

## *Zaštita sindikalnog povjerenika od disciplinskog progona*

*Damir Juras*\*

UDK: 349.227

331.106.46

Pregled sudske i upravne prakse (court and administrative practice review)

Primljeno: 26. 11. 2010.

Prihvaćeno: 18. 3. 2011.

Analizira se pravna norma čl. 93. Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike koja onemogućuje disciplinski progon sindikalnog povjerenika u državnoj upravi bez prethodne suglasnosti sindikata. Ona otvara mogućnost sindikatu da spriječi vođenje disciplinskog postupka i kod najtežih slučajeva povrede službene dužnosti. Nakon analize upravne i sudske prakse, predlaže se izmijeniti tu pravnu normu tako da se imunitet od disciplinskog progona ograniči na djela počinjena u obavljanju sindikalne aktivnosti, a i takvu zaštitu uvjetovati činjenicom da zbog inkriminiranog događaja nije pokrenut prekršajni ili kazneni postupak.

*Ključne riječi:* disciplinska odgovornost, disciplinski postupak, državna služba, kolektivni ugovor, povreda službene dužnosti, sindikalni povjerenik

---

\* Mr. sc. Damir Juras, policijski savjetnik, Ministarstvo unutarnjih poslova (police advisor, Ministry of Internal Affairs, Republic of Croatia)

## I. Uloga sindikalnog povjerenika u disciplinskom postupku<sup>\*\*</sup>

Tijelo koje vodi disciplinski postupak dužno je, na zahtjev stranke, omogućiti sudjelovanje sindikata čiji je član, koji u tom postupku ima položaj izjednačen s položajem branitelja (čl. 103/3. Zakona o državnim službenicima, ZDS, NN 92/05, 107/07, 27/08).

U vezi sa sudjelovanjem sindikalnog predstavnika u disciplinskom postupku Upravni sud je zauzeo stajalište da se propust obavještanja sindikata o disciplinskom postupku ne može staviti na teret disciplinskom sudu tuženog tijela jer se »sindikata uključuje u postupak na zahtjev državnog službenika protiv kojeg se postupak vodi« (Upravni sud, Us-3332/1997 od 25. veljače 1999., [www.upravnisudrh.hr](http://www.upravnisudrh.hr)).

Sindikata odnosno sindikalni povjerenik rijetko se koristi tim pravom neposredno, već omogućuje državnim službenicima angažiranje odvjetnika koji imaju ugovor sa sindikatom.

## II. Imunitet sindikalnog povjerenika od disciplinskog progona

Status sindikalnog povjerenika omogućuje osobi da se protiv nje, za vrijeme obnašanja dužnosti sindikalnog povjerenika i šest mjeseci po isteku te dužnosti, bez suglasnosti sindikata ne može pokrenuti disciplinski postupak zbog povrede službene dužnosti, kao ni udaljiti je iz službe odnosno rada zbog pokretanja kaznenog postupka (čl. 93. Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike, KU, NN 93/08, 23/09, 39/09, 90/10).<sup>1</sup> Suglasnost sindikata ne može se zamijeniti sudskom odlukom.<sup>2</sup>

<sup>\*\*</sup> Autor u tekstu iznosi osobna stajališta.

<sup>1</sup> Na identičan način zaštita sindikalnog povjerenika bila je propisana čl. 78. prijašnjeg Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike, NN 92/04.

<sup>2</sup> Kada prema Zakonu o radu, ZR, NN 149/09, poslodavac sudskom tužbom zahtijeva nadomjestiti suglasnost sindikata, sud neće automatski donijeti odluku kojom nadomješta suglasnost, već je dužan ocijeniti »namjerava li poslodavac otkazati ugovor o radu iz razloga koje Zakon o radu propisuje kao dopuštene razloge za otkaz, radi li se o zaposleniku kojem se može otkazati ugovor o radu (npr. čl. 70. ZR) te upućuje li poslodavac navodima i predloženim dokazima na postojanje osnovane sumnje da se ostvario razlog za otkaz ugovora o radu«, Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-1094/97 od 18. veljače 1998. – detaljnije u: Potočnjak et al., 2007: 511–514.

»Dana 8. 9. 2005. Prvostupanjski disciplinski sud MUP-a u Osijeku za-primio je odgovor okrivljenika na prijedlog za pokretanje disciplinskog postupka, u kojem imenovani navodi da ima status sindikalnog povjerenika Podružnice PU ..., Sindikata policije Hrvatske, te se poziva na primjenu čl. 78. Kolektivnog ugovora. ... Zakon o radu (ZR, NN 38/95, 54/95, 65/95, 17/01, 82/01, 114/03, 142/03) u odredbama kojima se propisuje zaštita sindikalnih povjerenika, čl. 182/3., propisuje da ako sindikat uskrati suglasnost na otkaz, poslodavac može u roku od 15 dana od dana dostave očitovanja sindikata zatražiti da suglasnost nadomjesti sudska odluka.

Uvidom u dopis Odjela pravnih poslova ... od 9. siječnja 2006., razvidno je da je na inicijativu tog odjela Općinsko državno odvjetništvo u Zagrebu podnijelo tužbu protiv Sindikata policije Hrvatske, radi nadomještanja suglasnosti za vođenje disciplinskog postupka protiv ... kao i da u predmetnom sudskom postupku još nije donesena pravomoćna sudska odluka.

Imajući u vidu ovakvo utvrđeno činjenično stanje, vijeće ovog suda smatra da je žalba načelnika PU osnovana, odnosno da nije bilo osnove za obustavu disciplinskog postupka budući da je postupak davanja suglasnosti, ovaj put putem sudske odluke koja nadomješta suglasnost sindikata, u tijeku te je za meritorno odlučivanje potrebno pričekati pravomoćnu sudsku odluku u predmetnom sporu ...

Slijedom navedenog predmet je vraćen Prvostupanjskom disciplinskom sudu u Osijeku na ponovno odlučivanje te će taj sud pričekati pravomoćnu sudsku odluku o nadomještanju suglasnosti sindikata za vođenje disciplinskog postupka protiv ..., pa će ovisno o odluci Općinskog suda u Zagrebu odbiti prijedlog za pokretanje disciplinskog postupka zbog teže povrede službene dužnosti protiv ... ili pokrenuti i voditi disciplinski postupak protiv imenovanog, uz uvažavanje odredbe čl. 109/2. ZDS-a.« (Drugostupanjski disciplinski sud MUP-a, br. 511-01-54-II-92365/1-05 od 11. siječnja 2006.)

Stav Drugostupanjskog disciplinskog suda MUP-a da je sudskom odlukom moguće nadomjestiti uskraćenu suglasnost Sindikata bio je pravno neutemeljen, što je utvrđeno i pravomoćnom presudom Općinskog suda u Zagrebu, koju je potvrdio Županijski sud u Zagrebu.

»Nesporno je da je tuženik uskratio suglasnost tužitelju za pokretanje disciplinskog postupka zbog teže povrede službene dužnosti protiv ..., službenika u PU ..., koji je ujedno i sindikalni povjerenik Sindikata policije Hrvatske, pa tužitelj, pozivajući se na čl. 78. KU (NN 92/04), traži da sud donese odluku koja nadomješta suglasnost tuženika za pokretanje tog postupka.

U smislu odredbe čl. 78. KU, za vrijeme obnašanja dužnosti sindikalnog povjerenika i šest mjeseci po isteku te dužnosti ne može se bez suglasnosti sindikata, između ostalog, protiv njega pokrenuti postupak zbog povrede službene dužnosti.

Odredbom čl. 190/3. Zakona o radu (NN 38/95, 54/95, 65/95, 17/01, 114/03, 30/04, 137/04) propisano je da u slučaju kad sindikat uskrati suglasnost na otkaz poslodavac može u roku od 15 dana od dana dostave očitovanja zatražiti da suglasnost nadomjesti sudska odluka.

Iz citirane odredbe proizlazi da se može zatražiti nadomještaj suglasnosti sudske odlukom jedino u slučaju donošenja odluke o otkazu, ali ne i kada je ta suglasnost uskraćena za vođenje disciplinskog postupka. Stoga je sud prvog stupnja pravilnom primjenom materijalnog prava i uz valjane razloge odbio zahtjev tužitelja za nadomještaj suglasnosti.

Suprotno navodima žalitelja, takvo tumačenje nije u kontradikciji s odredbom čl. 137. ZDS, prema kojoj po sili zakona prestaje radni odnos službeniku kojem je izrečena kazna prestanka službe zbog teške povrede službene dužnosti, jer ne isključuje pokretanje takvog postupka, već samo kad Sindikat, koristeći se svojim ovlastima propisanim u KU i ZR, uskrati suglasnost za pokretanje postupka radi utvrđivanja povrede.« (Županijski sud u Zagrebu, posl. br. XLVIII Gžr-1878/07-2 od 24. studenoga 2009.)

Ministarstvo uprave dalo je na traženje Ministarstva financija tumačenje odredbe KU koja regulira imunitet sindikalnog povjerenika od disciplinskog progona. Njime se utvrđuje da disciplinski progon sindikalnog povjerenika, bez prethodne suglasnosti sindikata, nije moguć (kl. 112-01/09-01/889, ur. br. 515-04-01/1-10-3 od 19. ožujka 2010., Hrvatska javna uprava, vol. 10, br. 3, str. 864–865).

»Protiv službenika koji je sindikalni povjerenik ne može se voditi postupak zbog povrede službene dužnosti ako sindikat u kojem je državni službenik – sindikalni povjerenik član uskrati prethodnu suglasnost za vođenje takvog postupka«

Navedena zaštita odnosi se samo na sindikalne povjerenike, a ne i na druge članove sindikata.

»Zaštita sindikalnog povjerenika utvrđena u čl. 78. KU (2004.) odnosi se na sve sindikalne povjerenike o čijem je imenovanju sindikat obavijestio čelnika državnog tijela sukladno čl. 73. Na sindikalnu zaštitu ne može se pozivati onaj sindikalni povjerenik protiv kojeg je pokrenut postupak zbog povrede službene dužnosti prije nego je imenovan odnosno izabran za sindikalnog povjerenika.

Kako iz spisa predmeta proizlazi da je MUP 1999. obaviješten da je tužitelj sindikalni povjerenik, to je pokretanjem protiv njega postupka zbog povrede službene dužnosti bez suglasnosti sindikata povrijeđen zakon na štetu tužitelja» (Upravni sud, Us-7288/2005-4 od 5. veljače 2009.).

»U odnosu na povredu izostanka suglasnosti sindikata za vođenje disciplinskog postupka, sud se priklanja stanovištu tuženog izraženom u osporenom aktu, s obzirom na status tužitelja kao sindikalnog opunomoćenika – predstavnika, a ne sindikalnog povjerenika, jer samo potonji uživa zaštitu predviđenu KU, osloncem na odredbe čl. 49. i 50. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu (NN 114/03)» (Upravni sud, Us-7149/2005-8 od 30. listopada 2008.).

Da bi sindikalni povjerenik mogao uživati zaštitu od disciplinskog progona, osim činjenice da ga je sindikat imenovao sindikalnim povjerenikom, potrebno je da sindikat obavijesti čelnika državnog tijela o njegovu izboru odnosno imenovanju (čl. 88. KU).

»Imajući u vidu navedeno, bilo je nužno utvrditi je li sindikat, sukladno čl. 73. KU, o imenovanju ... izvijestio čelnika tijela (prema tumačenju iste Komisije – ministra unutarnjih poslova) jer se jedino na taj način moglo utvrditi je li ... sindikalni povjerenik koji uživa zaštitu utvrđenu čl. 78. KU ... kojom odredbom je propisano da za vrijeme obnašanja dužnosti sindikalnog povjerenika i šest mjeseci po isteku te dužnosti sindikalnom povjereniku u državnom tijelu bez suglasnosti sindikata ne može prestatu služba odnosno rad, osim po sili zakona, niti se, između ostalog, protiv njega može pokrenuti disciplinski postupak zbog povrede službene dužnosti.

S obzirom na to da u postupku pred Prvostupanjskim sudom navedena činjenica nije utvrđena, ovo je tijelo postupilo sukladno čl. 158/3. ZUP-a, vezano uz čl. 242/1. ZUP-a, te je samo upotpunilo postupak na način da je zatražilo podatke iz službene evidencije koju vodi MUP o tome je li ... sindikalni povjerenik koji uživa zaštitu predviđenu čl. 78. KU ili ne. Ovo tijelo je dopisom Odjela kadrovskih poslova MUP-a ... izviješčeno da ... nije određen kao sindikalni povjerenik koji uživa sindikalnu zaštitu ...

... imajući u vidu navedeni dopis Odjela kadrovskih poslova MUP-a od 20. studenoga 2006., kojim je utvrđeno da ... nije određen kao sindikalni povjerenik koji uživa zaštitu, to je ovo vijeće mišljenja da potvrđuje Sindikata koja je priložena uz žalbu nije novi dokaz koji bi drukčije utvrđivao navedenu činjenicu, s obzirom na to da je nužno o imenovanju sindikalnog povjerenika obavijestiti poslodavca kako bi povjerenik potom uživao sindikalnu zaštitu» (Drugostupanjski disciplinski sud MUP-a, br. 511-01-54-II-78929/3-06 od 15. prosinca 2006.).

Disciplinski sud dužan je po službenoj dužnosti utvrditi ima li prijavljeni službenik status sindikalnog povjerenika, jer se on ne mora na to pozvati prije pokretanja postupka odnosno može tu činjenicu istaknuti u bilo kojoj fazi disciplinskog postupka. Ako disciplinski sud pokrene disciplinski postupak protiv sindikalnog povjerenika, pa se prijavljeni državni službenik tijekom postupka pozove na status sindikalnog povjerenika, a sindikat uskrati suglasnost za pokretanje odnosno vođenje disciplinskog postupka, disciplinski sud mora obustaviti disciplinski postupak zbog nepostojanja uvjeta za njegovo vođenje (čl. 46/5. ZUP-a, NN 47/09).

»U ovom je slučaju sporno je li tužitelj bio sindikalni povjerenik prije pokretanja disciplinskog postupka, kako tužitelj tvrdi, ili nije, što tvrdi tuženo tijelo. Tuženo tijelo navodi da je podnositelj zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka zatražio mišljenje nadležne službe Ministarstva o tužiteljevu statusu te je prema obavijesti Uprave pravnih i kadrovskih poslova od 17. srpnja 2006. obaviješten, pozivom na dopis od 23. studenoga 2005., da tužitelj nije sindikalni povjerenik te da ne uživa sindikalnu zaštitu ... Tužitelj tvrdi da je sindikalni povjerenik te se odgovarajući na poziv za glavnu raspravu pozvao na potvrdu Sindikata policije Hrvatske od 23. veljače 2007. (fotokopija u spisu) kojom se potvrđuje da je tužitelj od 5. srpnja 2006. povjerenik SPH za V. PP Medveščak, a uz žalbu protiv prvostupanjske odluke dostavio je obavijest Sindikata policije Hrvatske Ministarstvu unutarnjih poslova g. Ivici Kirinu, ministru, da je tužitelj sindikalni povjerenik koji uživa zaštitu ... S obzirom na to da se tuženo tijelo poziva na podatke o sindikalnim povjerenicima iz 2005., a tužitelj se poziva na potvrdu i obavijesti iz 2006., Sud nalazi da za sada nije nesporno utvrđeno je li tužitelj 7. veljače 2007., kad je pokrenut disciplinski postupak protiv njega, bio sindikalni povjerenik ili nije. Sud nalazi da nije točno i potpuno utvrđeno činjenično stanje te je stoga u ponovnom postupku potrebno da tuženo tijelo provjerom odnosno uvidom u izvornik obavijesti Sindikata policije Hrvatske od 5. srpnja 2006. utvrdi je li tužitelj bio sindikalni povjerenik koji uživa sindikalnu zaštitu ... te ovisno o tome donese odluku« (Upravni sud, Us-7178/2007-6 od 17. ožujka 2010.).

### III. Zaključak

Davanje imuniteta sindikalnom povjereniku za djela koja su u svezi s njegovim radom, ali i za djela koja nemaju nikakve veze sa sindikalnom djelatnošću, a da pritom eventualno odbijanje davanja suglasnosti sindikata

za pokretanje disciplinskog postupka nije moguće nadomjestiti sudskom odlukom,<sup>3</sup> protivno je svrsi pravne norme kojoj jest odnosno trebao bi biti cilj zaštita sindikalnog povjerenika od disciplinskog procesuiranja zbog sindikalnih aktivnosti.

Važeću odredbu KU (čl. 93.) trebalo bi izmijeniti i propisati da sindikalni povjerenik uživa zaštitu od progona samo za povredu službene dužnosti učinjenu u obavljanju sindikalnih aktivnosti,<sup>4</sup> a i to ograničiti tako da se propiše da davanje suglasnosti sindikata nije potrebno ako povreda službene dužnosti ima obilježja kaznenog djela koje se goni po službenoj dužnosti ili prekršaja, a nadležno sudbeno tijelo je započelo kazneni (čl. 17. Zakona o kaznenom postupku; ZKP, NN 152/08, 76/09) ili prekršajni postupak (čl. 157. Prekršajnog zakona, PZ, NN 107/07).

S obzirom na neovisnost sudbene vlasti, koja je jedina ovlaštena odlučiti o pokretanju kaznenog ili prekršajnog postupka, time bi se zaštitio ugled službe,<sup>5</sup> a ne bi se moglo reći da čelnik tijela bez temelja (osnovane sumnje) šikanira sindikalnog povjerenika, posebice jer je malo vjerojatno da bi

---

<sup>3</sup> ZR u čl. 249. propisuje da sindikalnom povjereniku za vrijeme obavljanja te dužnosti i šest mjeseci nakon prestanka te dužnosti bez suglasnosti sindikata nije moguće: 1. otkazati ugovor o radu ili 2. na drugi način staviti ga u nepovoljniji položaj u odnosu na njegove dotadašnje uvjete rada i u odnosu na ostale radnike. Ako sindikat uskrati suglasnost na otkaz, poslodavac može u roku od 15 dana od dana dostave očitovanja sindikata zatražiti da suglasnost nadomjesti sudska odluka. Navedenu zaštitu uživa najmanje jedan sindikalni povjerenik, a najveći broj sindikalnih povjerenika koji kod određenog poslodavca uživaju zaštitu određuje se odgovarajućom primjenom odredba Zakona o radu o broju članova radničkog vijeća.

<sup>4</sup> Prema Zakonu o radnim odnosima SR Hrvatske, NN 19/90, sindikalni povjerenik uživao je zaštitu samo u svezi sa svojom sindikalnom aktivnošću: »Radi zaštite sindikalnog povjerenika za vrijeme obavljanja njegove funkcije, kao i po njezinom prestanku, u roku utvrđenom Kolektivnim ugovorom, zbog sindikalne aktivnosti, a bez suglasnosti sindikata, ne može se povjerenika rasporediti na drugo radno mjesto, u drugu organizaciju ili drugom poslodavcu, uvrstiti među višak radnika ili na drugi način staviti u manje povoljan ili podređen položaj, niti mu se može zbog sindikalne aktivnosti snižavati osobni dohodak, voditi protiv njega disciplinski postupak ili postupak za naknadu štete.« Momčinović, 1990: 567.

<sup>5</sup> Svrha disciplinskog postupka može se definirati »kao jedan od instrumenata osiguranja urednog i učinkovitog djelovanja državnih tijela i službi te visokog stupnja povjerenja građana u institucije i djelatnike državnih službi« ili kao »skup mjera državnog aparata usmjeren na sprječavanje negativnih društvenih pojava i zabranjenih posljedica u samom državnom aparatu, kao i stvaranje uvjeta da do takvih pojava i posljedica i ne dođe ... Kroz disciplinski postupak ostvaruje se zaštita društva u cjelini, zaštita državnih tijela, ali i samih državnih službenika. Kaznjavanjem državnog službenika odgovornim za nedostojno ponašanje onemogućava se neminovno društveno izjednačavanje krivnje, odnosno nametanje odgovornosti ostalim službenicima u državnom tijelu koji uzorno obavljaju svoj posao«. – Kolakušić, 2006: 2.

povreda službene dužnosti s obilježjem prekršaja ili kaznenog djela mogla biti u vezi s obavljanjem sindikalnih aktivnosti.

Čak i da postoji zakonska mogućnost da suglasnost sindikata nadomjesti sudska odluka, to ne bi imalo praktičnu vrijednost jer bi do donošenja pravomoćne sudske odluke vjerojatno protekao zastarni rok za pokretanje disciplinskog postupka,<sup>6</sup> a čitavo to vrijeme čelnik državnog tijela, pa čak i ako je podignuta optužnica protiv državnog službenika za kazneno djelo s obilježjem korupcije, ne bi mogao pokrenuti disciplinski postupak niti državnog službenika udaljiti iz službe.

## Literatura

- Kolakušić, M. (2006) Postupak radi povrede službene dužnosti državnih službenika i namještenika te udaljenje iz službe (s osvrtom na policijske i sudske službenike). U: Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi. Zagreb: Inženjerski biro
- Momčinović, Z. (1990) Zakon o radnim odnosima. Zakonitost
- Potočnjak, Ž., i drugi (2007) Radni odnosi u Republici Hrvatskoj. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu i Organizator

## Pravni propisi

- Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike, NN 92/04
- Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike, NN 93/08, 23/09, 39/09, 90/10.
- Prekršajni zakon, NN 107/07
- Zakon o državnim službenicima, NN 92/05, 107/07, 27/08
- Zakon o kaznenom postupku, NN 152/08, 76/09
- Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09
- Zakon o radu, NN 149/09

<sup>6</sup> Čl. 109. ZDS propisuje da pravo na pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti zastarijeva u roku od godine dana od dana saznanja za počinjenu povredu i počinitelja, a najkasnije u roku od dvije godine od dana kada je povreda počinjena.



## TRADE UNION REPRESENTATIVE

### *Summary*

*The author has analysed Article 93 of the Collective Agreement for State Civil Servants and Employees that makes disciplinary action against trade union representative in state administration impossible without prior consent of the union. This provision enables the union to prevent disciplinary actions even in the most serious cases of dereliction of duty. After the analysis of administrative and court practices, it is suggested to revise Article 93 so that the immunity from disciplinary actions is limited to acts committed in the line of union duties. There is a further condition stating that should such derelictions occur, they can only be exempt from disciplinary action if the incriminating offense has not resulted in a misdemeanour or a criminal procedure.*

Key words: *disciplinary responsibility – Croatia, disciplinary procedure, state civil service, collective agreement, dereliction of duty, trade union representative*