakonskim odredbama,
- c) 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,
- d) ponašanje koje je tipično nepristojno ili neprikladno za državnog službenika, bilo na dužnosti ili izvan dužnosti,
- e) povreda službene tajne u skladu s odredbama koje su na snazi,
- f) neopravdani izostanak vršenja službenih dužnosti u razdoblju dužem od dvadeset dva (22) dana uzastopce ili dužem od trideset (30) dana u roku od jedne (1) godine,

---

<sup>37</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: "Platit 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.,2002. ,str. 327. U Velikoj Britaniji, primjerice, disciplinska mjera umanjena zarade je dopuštena 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 umanjena zarade (Deakin, S. i dr., 2005., str.300.-301.). O disciplinskim kaznama za državne službenike u Francuskoj vidi i: Borković, I., 1999., str. 149. i Cardona, F., 2003., str. 9.

<sup>38</sup> Borković, o.c., 1999., str. 149.

<sup>39</sup> Borković, o.c., 1999., str. 149.

g) krajnje ozbiljan neposluh,

h) neposredno sudjelovanje ili sudjelovanje kroz treću osobu na dražbi koju provodi odbor u kojem sudjeluje državni službenik ili njegov ovlaštenik,

i) uporno odbijanje podvrgavanja pregledu od strane zdravstvenog povjerenstva u skladu s člankom 56. stavak 8. ZDS-a,

Kazna prestanak državne službe se može izreći državnom službeniku za bilo koji prekršaj ako je: a) tijekom dvogodišnjeg razdoblja koji prethodi počinjenju tog prekršaja isti državni službenik već bio kažnjen s ne manje od tri (3) disciplinske sankcije koje prelaze globu u visini jednomjesečne plaće ili b) tijekom godine koja prethodi počinjenju tog prekršaja isti državni službenik već bio kažnjen za isti prekršaj sa sankcijom koja prelazi globu u visini jednomjesečne plaće.

Za svaki disciplinski prijestup može biti izrečena samo jedna kazna, a ukoliko disciplinsko tijelo odlučuje o više povreda službene dužnosti, disciplinska odluka će sadržavati samo jednu kaznu, pri čemu će se za njeno određivanje uzeti u obzir broj i ozbiljnost svih prijestupa (čl.109. i 111. Zakona o državnim službenicima Grčke<sup>40</sup>).

## ZAKLJUČAK

Zakonom su u Republici Hrvatskoj za državne službenike propisane četiri kazne za lake i tri kazne za teške povrede službene dužnosti, te dvije kazne 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 1-6 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).

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 prestroga i suprotna načelu individualizacije kazne.

ZDS propisuje kazne zabrane prijma 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 njemački Savezni disciplinski zakon (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 je li 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

---

<sup>40</sup> Code of Civil Servants (Zakon o državnim službenicima Grčke), Zakon broj 2683/1999, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan001819.pdf>



prestanka državne službe, pa ga sami odlazak u mirovinu ne bi trebao abolirati od odgovornosti, odnosno 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>41</sup> i stvarno nadležni disciplinski sud.

### LITERATURA:

- Babac, B., Upravno pravo, Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, 2004.
- Benković, B., Disciplinska odgovornost državnih službenika u pravu Republike Hrvatske i pravu Bosne i Hercegovine (magistarski rad), Osijek, 2010.
- Bogičević, Č., Utjecaj sankcija na radne odnose i status radnika, Poslovna politika, Beograd, 1991.
- Bolanča, Disciplinska odgovornost pomoraca, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 29/1-2, 1992.
- Borković, I., Službeničko pravo, Informator, Zagreb, 1999.
- Božinović, Lj., Mjera prestanka radnog odnosa-načelo individualizacije, Radni odnosi i samoupravljanje, br. 5, 1985.
- Božinović, Lj., Neka osnovna pitanja disciplinske odgovornosti, Radni odnosi i samoupravljanje, broj 7-8, 1983.
- 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 .
- Brajić, V., Problemi izricanja novčane mjere za povrede radne obveze, Samoupravno pravo, br.3, Institut društvenih nauka, Beograd, 1975.
- Brajić, V., Radno pravo, Privredna štampa, Beograd, 1980.
- 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) (pregledano 04.10.2012.)
- Crnić, J., Disciplinska odgovornost radnika: primjena novela ZUR-a, republičkih i pokrajinskih propisa o disciplinskoj odgovornosti, Informator, Zagreb, 1988.
- Deakin, S. i dr., Labour Law, Fourth Edition, Hart Publishing, Oxford, 2005.
- Dedić 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.
- Frimerman, A., Radno pravo, Jugoslavenski zavod za produktivnost rada, Beograd, 1986.

---

<sup>41</sup> prema čl. 84. Saveznog disciplinskog zakona Njemačke, za disciplinski progon umirovljenog državnog službenika nadležan je čelnik državnog tijela u kojem je službenik radio.

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.

Ivošević, Z., Radni sporovi u praksi, Službeni list SFRJ, Beograd, 1970.

Janev, J., Sistem odgovornosti prema Zakonu o udruženom radu i njegova primjena u praksi (disertacija), Beograd, 1985.

Kolakušić, M., Postupak radi povrede službene dužnosti državnih službenika i namještenika, te udaljenje iz službe (s osvrtom na policijske i sudske službenike), Zagreb, 2006., [www.upravnisudrh.hr/radovi.html](http://www.upravnisudrh.hr/radovi.html) (pregledano 04.10.2012.). Rad je objavljen i u zborniku "Upravno pravo i upravni postupak u praksi-aktualna pitanja i problemi", Inženjerski biro Zagreb, 2006.

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).(pregledano 04.10.2012.)

Muslim, N., Kažnjive radnje i kazne u zaštiti na radu, Sigurnost 50 (2), Zagreb, 2008.

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

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

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

Pravilnik o radnim odnosima MUP-a, broj: Kab.511-01-53/13375/91 od 23.05.1991.

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.

Savezni disciplinski zakon Njemačke (Bundesdisziplinargesetz), Bundesgesetzblatt IS 1510/2001, IS 2554/2011, [www.juris.de](http://www.juris.de) (pregledano 04.10.2012.)

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

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

Uredba o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika, NN 77/07, 142/11

Uredba o uvjetima za stjecanje policijskih zvanja, oznakama policijskih zvanja, funkcionalnim oznakama radnih mjesta, promaknuću i napredovanju kroz policijska zvanja, NN 129/11

Zakonom o činovnicima iz 1931.- prema: Stojanović, G., Disciplinska odgovornost banovinskih i gradskih službenika u Banovini Hrvatskoj, Zagreb, 1940.

Zakon o državnim službenicima, NN 92/05, 107/07, 27/08, 49/11, 150/11, 34/12

Zakon o državnim službenicima Brčko Distrikta, Službeni glasnik Brčko Distrikta

Bosne i Hercegovine 28/06, 29/06, 19/07, 2/08, 9/08, 44/08 ,

Zakon o državnim službenicima Bugarske, 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) (pregledano 04.10.2012.)

Zakon o državnim službenicima Grčke, Zakon broj 2683/1999, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/umpan001819.pdf> (pregledano 04.10.2012.)

Zakon o državnim službenicima i namještenicima, NN 27/01

Zakon o državnim službenicima i namještenicima Crne Gore, Službeni list Crne Gore 50/08, 86/09

Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti, NN 74/94, 86/94 i 7/95

Zakon o državnim službenicima Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske 118/08

Zakon o državnim službenicima Slovenije, Uradni list Slovenije 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

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

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

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 i 43/09

Zakon o radu, NN 149/09

Zakona o unutaršnjim poslovima, NN 55/89, 18/90, 47/90, 19/91-pročišćeni tekst, 73/91, 19/92, 33/92, 76/94, 161/98, 29/00 i 53/00

Zakon o upravi, NN 16/78, 50/78, 29/85, 48/85, 17/86, 41/90, 47/90 i 53a/91

## **DISCIPLINARY PUNISHMENTS FOR GOVERNMENT OFFICIALS**

This paper offers an overview and description of the punishments which can be given for summary and indictable breaches of official duties together with an overview of historical and comparative legislations. The author concludes that an adequate range of punishments has been determined by law so that sanctions can be individualised according to the specificities of every individual case of breaching official duty. However, he also suggests that legislatively the punishment of “conditional ceasing of official duty” be returned. Furthermore, as a legal consequence of conviction, he suggests the covered probational punishment be erased. This ceases the official’s duties if within a year of serving the disciplinary punishment responsibility for another breach of official duty is confirmed, given that this is in opposition to the principle of individualisation of punishment. Following the example of German Law, for retired government officials, regardless of whether the disciplinary procedure was initiated whilst they were in official government service, for acts committed while in official service, the author proposes punishments of pension reduction and even pension revocation.

**Key words:** *government officials, disciplinary punishments, croatian law*