

## Visoki upravni sud Republike Hrvatske

UDK 347.998.85(497.5)(094.8)  
351.94(497.5)(094.8)

### USPOREDNOST DISCIPLINSKE I PREKRŠAJNE (ILI KAZNENE) ODGOVORNOSTI DRŽAVNIH SLUŽBENIKA

Čl. 96/2. i 3. Zakona o državnim službenicima, NN 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13; čl. 4/1. Protokola 7 Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN – MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10

Vođenje disciplinskog i prekršajnog postupka protiv državnog službenika povodom istog životnog događaja (ni)je dopušteno.

Iz obrazloženja:

»Nadalje, nije sporno da tužitelj nije u zakonom predviđenom roku produžio važnost knjižice vozila za svoje privatno vozilo te da je za taj prekršaj kažnjen temeljem mjerodavnog Zakona o prekršajima. Sporno je međutim, što je prvostupanjsko tijelo, a to prihvaća i drugostupanjsko tijelo, za isti prekršaj, ali ovaj put pod krinkom teže povrede službene dužnosti, kaznilo tužitelja i u disciplinskom postupku. Tužitelj je i u žalbi, a ponavlja to i u tužbi, osporavao mogućnost kažnjavanja za prekršaj i za isto djelo kao disciplinsko, odnosno povredu službene dužnosti, što su upravna tijela otklonila, čime su i po mišljenju ovog Suda povrijedila zakon na štetu tužitelja. Naime, odlukom Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Maresti protiv Hrvatske* upućuje se na čl. 4. Protokola 7 Europske konvencije koji uspostavlja jamstvo da se nikome neće suditi odnosno da nitko neće biti kažnjen za djelo za koje je već bio pravomoćno oslobođen ili osuđen.

U konkretnom slučaju tužitelj je bio pravomoćno kažnjen za prekršaj, pa stoga za isti činjenični i pravni opis tog djela nije mogao biti kažnjen i u disciplinskom postupku.«

Presuda Us-10447/2011-6 od 3. srpnja 2014.

Komentar:

Navedenim stajalištem Visoki upravni sud (dalje: VUS) odstupio je od svoje ustaljene sudske prakse, ali i od sudske prakse odnosno stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske i Europskog suda za ljudska prava (dalje: ESLJP). VUS nije dao jasne razloge za primjenu načela *ne bis in idem* iz presude *Maresti v. RH* (prema kojem se osobi ne može dvaput suditi po optužbi za kazneno djelo povodom istog događaja) na disciplinski postupak kao radni spor odnosno spor u kojem službeniku pripadaju prava »građanske naravi«.<sup>1</sup>

VUS (prije Upravni sud Republike Hrvatske) imao je do sada jedinstveno stajalište o odvojenosti i usporednosti disciplinske i prekršajne odgovornosti: »Nadalje, tuženo tijelo je pravilno navelo da je disciplinski postupak protiv tužitelja pokrenut zbog nedoličnog ponašanja u službi ili izvan službe sukladno odredbi čl. 112/1. t. 4. Zakona o policiji. U prekršajnom postupku utvrđuje se, međutim, o postojanju ili nepostojanju prekršaja odnosno odlučuje se o prekršajnoj odgovornosti tužitelja. Pravilno je zaključeno da se radi o dva različita postupka, koji imaju različite svrhe i posljedice.« Us-12230/2009-4 od 1. prosinca 2010. »Sud nalazi da prigovori tužitelja nisu osnovani jer je tuženo tijelo pravilno zaključilo da se u konkretnom slučaju radi o službeničkoj odgovornosti poslodavcu iz radnopravnog odnosa, a ne o nepoštovanju prometnih propisa od strane građanina, budući da je predmetni disciplinski postupak vođen zbog toga što tužitelj kao policijski službenik, koji osim općih uvjeta propisanih zakonom, mora zadovoljavati i ispunjavati određene posebne uvjete, nije koristio službeno vozilo na pravilan način te je zbog takvog njegovog postupanja došlo do prometne nesreće s materijalnom štetom.« Us-9280/2009-4 od 29. veljače 2012.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> »6. Odredbom čl. 14/2. Ustava propisano je da su svi jednaki pred zakonom. To bi ustavno pravo bilo povrijeđeno kad sud ne bi uzeo u obzir propis koji je očigledno mjerodavan ili kad bi mjerodavan propis bio na grubi način pogrešno shvaćen, odnosno kad bi sud bez ikakvih ili bez valjanih razloga odstupio od ustaljene prakse, a što bi moglo izazvati sumnju da je osporena presuda donijeta samovoljno.« Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-1289/2004 od 24. veljače 2005., www.usud.hr

<sup>2</sup> Takvo stajalište VUS je istaknuo i u presudama: Us-10605/2009-4 od 7. ožujka 2012., Us-2788/2009-4 od 11. svibnja 2011., Us-9730/2009-4 od 1. lipnja 2010., Us-7033/1999-4 od 1. ožujka 2000., Us-4193/2010-5 od 14. veljače 2013.

O odvojenosti odnosno usporednosti (paralelnosti) prekršajne i disciplinske odgovornosti jasno se očitovao i Ustavni sud Republike Hrvatske: »Ustavni sud podsjeća da provodeći disciplinski postupak nadležno prvostupnijsko tijelo nije preuzelo nadležnost prekršajnog suda u svezi s ocjenom postojanja prekršajnog djela i prekršajne odgovornosti. Naime, postupci i radnje zbog kojih se provodi određeni disciplinski postupak mogu imati i elemente prekršajnih odnosno kaznenih djela, što ne znači da nadležna disciplinska tijela ne bi mogla provoditi disciplinski postupak. U disciplinskom postupku utvrđuje se postojanje disciplinske, a ne kaznene odgovornosti, a eventualno postojanje i prekršajne odnosno kaznene odgovornosti ne utječe na odlučivanje o postojanju disciplinskog prijestupa. Zaključno, ocjena je Ustavnog suda da se, u konkretnom slučaju, ne radi o povredi načela ne bis in idem u smislu njegovog sadržaja, određenog u osporenim odlukama, jer je o podnositelju u provedenom disciplinskom postupku odlučivano u skladu s nadležnostima navedenih upravnih tijela i Upravnog suda Republike Hrvatske i za disciplinsko djelo različitih zakonskih opisa i pravne kvalifikacije u odnosu na prekršaj za koji je vođen prekršajni postupak.« Odluka U-III-58/2011 od 13. rujna 2011.<sup>3</sup>

Europski sud za ljudska prava i Ustavni sud Republike Hrvatske zauzeli su jasna i jedinstvena stajališta da je u slučaju disciplinskih postupaka protiv državnih službenika riječ o redovnom radnom sporu u kojem službenici uživaju »prava građanske naravi«, a nije riječ o postupku u kojem se odlučuje o »optužbi za kazneno djelo«. »31. U ovom se predmetu postupak odnosio na disciplinsku mjeru, to jest otpuštanje podnositelja zahtjeva iz policijske službe. Iako je u prethodno spomenutoj presudi u predmetu *Vilho Eskelinen Sud* dao neiscrpan popis primjera 'redovnih radnih sporova' na koje bi se čl. 6. u načelu trebao primjenjivati, on time iz primjene tog članka nije isključio i ostale postupke koji se odnose na radne sporove. Sud je u više navrata presudio da disciplinski postupci u kojima se dovodi u pitanje pravo daljnjeg obavljanja zanimanja otvaraju 'contestations' (sporove) o građanskim pravima u smislu čl. 6/1. (vidi *Philis v. Greece* (no. 2), 27. lipnja 1997., § 45, *Reports of Judgments and Decisions 1997-IV*; *Gautrin and Others v. France*, 20. svibnja 1998., § 35, *Reports of Judgments and Decisions 1998-III*; *W. R. v. Austria*, br. 26602/95, §§ 25 – 31, 21. prosinca 1999.)« ESLJP, presuda *Vanjak v. RH* od 14. siječnja 2010.

»4. Ustavni sud dalje napominje da se postupak o kojemu je riječ odnosio na prestanak službe državnih službenika jer su u disciplinskom postupku progla-

<sup>3</sup> Identično stajalište o pitanju odvojenosti i usporednosti disciplinske i prekršajne ili kaznene odgovornosti Ustavni sud Republike Hrvatske izrazio je u točki 11. odluke U-III-4798/2010 od 12. lipnja 2014., [www.usud.hr](http://www.usud.hr)

šeni odgovornima za počinjenje teže povrede službene dužnosti. Dakle, riječ je o postupku koji se odnosi na spor oko prava podnositelja da ne bude podvrgnut protupravnom prestanku državne službe. S obzirom na prirodu djela za koje se podnositelja tereti – povredu discipline, klasifikaciju tog djela u pravnom sustavu te sankciju kojoj se izložio i koja mu je izrečena, Ustavni sud ističe da je riječ o disciplinskom/stegovnom postupku koji se nije odnosio na 'optužbu za kazneno djelo', koje bi potpadalo pod čl. 6. i njegov kazneni aspekt. Iz navedenog nedvojbeno proizlazi da je riječ o pravu koje je 'građanske naravi' u smislu čl. 6. Konvencije, a koje, sukladno praksi ESLJP-a u predmetima *Nikolova i Vandova protiv Bugarske* (presuda, 25. ožujka 1999.), kao i *Albert i Le Compte protiv Belgije* (presuda, 10. veljače 1983.), u sporovima protiv države i njezinih državnih službenika u načelu potpada pod čl. 6. Konvencije u njegovom građanskom aspektu. Takvo je stajalište primjenjivo i kad je riječ o čl. 29/1. Ustava.« Ustavni sud RH, U-III-4798/2010.

U predmetu *Maresti v. RH* ESLJP je zauzeo stajalište da se osobi na može suditi dvaput po »optužbi za kazneno djelo« za isti životni događaj, pri čemu je Sud dao kriterije za ocjenu kada se radi o »optužbi za kazneno djelo«: »Prvo mjerilo je pravno razvrstavanje djela prema nacionalnom pravu, drugo je sama narav djela, a treće stupanj težine kazne kojoj je dotična osoba moguće izložena. Drugo i treće mjerilo je alternativno, ne nužno kumulativno. Čl. 6. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira predviđa zatvor u trajanju od 60 dana kao najveću moguću kaznu, a podnositelj zahtjeva na kraju je osuđen na 40 dana oduzimanja slobode. Kao što je Sud potvrdio u više navrata, u društvu koje je opredijeljeno za vladavinu prava, kada zapriječena i stvarno izrečena kazna podnositelju zahtjeva uključuje gubitak slobode, postoji pretpostavka da ono što mu se stavlja na teret predstavlja 'optužbu za kazneno djelo', a to je pretpostavka koja se samo iznimno može pobijati, i to samo ako se lišenje slobode ne može smatrati 'osobito štetnim' s obzirom na njegovu prirodu, trajanje ili način izvršenja«. Ne samo da je ESLJP izrijekom utvrdio da je disciplinski postupak »redovni građanski spor« (predmet *Vanjak v. RH*) nego je i iz presude *Maresti v. RH* jasno da se disciplinski postupak i ne može svesti pod kriterije koji jednu optužbu čine »optužbom za kazneno djelo«. Za izmjenju dosadašnjeg pravnog stajališta VUS-a, za koju Sud nije dao jasno obrazloženje, nema temelja ni u zakonodavstvu Republike Hrvatske,<sup>4</sup> a

<sup>4</sup> Kaznena odgovornost ne isključuje odgovornost za povredu službene dužnosti ako djelo koje je predmet kaznenoga postupka ujedno predstavlja i povredu službene dužnosti. Oslobođenje od kaznene odgovornosti ne pretpostavlja oslobađanje od odgovornosti za povredu službene dužnosti ako je izvršeno djelo propisano kao povreda službene dužnosti (v. čl. 96/2. i 3. Zakona o državnim službenicima). Budući da Zakon o državnim službenicima

ni u pravnoj teoriji koja zastupa stajalište o paralelnosti ovih vidova pravne odgovornosti, pri čemu se ističe da se navedeni postupci vode pred različitim tijelima, prema različitim propisima, da imaju različitu svrhu, a i kazne su potpuno različite.<sup>5</sup>

Načelo *ne bis in idem* (zabrana dvostrukog kažnjavanja za isto kazneno djelo) ne može se primijeniti kada se protiv državnog službenika za isti događaj vodi i disciplinski i prekršajni (ili kazneni) postupak. To iz razloga što se kod odlučivanja o disciplinskoj odgovornosti odlučuje o poštovanju službene dužnosti (radne discipline), dakle riječ je o radnom sporu, a ne o »optužbi za kazneno djelo«.

U suprotnom, kako je to napravio VUS u presudi Us-10447/2011-6 od 3. srpnja 2014., dobili bismo neprihvatljivu situaciju da državni službenik koji je kažnjen u kaznenom postupku ne može za isti životni događaj biti kažnjen kaznom prestanka državne službe u disciplinskom postupku odnosno da službenik koji je kažnjen u disciplinskom postupku zbog povrede službene dužnosti<sup>6</sup> s obilježjem kaznenog djela ne može biti kažnjen za počinjeno kazneno djelo u kaznenom postupku ili pak da službenik koji je

---

ma nije izrijekom propisao odvojenost i usporednost disciplinske i prekršajne odgovornosti, odredbe čl. 96/2. i 3. Zakona o državnim službenicima odgovarajuće se (*mutatis mutandis*) primjenjuju i na slučajeve kada se za isti životni događaj vode i disciplinski i prekršajni postupak, kako se to vidi i iz citirane prakse VUS-a i Ustavnog suda RH. Za policijske službenike, kao posebnu kategoriju državnih službenika za koju je disciplinska odgovornost propisana odredbama Zakona o policiji, NN 34/11, 130/12, Zakon je izrijekom propisao odvojenost i usporednost disciplinske i prekršajne ili kaznene odgovornosti (čl. 93/3. i 4.).

<sup>5</sup> »Za isto djelo službenik može biti oslobođen kaznene odgovornosti, a da mu bude izrečena disciplinska kazna. Ovo se najprije objašnjava time da razmatranje činjeničnog stanja može biti različito, baš kao i elementi dobivenih informacija.« Braibant, G., Administrativno pravo Francuske, JP Službeni list SRJ i CID Podgorica, 2002., str. 328. »Načelo *non bis in idem* važi posebno kako unutar krivičnog tako i disciplinskog kažnjavanja (nitko se ne može za isto djelo ni disciplinski dva puta kažnjavati), ali ono ne važi za odnos krivičnog i disciplinskog kažnjavanja – tako da se na osnovu istog stvarnog učina (npr. pronevjere) može isto lice kazniti krivično i disciplinski.« Krbek, I., Upravno pravo FNRJ, III. knjiga, Savremena administracija, Beograd, 1958., str. 123. »Disciplinska odgovornost je potpuno neovisna od drugih oblika odgovornosti, a zbog različitih zaštitnih objekata jedna odgovornost ne isključuje drugu.« Dedić, S. i dr., Radno pravo, Pravni fakultet u Sarajevu, 2005., str. 320. »Između kaznene i disciplinske odgovornosti ne postoji identičnost: djela (bitnih obilježja krivičnog djela i bitnih obilježja disciplinskog djela); stranaka (u krivičnom postupku nisu iste stranke kao u disciplinskom postupku); predmeta progona (ni materijalno ni pravno ne optužuju se i ne progone se, u ta dva slučaja, ista djela, pa makar je radnja, kojom su ona izvršena, bila jedna ista), odnosno, ako su materijalno identična, nisu pravno identična. Radnja je ista, ali djelo nije.« Tintić, N., Načelo *non bis in idem* u sistemu disciplinske odgovornosti, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, broj 1, 1961., str. 207.

<sup>6</sup> Teške povrede službene dužnosti državnih službenika propisane su čl. 99. Zakona o državnim službenicima.

npr. službenim vozilom u alkoholiziranom stanju skrivio prometnu nesreću ne može odgovarati i prekršajno i disciplinski.<sup>7</sup>

Priredio: *Damir Juras\**

<sup>7</sup> Cardona ističe da je »za kazneno djelo kazna zatvor, a za povredu službene dužnosti kazna je otpuštanje iz državne službe. Inače bi bilo moguće da se državni službenik koji je osuđen za krađu automatski vrati u službu nakon služenja zatvorske kazne ili odgađanja izvršenja kazne. To bi pravni sustav činilo nedosljednim. Kada odsluži zatvor, njemu pripada sloboda, ali ne nužno i pravo da se ponovo zaposli u državnoj službi, koje bi pravo trebalo biti, uobičajeno zauvijek, oduzeto mu disciplinskom kaznom«, Cardona, F., *Foundation sand procedures on discipline of civil servants*, 2002., str. 1–2, [www.oecd.org/dataoecd/27/45/37197156.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/27/45/37197156.pdf)

\* Dr. sc. Damir Juras, policijski savjetnik, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Split (civil servant-adviser, Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, Split, e-mail: [djuras@mup.hr](mailto:djuras@mup.hr)). U tekstu se iznose autorova osobna stajališta.