

## NEKA PITANJA U REGULACIJI RADNOPRAVNOG STATUSA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA

Silvio Čović, dipl. iur., sudac  
Predsjednik upravnog suda u Splitu  
Dr. sc. Damir Juras, dipl. iur.,  
Ministarstvo unutarnjih poslova, Split  
Mr. sc. Domagoj Vučkov, dipl. iur.  
Predsjednik Općinskog suda u Crikvenici

UDK: 331.104  
Ur.: 8. srpnja 2014.  
Pr.: 27. veljače 2015.  
Prethodno priopćenje

### **Sažetak**

*Autori u radu, cijeneći posebnosti službeničkog odnosa i analizirajući upravno-sudsku praksu u radno-službeničkim predmetima, daju prikaz i analizu temeljnih zakonodavnih rješenja u dijelu odgovornosti za povrede službene dužnosti i cjelokupnoj zaštiti prava državnih službenika, te daju i konkretne prijedloge za poboljšanje postojeće pravne regulative. Zaključak je autora da je potrebno zadržati službeničke sudove i Visoki službenički sud jer su se ta tijela iskazala učinkovitošću i zakonitošću svojih odluka. Isto tako, potrebno je zadržati i Odbor za državnu službu kao neovisno i stručno tijelo čiju zakonitost odluka potvrđuje i upravno-sudska praksa, ali ga je potrebno kadrovski ekvipirati i osloboditi ga od rješavanja predmeta radi isplate materijalnih prava prema Kolektivnom ugovoru za državne službenike i namještenike.*

**Ključne riječi:** *državna služba, državni službenik, Odbor za državnu službu, povreda službene dužnosti, službenički sud*

### **1. UVOD**

U okviru razmatranja radno-pravnog statusa državnih službenika, interes autora je ograničen na odgovornost za povredu službene dužnosti<sup>1</sup> i pravnu zaštitu prava koja proizlaze iz državne službe te, s tim u vezi, pitanje svrhovitosti postojanja neovisnih državnih tijela: Odbora za državnu službu, službeničkih sudova i Višeg službeničkog suda.

### **2. SLUŽBENIČKI STATUS**

Zbog značaja državnih službenika za funkcioniranje državne službe, ali i radi zaštite državnih službenika od arbitrarnog postupanja države kao poslodavca, prava,

<sup>1</sup> U pravnoj teoriji i zakonodavstvu, pa i u ovom radu, kao sinonimi se koriste izrazi: disciplinska odgovornost i odgovornost za povredu službene dužnosti.

obveze i odgovornosti državnih službenika uređuju se zakonom i podzakonskim aktima i one čine službenički status.<sup>2</sup>

### **2.1. Službenički odnos**

U hrvatskom pravu službenički odnos je radno-pravni odnos u kojem je država jedan, a državni službenik drugi subjekt (čl. 1. Zakona o državnim službenicima<sup>3</sup>). Sagledavajući bitna obilježja službeničkog odnosa u Republici Hrvatskoj, Potočnjak zaključuje da je to „radni odnos, pa pri njegovom pravnom uređenju i tumačenju propisa kojima se taj odnos uređuje treba voditi računa o takvoj naravi tog odnosa. Međutim, to ne znači da je taj pravni odnos u svemu jednak pravnom odnosu između radnika i poslodavca u gospodarstvu. U slučaju službeničkog odnosa postoji čitav niz posebnosti koje proizlaze iz činjenice da je posloprimac državni službenik države, te da on u obavljanju svojih poslova često u odnosima s građanima nastupa kao nositelj ovlasti državne vlasti. Stoga, pri razmatranju službeničkog odnosa polazimo od shvaćanja da je riječ o radnom odnosu posebne vrste.”<sup>4</sup> Dodatna specifičnost tog odnosa je da država kao poslodavac, dakle jedna strana u radnom odnosu, uređuje pravila tog odnosa odnosno uređuje prava, obveze i odgovornosti državnog službenika, a to nije slučaj s drugim poslodavcima. Dakle država je i normotvorac i poslodavac.<sup>5</sup>

### **2.2. Europski upravni standardi**

Potreba za definiranjem europskih upravnih standarda javila se 1990-ih kod podnošenja molbi za članstvo u Europskoj uniji (dalje: EU) zemalja srednje i istočne Europe, a budući da je neodgovarajuća kvaliteta njihove javne uprave dovodila u pitanje mogućnost zemalja kandidatkinja da učinkovito i u potpunosti ispune obveze iz potencijalnog članstva u EU-a.<sup>6</sup> Ni primarno ni sekundarno zakonodavstvo EU-a ne sadržava odredbe koje bi zemljama članicama nametale pravne obveze u svezi s uređenjem službeničkih odnosa, no zbog potrebe osposobljavanja državnih uprava zemalja kandidatkinja za primjenu i provođenje obveza koje proizlaze iz

2 “Prava, obveze i odgovornosti državnih službenika uređuju se zakonom i na temelju zakona donesenim propisima i one u svojoj ukupnosti čine službenički status.”, Borković I., *Službeničko pravo*, Informator, Zagreb, 1999., str. 107.

3 Zakon o državnim službenicima (dalje: ZDS), 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.

4 Potočnjak, Ž., *Radni odnosi državnih službenika*, u Potočnjak, Željko i dr., *Radni odnosi u Republici Hrvatskoj*, Pravni fakultet u Zagrebu i Organizator, Zagreb, 2007., str. 806.

5 „Razlika između zaposlenih u javnom i privatnom sektoru ogleda se i u tome što se rad zaposlenih u javnom sektoru plaća iz javnih sredstava, i što je država zaposlenima u javnom sektoru istovremeno i poslodavac i zakonodavac. Država je ovdje poslodavac koji u svako doba može jednostrano promijeniti propise, time i odnose između sebe, kao poslodavca, i zaposlenih.“, Jovanović, Z. i dr., *Prava i dužnosti državnih službenika u Republici Srbiji*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, LVI, Niš, 2010., str. 227.

6 Kriterije za pridruživanje Europskoj uniji postavilo je Europsko vijeće u Kopenhagenu i Madridu. Vidi kriterije na [http://ec.europa.eu/comm/enlargement/towards\\_EU\\_membership/criteria\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/enlargement/towards_EU_membership/criteria_en.htm).

pravne stečevine EU-a,<sup>7</sup> europske institucije odredile su upravnu reformu kao jedan od kriterija za članstvo<sup>8</sup>, definirajući standarde koje trebaju dostići javne uprave tranzicijskih zemalja.<sup>9</sup> Jedna od najvažnijih zadaća upravnih reformi bila je uspostava moderne, profesionalne, neovisne i kvalitetne državne službe.

Vijeće Europe nije eksplicitno odredilo upravna načela koja moraju prihvatiti zemlje kandidatkinje, pa je to učinila SIGMA<sup>10</sup>, tumačeći pristupne kriterije u smislu skupa upravnih standarda, utemeljenih na načelima upravnog prava u zemljama članicama, koji se zbog djelovanja Europskog suda primjenjuju u EU i vode svakodnevno ponašanje upravnih službenika.

SIGMA je u Dokumentu broj 27,<sup>11</sup> kao glavne europske upravne standarde navela: 1. vladavinu prava, u smislu pravne sigurnosti i predvidivosti upravnog djelovanja; 2. otvorenost i transparentnost postupanja javne uprave; 3. odgovornost javne uprave zakonodavnim i sudskim tijelima, te hijerarhijsku odgovornost; 4. učinkovitost u korištenju javnih prihoda i učinkovitost u postizanju ciljeva javnih politika.

U istom dokumentu razrađena su osnovna načela moderne javne službe: 1.

7 Sintagmom "*Acquis communautaire*" označava se cjelokupni sustav unutrašnje regulative i propisa EU-a. On obuhvaća sva područja unutarnjeg uređenja EU-a. Svaka zemlja koja želi postati članicom EU-a mora svoj sustav i propise potpuno prilagoditi onima koja vrijede u Uniji. Proces prilagodavanja traje između tri i sedam godina, AGENDA 2000, Za snažniju i širu Europsku uniju, Europski pokret Hrvatska, Zagreb, 1998., str. 167.

8 "... nije dovoljno da država kandidat postigne postojeći prosječni nivo administrativnih kapaciteta sadašnjih članica EU. Za njih je neophodno da dostignu budući prosječni nivo država članica. Drugim riječima, država kandidat mora popuniti jaz između svojih postojećih administrativnih kapaciteta i prosječnih administrativnih kapaciteta država članica EU u trenutku kada se država kandidat bude zaista pridruživala Uniji. Neće biti dovoljno da se država kandidat poredi sa "najgorom" zemljom koja je već članica EU. Poređenje se mora vršiti između zemlje kandidata i prosjeka za sve države članice u Uniji.", Cardona F., Integriranje nacionalnih administracija u Europski administrativni prostor, Konferencija o reformi javne uprave i europskim integracijama, SIGMA, Budva, 2009., str. 5. i 6.

9 O europskim upravnim standardima i hrvatskom službeničkom pravu vidi: Musa A., Europski standardi službeničkog prava i Zakon o državnim službenicima iz 2005., Hrvatska javna uprava, broj 4/2006, Novi Informator, Zagreb, 2006., str. 91. do 131. O ocjeni stanja javne uprave u Republici Hrvatskoj prema ocjeni Europske komisije, поближе: Lalić, G., Stanje javne uprave prema izvještaju Europske komisije o napretku Hrvatske iz 2009. godine, Hrvatska javna uprava, br. 4, Novi informator, Zagreb, 2009., str. 941. do 948. i Đulabić, V., Ocjena stanja hrvatske uprave u Izvještaju Europske komisije o napretku Republike Hrvatske iz 2006., Hrvatska javna uprava, br. 4, Novi informator, Zagreb, 2006., str. 51. do 55.

10 Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries (Potpora poboljšanju upravljanja i menadžmenta u zemljama srednje i istočne Europe), Zajednička inicijativa OECD-a (Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj) i EU-a utemeljena 1992. radi pružanja pomoći tranzicijskim zemljama u provođenju političkih i upravnih reformi. Osoblje SIGMA-e su međunarodni javni službenici OECD-a. Većina ih je zaposlena u javnoj upravi država članica ili neke od zemalja partnera. Mrežu čine i neki nacionalni javni službenici i pojedini nezavisni eksperti, [www.oecd.org](http://www.oecd.org). Važnu ulogu u smislu prilagodbe državnih uprava zemalja kandidatkinja ima i CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization). Poblіже [www.uzuvrh.hr/stranica.aspx?pageID=22](http://www.uzuvrh.hr/stranica.aspx?pageID=22).

11 European Principles for Public Administration (1999), [www.sigmaxweb.org/dataoecd/26/30/36972467.pdf](http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/26/30/36972467.pdf).

odvajanje javne i privatne sfere, 2. odvajanje politike i administracije, 3. samostalnost i odgovornost državnih službenika napuštanjem načela donošenja odluka u kolegijima, 4. jasno određena prava i dužnosti javnih službenika, 5. zapošljavanje i napredovanje temeljeno na *merit* načelu – prema zaslugama i sposobnostima.<sup>12</sup>

### **2.3. Europski standardi službeničkog prava**

Načela i standardi službeničkog prava, posebno karakter državne službe i položaj državnih službenika, poseban su segment europskog upravnog prostora. S povećanjem broja upravnih poslova, javnih službi i porastom uprave, te činjenicom da državni službenici u svom radu vrše javne ovlasti, cjelovita pravna regulacija njihova položaja postaje jamstvo kvalitete samih službenika i njihova rada.

#### *2.3.1. Standardi i načela službeničkog prava u dokumentima Vijeća Europe*

Razmatrajući definiranje standarda koji se odnose na državne službenike, donesene su tri važne preporuke: Preporuka Parlamentarne skupštine 1617 (2003) o reformi državne službe u Europi,<sup>13</sup> te dvije preporuke Odbora ministara – Preporuka R (2000) 6 o statusu javnih službenika te Preporuka R (2000) 10 o kodeksu ponašanja javnih službenika.<sup>14</sup>

Preporukom 1617 Vijeće Europe je pozvalo i EU da, polazeći od činjenice da je visoka kvaliteta državnih službenika vitalni preduvjet čvrste demokracije i vladavine prava u (tada) budući Ustavni ugovor unese temeljna načela za europske i nacionalne državne službenike, kao što su opći i pravedni pristup javnim funkcijama, jednake mogućnosti za muškarce i žene, lojalnost, objektivnost i integritet. Preporuka sadržava osam točaka koje se odnose na potrebu za reformom i modernizacijom javne uprave, primjenu načela supsidijarnosti, depolitizaciju državne uprave i službe, jačanje profesionalizma u upravi, te poboljšanje kvalitete osoblja.

U okviru Vijeća Europe doneseni su i drugi dokumenti koji su bitni za pitanje statusa državnih službenika, primjerice, Preporuka 1322 (1997) Parlamentarne skupštine o državnim službenicima u proširenoj Europi,<sup>15</sup> kojom se ističe potreba za harmonizacijom osnovnih načela o državnim službenicima.

Preporuka R (2000) 6 Odbora ministara Vijeća Europe o statusu javnih službenika u Europi preporučuje državama članicama da u svom zakonodavstvu i

12 Koprić, I., Prilagodba hrvatskog službeničkog sustava europskim standardima, Godišnjak tribine Pravnog fakulteta u Zagrebu i Kluba pravnika Grada Zagreba, Zagreb, 2005., str. 37. do 38.; Verheijen Tony i dr., *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK i Northampton, MA, USA, 2000., str. 23.

13 Recommendation 1617 (2003), [www.assembly.coe.int/](http://www.assembly.coe.int/).

14 Recommendation Rec (2000) 10, [www.coe.int/](http://www.coe.int/). Članak 15.b. Statuta Vijeća Europe daje ovlast Odboru ministara da donosi preporuke članicama o pitanjima o kojima se Odbor složi kao o "zajedničkoj politici". Preporuke nisu obvezujuće za članice, ali Statut ovlašćuje Odbor ministara da od vlada članica zahtijeva informaciju o radnjama koje su poduzete na temelju preporuke, Statute of the Council of Europe, <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/htm/001.htm>.

15 Recommendation 1322 (1997), [www.assembly.coe.int/](http://www.assembly.coe.int/).

praksi usvoje 17 načela<sup>16</sup> dobre prakse pri izradi službeničkog zakonodavstva, pa tako i zakonsko uređenje disciplinskih postupaka i mogućnost ulaganja pravnih lijekova na odluke u disciplinskom postupku.

Preporuka R (2000) 10 Odbora ministara Vijeća Europe o kodeksu ponašanja javnih službenika donosi model etičkoga kodeksa u 28 članaka, koji obuhvaćaju osnovna pravila kojih se službenici trebaju pridržavati u svom radu. On se ističe kao osnova za donošenje sličnih kodeksa u nacionalnim upravama.

### 2.3.2. Preporuka SIGMA-e (Dokument broj 5)<sup>17</sup>

U Dokumentu broj 5 SIGMA daje preporuke glede: područja primjene zakona i kategorije osoba na koje se zakon primjenjuje, upravljanja državnom službom, podzakonskih propisa, određivanja izdataka za državne službenike, ulaska i kretanja kroz državnu službu, uvjeta službe, prestanka državne službe, prava i obveze državnih službenika, sudjelovanja državnih službenika u odlučivanju, osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika te discipline državnih službenika.

Dokument broj 5 traži da se zakonom uredi disciplinski postupak koji se temelji na načelima transparentnosti i standardima sudske kvalitete. Posebice traži da se precizno uredi pitanja razloga za pokretanje postupka, kazne koje se mogu izreći u pojedinim slučajevima, tijela koja vode postupak i njihov sastav, osigura njihovo nepristrano djelovanje, zaštite službenika u smislu saslušanja, osiguranja pravne pomoći i zastupanja, upoznavanje s dokazima, te mogućnosti žalbe na odluku disciplinskog tijela, uspostavljanje krovnog žalbenog tijela koje osigurava zajedničke standarde odlučivanja, donošenje posebnog akta kojim se uređuje disciplinski postupak, brisanje podataka iz osobnog očevidnika nakon određenog vremena, uvjeti suspenzije i prava službenika za vrijeme suspenzije.

16 17 načela iz Preporuke su: 1. status službenika mora biti reguliran zakonom i kolektivnim ugovorima, službenička politika mora biti u nadležnosti vlade, 3. kategorije službenika trebaju biti određene u svjetlu funkcija i odgovornosti koje obavljaju, 4. prijam u službu treba biti utemeljen na načelima jednakog pristupa, selekciji utemeljenoj na merit načelu, pravednom i otvorenom natjecanju, te bez diskriminacije, 5. postupak prijema treba biti otvoren i transparentan, te uključivati pravnu zaštitu onih koji se natječu za mjesto u državnoj službi, 6. službenik se može premjestiti samo uz svoj pristanak, 7. napredovanje treba biti utemeljeno na merit načelu, 8. prava službenika trebaju biti ista, 9. zabrana diskriminacije po bilo kojoj osnovi, 10. poticanje sudjelovanja službenika u odlučivanju u pogledu organizacije strukture i načela obavljanja javnih funkcija, 11. osigurati socijalnu zaštitu službenika, 12. plaća službenika treba biti adekvatna i usklađena s njihovim odgovornostima, a istodobno treba biti u funkciji postizanja ciljeva organizacije, te osigurati službenika od rizika korupcije ili aktivnosti koje nisu u skladu s obavljanjem javnih funkcija, 13. obveze državnih službenika uključuju poštovanje vladavine prava, lojalnost demokratskim institucijama, diskreciju, neutralnost, nepristranost, hijerarhijsku podređenost, poštovanje javnosti i odgovornost, 14. zakonsko uređenje disciplinskog postupka i mogućnost ulaganja pravnih lijekova, 15. dužnost vlade osigurati službenicima jednake mogućnosti osposobljavanja i usavršavanja, što može biti uvjet napredovanja; službenici imaju pravo i obvezu usavršavati se i osposobljavati; 16. do prestanka službe može doći samo iz zakonom predviđenih razloga, uz osiguranu mogućnost ulaganja pravnih lijekova, 17. osigurati službenicima sudsku zaštitu njihovih prava u odnosu prema poslodavcu; država treba zaštititi državne službenike i od zloupotreba i pritisaka trećih osoba.

17 Civil Service Legislation Contents Checklist (1996), [www.sigmaweb.org/dataoecd/21/35/36951556.pdf](http://www.sigmaweb.org/dataoecd/21/35/36951556.pdf).

#### **2.4. Prava i dužnosti državnih službenika**

Stjecanje službeničkog statusa daje državnom službeniku određena prava. Ta su “prava izraz nastojanja demokratskog pravnog poretka da putem tih prava osigurava dignitet osobnosti državnog službenika omogućujući mu istodobno da tijekom rada učinkovito štiti svoja prava i pravne interese u svezi s obavljanjem službeničke dužnosti”<sup>18</sup>. Državnim službenicima u Republici Hrvatskoj zajamčena su sljedeća prava: pravo na rad u prikladnim uvjetima, pravo na plaću i druga materijalna prava, pravo na jednako postupanje i jednake mogućnosti napredovanja, pravo na zaštitu od neopravdanog premještanja ili udaljenja s radnog mjesta, pravo na kandidiranje na izborima, pravo na predstavku i pravo na zaštitu službenika koji prijavi sumnju na korupciju (čl. 9. do 14.a. ZDS-a). Brojna prava zajamčena su državnim službenicima Kolektivnim ugovorom za državne službenike i namještenike.<sup>19</sup>

Obveze proistječu iz karaktera službeničkog odnosa, a njihovo ispunjenje (obavljanje) je nužno radi zakonitog i pravilnog obavljanja službe. Jedne vrste dužnosti proizlaze iz obavljanja službe, primjerice: dužnost poštovanja zakona i drugih propisa, dužnost poštovanja hijerarhije, dužnost nepristranog obavljanja službenih zadaća<sup>20</sup> i dužnost čuvanja službene tajne, dok se druge vrste dužnosti vežu uz privatni život službenika, prvenstveno dužnost čuvanja dostojanstva privatnog života. ZDS dužnosti državnih službenika propisuje u čl. 15. do 37. te čl. 92. st. 1. ZDS-a. Kršenje zakonom propisanih obveza predstavlja povredu službene dužnosti.

### **3. NEKI ELEMENTI DRŽAVNE SLUŽBE PREMA VAŽEĆOJ REGULATIVI**

U uređenim pravnim sustavima, kakvim pripada i Hrvatska, uređivanje pitanja odgovornosti za povredu službene dužnosti te pravne zaštite u vezi s radno-pravnim statusom državnih službenika ključno je za postizanje, ali i održavanje u kontinuitetu zakonitog, stručnog, profesionalnog i učinkovitog obavljanja državne službe. Konkretno, regulativa ovih aspekata državne službe, u normativi i praksi, mora osigurati ažurnu i učinkovitu zaštitu službenika u odnosu na zadiranja poslodavca, ali i od nelegitimnih utjecaja „izvana“.

#### **3.1. Odgovornost za povredu službene dužnosti**

Odgovornost za povredu službene dužnosti možemo definirati kao pravnu odgovornost državnih službenika za povredu službene dužnosti<sup>21</sup>, za koju se u

18 Borković, op. cit., 1999., str. 120.

19 Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike (dalje: KU), NN 104/13, 150/13, 153/13.

20 “...državni službenik mora postupati nepristrano i pravedno, paziti na dobrobit zajednice, te se ponašanjem u službi zalagati za promicanje slobodnoga demokratskoga poretka i djelovati s ciljem njegova očuvanja.”, Lozina, D., *Regulacija uprave u hrvatskom zakonodavstvu*, Vladavina prava, br. 1., Zagreb, 1998., str. 24.

21 “Povrede službene dužnosti predstavljaju narušavanje posebnih dužnosti i ovlaštenja službenih

propisom utvrđenom postupku, zakonom određenih tijela, izriče propisana kazna.<sup>22</sup> Na zakonskoj razini, odgovornost za povredu službene dužnosti državnih službenika regulirana je ZDS-om (čl. 96. do 111.), ali i drugim specijalnim zakonima.<sup>23</sup> Na sam postupak, koji možemo definirati kao ukupnost pravila kojima se uređuje pokretanje i vođenje postupka utvrđivanja odgovornosti i izricanja kazne državnom službeniku zbog povrede službene dužnosti, primjenjuju se odredbe ZUP-a, ako ZDS-om ili drugim posebnim zakonom nije drukčije određeno (čl. 102. ZDS-a). Ako povjerene poslove ne obavljaju savjesno, stručno i u predviđenim rokovima, ako se ne pridržavaju Ustava, zakona i drugih propisa ili pravila o ponašanju za vrijeme službe ili u vezi sa službom, državni službenici odgovaraju za povrede službene dužnosti (čl. 96. ZDS), koje mogu biti lake (čl. 98. ZDS-a) i propisuju se zakonom, uredbom Vlade i pravilnikom o unutarnjem redu ili teške (čl. 99. ZDS-a), koje se propisuju samo zakonom. O odgovornosti državnih službenika u prvom stupnju odlučuje čelnik tijela (za lake povrede) odnosno službenički sud (za teške povrede). Žalbeno tijelo za lake povrede je službenički sud, a za teške povrede Viši službenički sud (čl. 100. ZDS-a). U okviru postupka zbog povrede službene dužnosti (neovisno o vrsti povrede), ZDS jamči državnom službeniku kojem se stavlja na teret počinjenje povrede službene dužnosti pravo na branitelja, koji u tom postupku ima položaj opunomoćenika.

- 
- osoba, te povredu integriteta službe od samih nositelja službenih ovlasti.“ Milković, D., *Odgovornost službenika za povredu službene dužnosti*, Radno pravo, Zagreb, 6/2005, str. 58. „Povrede službene dužnosti državnih službenika u obavljanju državne službe kršenja su odnosno povrede nekog od prava ili dužnosti iz službeničkog odnosa.“, Drmić, A., *Vrste povreda službene dužnosti i disciplinske sankcije*, Hrvatska javna uprava, Zagreb, 3/2010, str. 772. Težim povredama dužnosti iz službeničkog odnosa se „grublje povređuju uspostavljena pravila ponašanja službenika i mogu se ugroziti i širi interesi društva.“ Ilić, A., *Disciplinska i materijalna odgovornost državnih službenika u pravnom sistemu Republike Srbije*, [www.teme.junis.ni.ac.rs/.../teme%201-2012-23%20lat.pdf](http://www teme.junis.ni.ac.rs/.../teme%201-2012-23%20lat.pdf), str. 381.
- 22 Cardona F., *Liabilities and Discipline of Civil Servants*, SIGMA, [www.oecd.org/dataoecd/22/0/43812763.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/22/0/43812763.pdf), 2003., str. 2., opravdanje „*ius puniendi*“ uprave nalazi u tome da se time „pojačava unutarnju disciplinu i odgovornost za zlouporabe i loše izvršenje, te osigurava da svi zaposleni poštuju svoje obveze.“ Disciplinsku odgovornost se u pravnoj teoriji definira kao: „pravna odgovornost zaposlenog za povredu radne obveze ili povredu radne discipline.“ (Mandić, M., *Disciplinska odgovornost radnika i državnih službenika*, Aktuelne promene u pravnom sistemu država u regionu, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad, 2011., str. 551.); „Posebna odgovornost zaposlenog za povredu propisane radne discipline (radnih obveza), za koju se prema zaposlenom mogu poduzeti određene mjere od strane poslodavca (Milković, M., *Opšti režim radnih odnosa i disciplinska odgovornost*, Pravna praksa, br. 6, Beograd, 2006., str. 7.); „Odgovornost za povredu radnih dužnosti i obveza, i koja je kao takva specifičan vid pravne odgovornosti, jer se primjenjuje samo na fizičke osobe koje su u radnom odnosu“ (Simović, V., *Disciplinska odgovornost zaposlenih prema novom Zakonu o radu Republike Crne Gore*, Pravni život, br. 10, 2003., str. 872.); „Odgovornost zaposlenih zbog povrede radnih obveza i dužnosti“ (Šunderić, B., *Komentar Zakona o radnim odnosima u državnim organima*, Glosarijum, Beograd, 2005., str. 193.).
- 23 Primjerice: čl. 93.-114. Zakona o policiji, NN 49/11, 130/12, 151/14; čl. 100.-117. Zakona o carinskoj službi, NN 68/13, 30/14, čl. 36.-37. Zakona o izvršavanju kazne zatvora, NN 28/99, 55/00, 59/00, 129/00, 59/01, 67/01, 11/02, 190/03 - proć.tekst, 76/07, 27/08, 83/09, 18/11, 48/11, 56/13, 150/13; čl. 51.-56. Zakona o vanjskim poslovima, NN 48/96, 72/13, 127/13; čl. 88.-93. Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, NN 79/06, 105/06.

Tijelo za vođenje postupka dužno je, na zahtjev „optuženog“ službenika, omogućiti sudjelovanje sindikata čiji je član, koji u tom postupku ima položaj izjednačen s položajem branitelja (čl. 103. st. 2. i 3. ZDS). Za razliku od postupka zbog lake povrede, ZDS, u članku 107., u odnosu na postupak zbog teške povrede službene dužnosti, sadrži posebne postupovne odredbe. Te posebnosti, u procesnom smislu, svode se na: obvezatnost usmene rasprave, obvezno pružanje mogućnosti saslušanja službenika protiv kojeg je postupak pokrenut<sup>24</sup>, iznimku da se rasprava može održati i bez nazočnosti „optuženog“ službenika (ako se dvaput uzastopno uredno pozvani službenik, kojem je uredno dostavljen zahtjev za pokretanje postupka, ne odazive pozivu i ne opravda svoj nedolazak, a službenički sud ocijeni da se na temelju provedenih dokaza može utvrditi odgovornost službenika za tešku povredu za koju ga se tereti), te činjenicu da službenički sud odlučujući o odgovornosti nije vezan pravnom kvalifikacijom teške povrede koja je navedena u zahtjevu. O odgovornosti službenika uvijek se odlučuje rješenjem, a o postupovnim pitanjima zaključkom. Protiv rješenja čelnika tijela dopuštena je žalba nadležnom službeničkom sudu, a protiv odluke službeničkog suda u postupku zbog teške povrede žalba Višem službeničkom sudu. Protiv drugostupanjske odluke u postupku zbog povrede službene dužnosti, bez obzira na vrstu povrede, može se pokrenuti upravni spor pred upravnim sudom (čl. 108.).<sup>25</sup> Za lake povrede, na temelju članka 110. stavka 1. ZDS-a, mogu se izreći: usmena opomena, pisana opomena, pisana opomena s upisom u osobni očevidnik državnog službenika, te novčana kazna u visini od 10 % plaće državnog službenika isplaćene u mjesecu kad je izrečena kazna.<sup>26</sup> S druge strane, za teške povrede, mogu se izreći: novčana kazna na vrijeme od jednog od šest mjeseci, u mjesečnom iznosu od 10 do 20 % ukupne plaće isplaćene službeniku u mjesecu u kojem je kazna izrečena,<sup>27</sup> premještanje na drugo radno mjesto niže složenosti poslova istog stupnja obrazovanja<sup>28</sup>, te prestanak državne službe, što je i najteža stegovna kazna, jer se službeniku

24 „(...) dužnost je javnopravnog tijela da stranci omogući sudjelovanje u postupku, no hoće li stranka u postupku sudjelovati ili ne, ovisi o njezinoj volji.“, Đerđa, D., *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 139.

25 Subjektivni rok zastare pokretanja postupka zbog lakše povrede iznosi tri mjeseca od dana saznanja za počinjenu povredu i počinitelja, a objektivni rok šest mjeseci od dana kada je povreda počinjena. U slučaju teške povrede, subjektivni rok iznosi godinu dana, a objektivni tri godine. Pritom, ako se u roku od godine dana od pokretanja postupka zbog lakše povrede službene dužnosti ne donese izvršna odluka, postupak će se obustaviti zbog zastare vođenja postupka. Zastara vođenja postupka, ako se radi o teškoj povredi, iznosi tri godine od dana pokretanja postupka. Apsolutna zastara vođenja postupka nastupa protekom dvostruko vremena koliko je prema zakonu propisana zastara vođenja postupka zbog povrede službene dužnosti. Zastara vođenja postupka se prekida svakom radnjom poduzetom radi ocjene zakonitosti ili ustavnosti izvršne odluke službeničkog suda pred nadležnim sudom: upravnim, Ustavnim ili Europskim sudom za ljudska prava (čl. 109. ZDS-a).

26 Stajalište je autora da bi bilo neophodno visinu novčane kazne vezivati uz osnovnu (punu) plaću što se redovito isplaćuje državnom službeniku, s obzirom na okolnost da mjesečna plaća može varirati po mjesecima zbog bolovanja ili drugih opravdanih razloga.

27 ZDS određuje limit - zakonski maksimum u vezi s iznosom zbroja novčanih kazni izrečenih u jednom mjesecu, koji ne može iznositi više od 30 % ukupne plaće isplaćene službeniku u tom mjesecu (čl. 110. st. 6. ZDS-a).

28 Samo ako postoji slobodno radno mjesto u državnom tijelu (čl. 110. st. 7. ZDS).



oduzimaju sva prava iz radnog odnosa.<sup>29</sup> Važno je navesti da državnom službeniku koji u roku od godinu dana od izvršnosti rješenja o utvrđivanju odgovornosti za tešku povredu službene dužnosti, neovisno o težini povrede, nastalim posljedicama, stupnju odgovornosti i okolnostima pod kojima je povreda počinjena, prestaje državna služba po sili zakona danom izvršnosti rješenja kojim je utvrđena odgovornost za novu tešku povredu (čl. 110. st. 4. ZDS).

### **3.2. Pravna zaštita radno-pravnog statusa**

Odlučivanje o rasporedu na radno mjesto te drugim pravima i obvezama državnih službenika, kao i prestanku državne službe upravna je stvar (čl. 63. st. 1. ZDS-a). Protiv prvostupanjskog rješenja čelnika tijela ili službene osobe u čijem je opisu poslova vođenje tog postupka ili rješavanje o upravnoj stvari, državni službenik može izjaviti žalbu Odboru za državnu službu u roku 15 dana od dana dostave rješenja (čl. 64. ZDS-a), a kasnije i podnijeti tužbu nadležnom prvostupanjskom upravnom sudu u okviru upravnog spora (čl. 67. st. 2. ZDS-a).<sup>30</sup> Izvan toga, o odgovornosti državnih službenika, opet u upravnom postupku, odlučuju ovisno o vrsti i težini povrede, čelnici tijela te samostalna i posebno ustrojena tijela: službenički sudovi, dok se protiv izvršne odluke o odgovornosti može pokrenuti upravni spor (čl. 108. st. 4. ZDS-a).

Dakle, dodatna specifičnost službeničkog odnosa ogleda se i u tome da državni službenici za razliku od ostalih radnika u privatnom i dijelom javnom sektoru koji svoja prava mogu zaštititi pred redovnim sudovima, svoj radno-pravni status štite u zasebnim upravnim postupcima pred posebno ustrojenim i neovisnim tijelima, te sekundarno i u okviru (dvostupanjskog) upravnog spora.<sup>31</sup>

## **4. UPRAVNO-SUDSKA PRAKSA U RADNO-SLUŽBENIČKIM PREDMETIMA**

Radi potpunijeg pristupa predmetnoj materiji, autori su proveli je empirijsko istraživanje upravno-sudske prakse u radno-službeničkim predmetima, potkrijepljeno

- 
- 29 Pri određivanju vrste kazne uzimaju se u obzir: 1. težina počinjene povrede i nastale posljedice, 2. stupanj odgovornosti državnog službenika, 3. okolnosti u kojima je povreda počinjena, 4. olakotne okolnosti te 5. otegotne okolnosti na strani državnog službenika (čl. 111. st. 1. ZDS-a).
- 30 Protiv presude upravnog suda državni službenik koji je nezadovoljan odlukom suda, može podnijeti žalbu Visokom upravnom sudu, temeljem članka 66. Zakona o upravnim sporovima (dalje: ZUS), NN 20/10, 143/12, 152/14.
- 31 Prihvaćajući stajalište da se određivanjem Zakona o općem upravnom postupku kao postupovnog propisa u disciplinskim postupcima protiv državnih službenika otklanja nelogičnost da se upravni akt o odgovornosti službenika, čiju zakonitost ispituje upravni sud, donosi po pravilima kaznenog postupka (Pičuljan, Z., *Temeljni instituti novoga službeničkog zakonodavstva*, u: Foretić, D. (ur.), *Europeizacija uprave i primjena Zakona o državnim službenicima*, Novi informator, Zagreb, 2006., str. 40.), logično se nameće zaključak da o zakonitosti upravnih akata Odbora za državnu službu i službeničkog suda, kada odlučuju o pravima, obvezama i odgovornostima državnih službenika, trebaju odlučivati upravni sudovi.

statističkim podacima<sup>32</sup> o praksi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske<sup>33</sup> i upravnih sudova u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku<sup>34</sup>, Odbora za državnu službu<sup>35</sup>, službeničkih sudova i Višeg službeničkog suda.<sup>36</sup> Uz ove, prikupljeni su i podaci o praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske u vezi s primjenom ZDS-a.<sup>37</sup>

Pritom je bitno naglasiti da je pribavljanje potpunijih i detaljnijih statističkih pokazatelja otežalo nepostojanje odgovarajućih evidencija i statističkih podataka u vezi s ovom tematikom, odnosno različiti pristup prikupljanju i sabiranju takvih podataka.<sup>38</sup>

#### **4.1. Rad Odbora za državnu službu**

Odbor za državnu službu (dalje: Odbor) neovisno je tijelo za rješavanje o žalbama protiv rješenja o prijemu u državnu službu i rješenja kojima se odlučuje o pravima i

32 Sve statističke podatke u ovom radu prikupio je prvonavedeni autor, koji je izradio postotni, tablični i grafički prikaz tih podataka.

33 Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, NN 153/09, čl. 1. i 2., ustanovljeni su specijalizirani sudovi, Visoki upravni sud Republike Hrvatske za područje Republike Hrvatske (čl. 13.a) i Upravni sud u Zagrebu, Upravni sud u Splitu, Upravni sud u Rijeci i Upravni sud u Osijeku (čl. 14.a), koji su otpočeli s radom 1. siječnja 2012. godine. Prema članku 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, NN 130/11, Upravni sud Republike Hrvatske od 1. siječnja 2012. godine nastavlja s radom kao Visoki upravni sud Republike Hrvatske, a predsjednik i suci tog suda nastavljaju obnašati sudačku dužnost kao predsjednik i suci Visokog upravnog suda. Važeći Zakon o sudovima (dalje: ZS), NN 28/13, u čl. 14. propisuje da su redovni sudovi: općinski i županijski sudovi, dok su upravni sudovi i Visoki upravni sud Republike Hrvatske specijalizirani sudovi. Statistički podaci, izneseni u ovom radu o praksi Visokog upravnog suda u radno-službeničkim predmetima autoru je predala e – mailom 9. svibnja 2014. i telefonski 19. svibnja 2014. sudska pisarnica Visokog upravnog suda.

34 Statistički podaci, izneseni u ovom radu, vezano uz praksu Upravnog suda u Splitu u radno-službeničkim predmetima autoru je predala neposredno 10. svibnja 2014. sudska pisarnica navedenog suda. Statistički podaci, izneseni u ovom radu, vezano uz praksu upravnih sudova u Zagrebu, Rijeci i Osijeku u radno-službeničkim predmetima autoru je predala e - mailom i telefonskim putem od 14. do 19. svibnja 2014. sudska pisarnica Upravnog suda u Zagrebu, Upravnog suda u Rijeci i Upravnog suda u Osijeku.

35 Statistički podaci, izneseni u ovom radu, vezano uz rad Odbora za državnu službu proizlaze iz Izvješća o radu Odbora za državnu službu za 2012. godinu (u daljnjem tekstu: Izvješće o radu Odbora) u kojem su sadržani i podaci za ranije godine, [www.vlada.hr](http://www.vlada.hr), a u odnosu na 2013. godinu podatke je dostavio e – mailom 9. svibnja 2014. Odbor za državnu službu.

36 Statistički podaci vezano uz praksu Službeničkog suda u Zagrebu i Višeg službeničkog suda, autoru je predalo e – mailom 16. i 23. svibnja 2014. Ministarstvo uprave, koje obavlja administrativne i druge stručne poslove za Viši službenički sud. Glede ostalih službeničkih sudova sa sjedištem u Splitu, Rijeci i Osijeku, podaci su predani autoru e - mailom u razdoblju od 15. do 21. svibnja 2014. godine.

37 Statistički podaci, izneseni u ovom radu, vezano uz postupanje Ustavnog suda u primjeni ZDS-a autoru je predao e - mailom 14. svibnja 2014. Centar za evidenciju i dokumentaciju Ustavnog suda.

38 Napomenuti da je za obavljanje poslova pravosudne uprave ovlašteno i zaduženo Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, u koje, među ostalim, spada i informatizacija sudova, pa time i osnivanje te održavanje elektroničkih sustava (programa) koji služe u radu pisarnica te sadrže statističke podatke o radu pravosudnih tijela - vidi čl. 71. i 72. Zakona o sudovima.

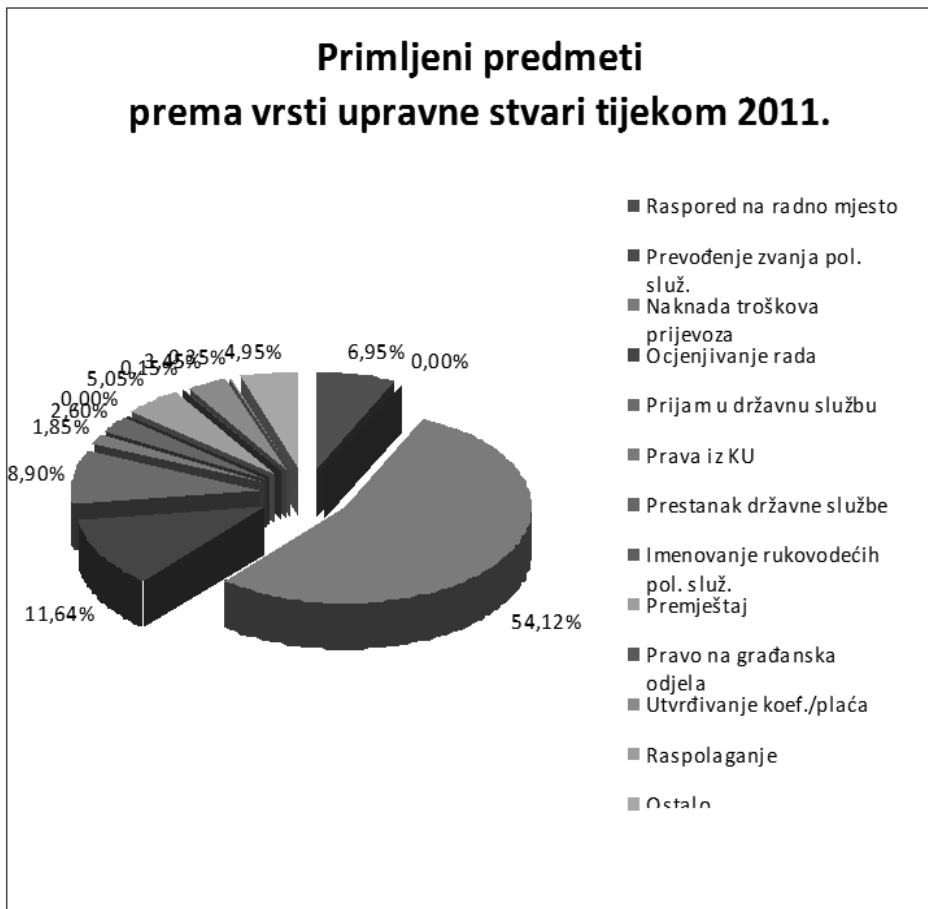
obvezama državnih službenika. Prema članku 2. Uredbe o ustrojstvu i načinu rada Odbora za državnu službu<sup>39</sup>, Odbor ima predsjednika i šest članova, koje imenuje i razrješuje Vlada Republike Hrvatske. Međutim, što se tiče kadrovske popunjenosti, iz Izvješća o radu Odbora proizlazi da je Odbor, od osnivanja (2006.) do 1. lipnja 2012. godine (dakle šest godina) radio u „krnjem“ sastavu predsjednice i jedne članice (samo dva člana), nakon čega po prvi put postupa u (opet nepotpunom) sastavu od šest članova, s obzirom na to da ni dan danas nije imenovan predsjednik Odbora.

Prema dostupnim statističkim podacima, godišnje promatrano, zaprimljeno je 2006. godine 863 predmeta, 2007. - 1247, 2008. - 1079, 2009. - 1497, 2010. - 3919, 2011. - 2001, 2012. - 2222, a 2013. godine 6086 predmeta. Dakle u razdoblju od početka rada do kraja 2013. ukupno 18 914 predmeta, dok je do kraja 2013. godine ostalo neriješeno cca 6963 predmeta. Do 9. svibnja, tijekom 2014. godine, primljeno je 1432 predmeta. Iz ovog proizlazi stalan rast priljeva predmeta, postojanje značajnih zaostataka u radu i veliki broj neriješenih predmeta u Odboru.

Uzimajući u obzir vrstu upravne stvari, tijekom 2011. godinu zaprimljeno je 139 (6,95 %) predmeta radi rasporeda na radno mjesto, 0 (0 %) radi prevođenja zvanja policijskih službenika, 1083 (54,12 %) radi naknade troškova prijevoza službenika na posao i s posla<sup>40</sup>, 233 (11,64 %) radi ocjenjivanja rada i učinkovitosti državnih službenika, 178 (8,90 %) radi prijma u državnu službu, 37 (1,85 %) radi prava iz kolektivnog ugovora (izuzev troškova prijevoza), 52 (2,60 %) radi prestanka državne službe, 0 (0 %) radi imenovanja rukovodećih policijskih službenika, 101 (5,05 %) radi premještanja na drugo radno mjesto i/ili u drugo mjesto rada, tri (0,15 %) radi prava policijskih službenika na građanska odjela, 69 (3,45 %) radi utvrđivanja koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta i plaća, sedam (0,35 %) radi stavljanja na raspolaganje, a 99 (4,95 %) ostalih predmeta, od ukupno primljena 2 001 predmeta.

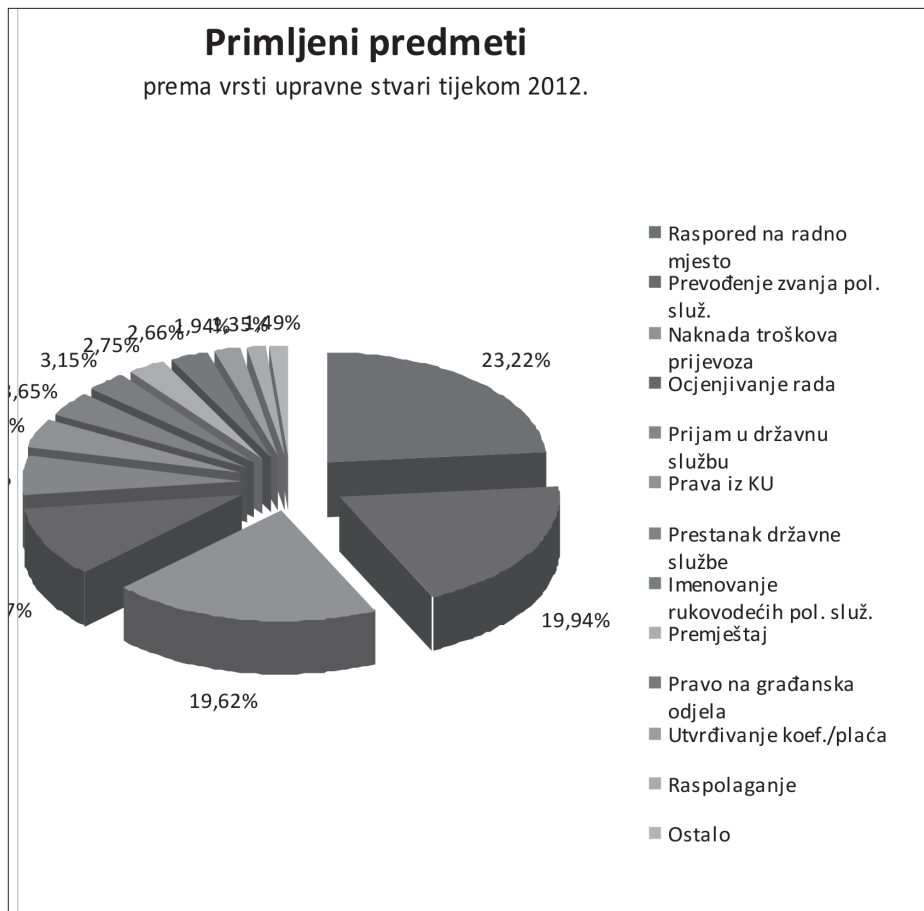
39 Uredba o ustrojstvu i načinu rada Odbora za državnu službu (dalje: Uredba o ustrojstvu i načinu rada Odbora), NN 8/06.

40 Zanimljivo je da je ovih predmeta u 2010., u odnosu na ukupni priljev, primljeno u Odboru 2911 ili 74,28 %.

**Grafikon 1.** Struktura zaprimljenih predmeta tijekom 2011. prema vrsti upravne stvari

S obzirom na vrstu upravne stvari, u 2012. godinu zaprimljeno je 516 (23,22 %) predmeta radi rasporeda na radno mjesto, 443 (19,94 %) radi prevođenja zvanja policijskih službenika, 436 (19,62 %) radi naknade troškova prijevoza službenika na posao i s posla, 226 (10,17 %) radi ocjenjivanja rada i učinkovitosti državnih službenika, 129 (5,81 %) radi prijma u državnu službu, 95 (4,28 %) radi prava iz kolektivnog ugovora (izuzev troškova prijevoza), 81 (3,65 %) radi prestanka državne službe, 70 (3,15 %) radi imenovanja rukovodećih policijskih službenika, 61 (2,75 %) radi premještaja na drugo radno mjesto i/ili u drugo mjesto rada, 59 (2,66 %) radi prava policijskih službenika na građanska odjela, 43 (1,94 %) radi utvrđivanja koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta i plaća, 30 (1,49 %) radi stavljanja na raspolaganje, a 33 (1,35 %) su ostala predmeta, od ukupno primljeno 2 222 predmeta.

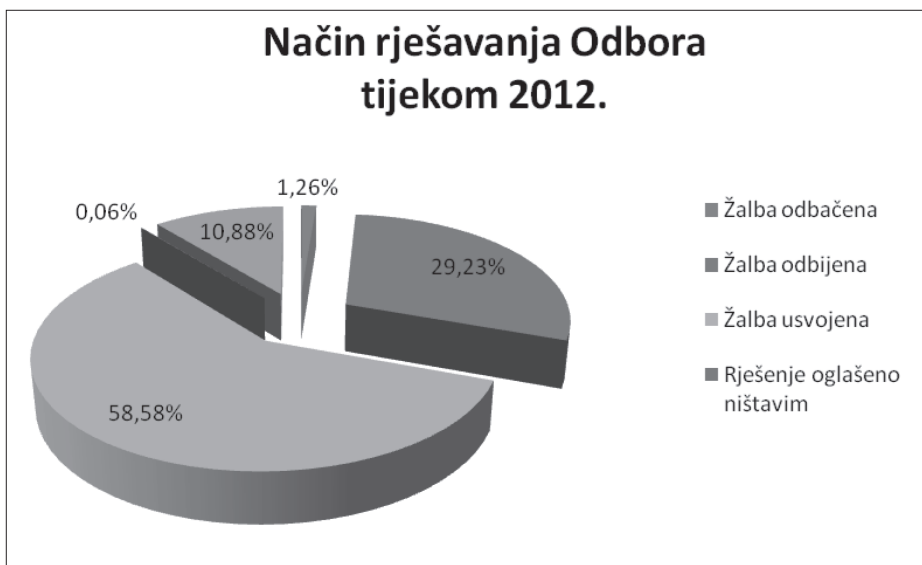
**Grafikon 2.** Struktura zaprimljenih predmeta tijekom 2012. prema vrsti upravne stvari



Ukupno je tijekom 2012. godine riješeno 1 673 predmeta, od čega iz 2010. godine 672, iz 2011. godine 266, a iz 2012. godine 735. Ostalo je neriješeno ukupno 2 397 predmeta, od čega iz 2010. godine 134, iz 2011. godine 776<sup>41</sup>, a iz 2012. godine 1 487 predmeta. Prema primljenim podacima Odbora, tijekom 2013. godine primljeno je 6 086 predmeta, a s 31. prosincem 2013. godine ostalo je neriješeno 6 963 predmeta.

Vežano uz način rješavanja, odnosno strukture odluka u upravnim predmetima Odbora, tijekom 2012., u 21 (ili 1,26 %) predmetu žalba je odbačena, u 489 (ili 29,23 %) žalba je odbijena, u 980 (ili 58,58 %) žalba je usvojena i osporeno je rješenje poništeno ili izmijenjeno te je doneseno novo rješenje, u jednom (ili 0,06 %) rješenje je proglašeno ništavim, a 182 (ili 10,88 %) postupka su obustavljena.

41 Neriješeni predmeti iz 2010. i 2011. odnose se na one radi naknade troškova prijevoza, kojih je ukupno 875 ili 96,15 % u odnosu na broj ukupno neriješenih predmeta iz 2010. i 2011., dok se u manjem obimu radi o predmetima radi ocjenjivanja službenika (35 ili 3,85 %).

**Grafikon 3.** Način rješavanja Odbora tijekom 2012. godine

Zabrinjavajući podatak je da je više od polovice osporenih odluka poništeno ili izmijenjeno novim rješenjem, a samo nešto više od četvrtine tih rješenja je „potvrđeno“. Navedeno upućuje na vrlo nekvalitetan i nestručan rad prvostupanjskih upravnih tijela pri odlučivanju o pravima i obvezama državnih službenika u nadležnosti Odbora.

#### **4.2. Rad službeničkih sudova i Višeg službeničkog suda**

Prvostupanjski službenički sudovi sa sjedištem u Zagrebu, Osijeku, Rijeci i Splitu te drugostupanjski Viši službenički sud, ustrojila je Vlada Republike Hrvatske Odlukom o ustrojavanju službeničkih sudova i Višeg službeničkog suda.<sup>42</sup>

U nadležnost ovih sudova spada odlučivanje o odgovornosti za povredu službene dužnosti. Za odlučivanje o teškim povredama službene dužnosti državnih službenika u prvom stupnju, te lakim povredama istih u drugom stupnju nadležni su službenički sudovi, dok je za odlučivanje o teškim povredama službene dužnosti u drugom stupnju nadležan Viši službenički sud, u skladu s odredbama članka 100. ZDS-a i točkama II. i VII. Odluke Vlade.<sup>43</sup>

U Službeničkom sudu u Splitu tijekom 2012. godine zaprimljeno je 13 predmeta formiranih po zahtjevu za pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti, dok je u 2013. primljeno ukupno devet predmeta, od čega sedam zbog teške povrede, a dva zbog lake povrede. U 2014. godini zaprimljeno je šest predmeta, od čega dva zbog lake povrede, a četiri zbog teške povrede službene dužnosti. Godine 2014. do

42 Odluka o ustrojavanju službeničkih sudova i Višeg službeničkog suda (dalje: Odluka Vlade), NN 39/06.

43 Ukazati je da, poput članova Odbora, članovi službeničkog i Višeg službeničkog suda obvezni su nazočiti ročištima za raspravu pred upravnim sudovima.

19. svibnja u radu je osam predmeta, od čega šest primljenih u 2014., jedan predmet iz 2013. i jedan iz 2011. godine. Što se tiče strukture donesenih odluka, tijekom 2012. i 2013. godine osam državnih službenika proglašeno je odgovornim za počinjenje teške povrede službene dužnosti, pri čemu ni jednom nije izrečena najteža kazna: prestanak državne službe, dok je njih 11 oslobođeno odgovornosti. Tijekom 2012. godine prosjek rješavanja predmeta iznosio je cca osam mjeseci, a u 2013. cca deset mjeseci.

U Službeničkom sudu u Rijeci tijekom 2012. i 2013. godine zaprimljeno je ukupno 16 predmeta, od čega u prvom stupnju odlučivanja 15 zbog teške povrede, a jedan u drugom stupnju zbog lake povrede službene dužnosti. Od ovoga broja u istom je razdoblju riješeno deset, na način da je šest postupaka obustavljeno, u tri predmeta su službenici proglašeni odgovornim (niti u jednom predmetu nije izrečena najteža kazna prestanka državne službe). U jednom je predmetu donesena oslobađajuća odluka, dok je ostalo neriješeno šest predmeta. Ukupno je ostalo neriješenih 12 predmeta. Prosječan rok rješavanja predmeta je 12 mjeseci.

Što se tiče rada Službeničkog suda u Osijeku, iz raspoloživih podataka proizlazi da su tijekom 2012. i 2013. godine zaprimljena ukupno 24 predmeta zbog povrede službene dužnosti, od čega je riješeno u istom razdoblju 17 predmeta, na način da su u 12 predmeta državni službenici oglašeni odgovornim za povredu koja im se stavljala na teret, troje je oslobođeno odgovornosti, a dva su postupka obustavljena. U strukturi određenih kazni, u promatranom razdoblju u tri predmeta je izrečena najteža sankcija - prestanak državne službe. Ukupno je ostalo neriješeno devet predmeta 20. svibnja 2014. godine, a prosjek rješavanja iznosi godinu dana.

Glede postupanja Službeničkog suda u Zagrebu, iz raspoloživih podataka proizlazi da je tijekom 2012. i 2013. godine zaprimljeno ukupno 89 predmeta zbog povrede službene dužnosti, od čega je riješeno u istom razdoblju 80 predmeta, na način da su u 54 predmeta državni službenici oglašeni odgovornim za povredu koja im se stavljala na teret, 13 je oslobođeno odgovornosti, a 13 postupaka je obustavljeno. U strukturi određenih kazni, u promatranom razdoblju, u osam predmeta izrečena je najteža sankcija prestanka državne službe. Ukupno je ostalo neriješeno devet predmeta 20. svibnja 2014. godine, a prosječni rok rješavanja iznosio je šest mjeseci.

Radi preglednosti iznesenog u vezi s radom službeničkih sudova u Zagrebu, Splitu, Osijeku i Rijeci, daje se tablični prikaz pribavljenih statističkih podataka.

**Tablica 1.** Broj primljenih, riješenih i ostalo neriješenih predmeta, struktura donesenih odluka i prosjek vremena rješavanja predmeta u službeničkim sudovima za 2012. i 2013. godinu.

SLUŽBENIČKI SUDOVI	PRIMLJENO PREDMETA		KONAČNO RIJEŠENO PREDMETA			OSTALO NERIJEŠENO	Prosjek rješavanja
	Laka povreda	Teška povreda	Osuđujuća odluka	Oslobađajuća odluka	Obustava postupka		
Zagreb	-	89	54 (8)	13	13	9	6 mj.
Split	2	20	8 (-)	11	-	8	9 mj.
Osijek	-	24	12 (3)	3	2	9	12 mj.
Rijeka	1	15	3 (-)	1	6	12	12 mj.
<b>UKUPNO:</b>	<b>3</b>	<b>148</b>	<b>77 (11)</b>	<b>28</b>	<b>21</b>	<b>38</b>	

Napomena: u zagradama u stupcu „Osuđujuća odluka“ naveden je broj predmeta u kojima je izrečena najteža kazna prestanak - državne službe.

Iz prikazanog proizlazi da je pred službeničkim sudovima u Hrvatskoj tijekom 2012. i 2013. godine ukupno primljen 151 predmet, od čega tri zbog lake povrede, a 148 zbog teške povrede. U istom razdoblju, osuđujućih odluka, kojim su državni službenici proglašeni krivim za povredu koja im se stavlja na teret bilo je ukupno 77 (11 kazni prestanka državne službe), oslobađajućih odluka je bilo 28, dok je 21 postupak obustavljen. U svibnju 2014. godine na području Hrvatske ostalo je ukupno 38 neriješenih predmeta, pri čemu je u promatranom razdoblju prosječni prosjek rješavanja postupaka zbog povrede službene dužnosti iznosio 9,75 mjeseci. U svemu izloženom, zaključiti je da je rad „suda“ učinkovit, a predmeti se rješavaju u propisom utvrđenim rokovima rješavanja predmeta, što je zasigurno raritet u upravnoj praksi u okviru rada upravnih tijela u Hrvatskoj, čemu svakako valja težiti.

Vezano uz rad Višeg službeničkog suda, tijekom 2012. godine primljeno je ukupno 62 predmeta, a 2013. godine 54 predmeta. Što se tiče stanja broja primljenih, riješenih i ostalo neriješenih predmeta, bitno je navesti da na dan davanja statističkih podataka, 9. svibnja 2014. godine, pred Višim službeničkim sudom nije bilo neriješenih predmeta.

### **4.3. Rad upravnih sudova i Visokog upravnog suda**

Analizom broja primljenih, riješenih i neriješenih radno-službeničkih predmeta pred prvostupanjskim upravnim sudovima, u razdoblju od osnivanja (1. siječnja 2012.) do 14. svibnja 2014. godine, utvrđeno je da je u Upravnom sudu u Zagrebu primljeno 595, riješeno 336, a ostalo je neriješeno 259 predmeta, u Upravnom sudu u Splitu primljeno je 309, riješeno 119, a ostalo je neriješeno 190 predmeta, u Upravnom sudu



u Osijeku primljeno je 191, riješeno 32, a ostalo je neriješeno 159 predmeta, dok je u Upravnom sudu u Rijeci primljeno 225, riješeno 108, a ostalo je neriješeno 117 predmeta. U (Visokom) Upravnom sudu Republike Hrvatske<sup>44</sup> od 1. siječnja 2006. do 1. siječnja 2012. godine primljeno je 4 918 radno-službeničkih predmeta, dok je od 1. siječnja 2006. do 14. svibnja 2014. godine riješeno ukupno 4 613, a ostalo je neriješeno na kraju promatranog razdoblja 305 predmeta.

U okviru upravnog sudovanja u Hrvatskoj u radno-službeničkim predmetima postupaju 24 prvostupanjska suca i devet drugostupanjskih sudaca, odnosno ukupno 33 suca, od čega devet u tri formirana vijeća u VUSRH-u, a u upravnim sudovima 13 sudaca pojedinaca u Zagrebu, dva u Splitu, sedam u Osijeku te dva u Rijeci.<sup>45</sup>

Stavljajući u odnos broj primljenih radno-službeničkih predmeta prema ukupnom broju zaprimljenih predmeta, analizom statističkih pokazatelja, utvrđeno je da zastupljenost radno-službeničkih sporova, promatrajući razdoblje od početka rada (1. siječnja 2012.) do 14. svibnja 2014. godine, u Upravnom sudu u Zagrebu iznosi 5,02 %<sup>46</sup>, u Splitu 4,52 %<sup>47</sup>, Osijeku 5,29 %<sup>48</sup>, a u Rijeci 4,13 %.<sup>49</sup> U VUSRH-u, od 1. siječnja 2006. do 1. siječnja 2012. zatupljenost službeničkih predmeta iznosi 5,28 %.<sup>50</sup> U pogledu sudske zaštite prava državnih službenika protiv odluka Odbora<sup>51</sup>, prema provedenom istraživanju, u istom promatranom razdoblju, pokrenuto je 140 upravnih sporova u Upravnom sudu u Zagrebu, 53 u Splitu, 50 u Osijeku i 56 u Rijeci, a protiv odluka Višeg službeničkog suda u Zagrebu 26, Splitu pet, Osijeku pet upravnih sporova, dok u Rijeci nije pokrenut ni jedan spor. Što se tiče VUSRH-a, od 2006. do 2012. godine, protiv odluka Odbora pokrenuto je 725, a odluka Višeg službeničkog suda 111 upravnih sporova. Vezano uz strukturu odluka svih prvostupanjskih i drugostupanjskog upravnog suda, u istim promatranim razdobljima, „potvrđene“ (odbijen tužbeni zahtjev) su 572<sup>52</sup> odluke Odbora, poništeno je ukupno 103<sup>53</sup> odluke,

44 Od 1. siječnja 2012. Upravni sud Republike Hrvatske ustrojen je kao drugostupanjski Visoki upravni sud Republike Hrvatske (dalje: VUSRH), a novo podnesene tužbe zaprimaju se u prvostupanjskim upravnim sudovima. Prema čl. 25. ZS-a, VUSRH odlučuje: 1. o žalbama protiv presuda upravnih sudova i rješenja protiv kojih je dopuštena žalba, 2. o zakonitosti općih akata, 3. o sukobu nadležnosti između upravnih sudova, te 4. u drugim zakonom propisanim slučajevima.

45 Očiti nesrazmjer u broju uređujućih sudaca između upravnih sudova u Splitu i Rijeci, s jedne strane, te onih u Zagrebu i Osijeku posljedica je činjenice da je u Splitu (od ukupno sedam sudaca) i Rijeci (od ukupno sedam sudaca) obavljena specijalizacija rada sudaca po srodnim upravnim područjima, dok u Zagrebu i Osijeku svi raspoloživi suci postupaju u svim predmetima, bez obzira na vrstu upravnog spora.

46 U Upravnom sudu u Zagrebu u promatranom razdoblju primljeno je ukupno 11 856 predmeta.

47 U Upravnom sudu u Splitu u promatranom razdoblju primljeno je ukupno 6 830 predmeta.

48 U Upravnom sudu u Osijeku u promatranom razdoblju primljeno je ukupno 3 608 predmeta.

49 U Upravnom sudu u Rijeci u promatranom razdoblju primljeno je ukupno 5 451 predmeta.

50 U tom razdoblju u VUSRH-u je primljeno ukupno 93 195 predmeta.

51 Statistički podaci, izneseni u ovom radu, vezano za praksu Visokog upravnog suda protiv odluka Odbora proizlaze i iz sadržaja Izvješća o radu Odbora za 2012.

52 Od čega u VUSRH-u 512, a u Upravnim sudovima u Zagrebu 22, Splitu 8, Osijeku 28 i Rijeci dvije odluke.

53 Od čega u VUSRH-u 65, a u Upravnim sudovima u Zagrebu sedam, Splitu šest, Osijeku pet i Rijeci 20 odluka.

a na ini način<sup>54</sup> odlučeno je u 135<sup>55</sup> predmeta. Od rješenja Višeg službeničkog suda, „potvrđeno“ je 95<sup>56</sup> odluka, poništeno 15<sup>57</sup>, dok je na ini način odlučeno u deset<sup>58</sup> predmeta.

**Tablica 2.** Broj primljenih, riješenih i ostalo neriješenih radno-službeničkih predmeta i zastupljenost tih predmeta u ukupnoj strukturi zaprimljenih predmeta upravnih sudova, od 1. siječnja 2012. (od početka rada) do 14. svibnja 2014., a za (Visoki) Upravni sud Republike Hrvatske od 1. siječnja 2006. do 14. svibnja 2014.

UPRAVNI SUDOVI	PRIMLJENO PREDMETA	RIJEŠENO PREDMETA	OSTALO NERIJEŠENO	ZASTUPLJENOST	PROSJEK RJEŠAVANJA
Visoki upravni sud	4918	4613	305	5,28% (od 93195)	21,5 mj.
Upravni sud u Zagrebu	595	336	259	5,02% (od 11856)	6 mj.
Upravni sud u Splitu	309	119	190	4,52% (od 6830)	10,4 mj.
Upravni sud u Osijeku	191	32	159	5,29% (od 3608)	6 mj.
Upravni sud u Rijeci	225	108	117	4,13% (od 5451)	7,8 mj.
UKUPNO:	6238	5208	1030	-	-

Napomena: Od 1. siječnja 2012. „obustavljen“ je priljev novozaprimljenih tužbi u Upravnom sudu Republike Hrvatske, koji je s tim danom nastavio s radom kao (drugostupanjski) Visoki upravni sud Republike Hrvatske.

Sagledavajući prikazano, zaključiti je da se zastupljenost radno-službeničkih predmeta u odnosu na ukupno zaprimljeni broj predmeta na svim upravnim sudovima, neovisno o stupnju sudovanja, kreće oko 5 %; da je prosječno po sudu ostalo neriješeno negdje oko 200 predmeta, da prosjek rješavanja varira od šest mjeseci u Upravnim sudovima u Zagrebu i Osijeku do 21,5 mjeseci u (Visokom) Upravnom sudu Republike Hrvatske<sup>59</sup>, da je u promatranom razdoblju u upravnim sudovima i VUSRH-u primljeno 6 238 radno-službeničkih predmeta, riješeno ukupno 5 208, a

54 Primjerice tužba je odbačena, spor je obustavljen, sud se oglasio nenadležnim itd.

55 Od čega u VUSRH-u 89, a u Upravnim sudovima u Zagrebu 23, Splitu sedam, Osijeku devet i Rijeci sedam odluka.

56 Od čega u VUSRH-u 80, a u Upravnim sudovima u Zagrebu devet, Splitu dva, Osijeku četiri i Rijeci niti jedna odluka.

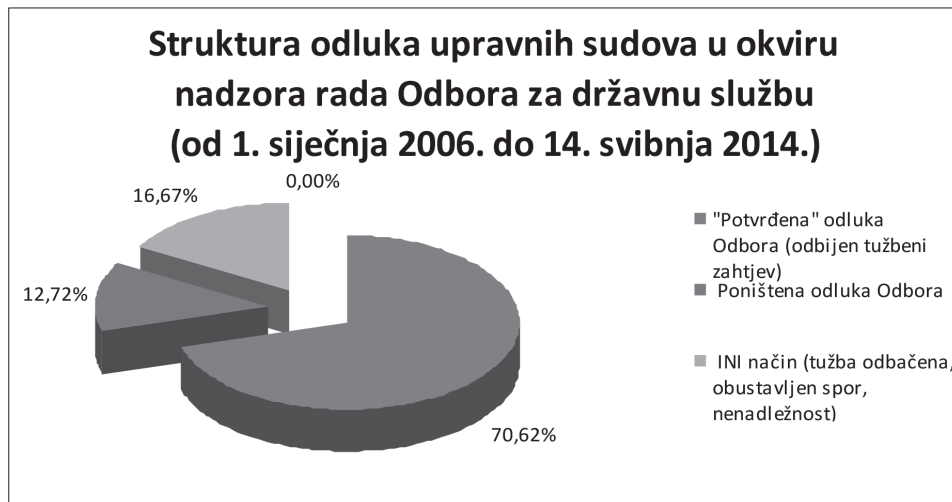
57 Od čega u VUSRH-u deset, a u Upravnim sudovima u Zagrebu tri, Splitu jedna, Osijeku jedna i Rijeci niti jedna odluka.

58 Od čega u VUSRH-u osam, a u Upravnim sudovima u Zagrebu dvije, Splitu niti jedna, Osijeku niti jedna i Rijeci niti jedna odluka.

59 Radi se o preostalim predmetima koji su primljeni prije 1. siječnja 2012. godine, a koji su „ostali“ na rješavanju Visokom upravnom sudu.

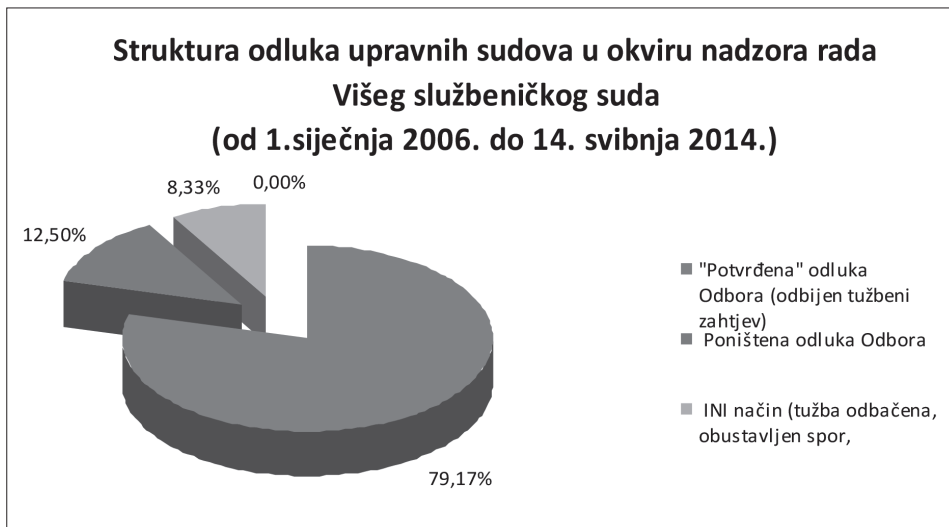
ostalo neriješeno ukupno 1 030, te da je do 14. svibnja 2014. godine riješeno 83,49 % službeničkih predmeta zaprimljenih od 2006. do 2014. godine.

**Grafikon 4.** Struktura odluka upravnih sudova i (Visokog) Upravnog suda Republike Hrvatske u nadzoru zakonitosti rada Odbora od 1. siječnja 2006. do 14. svibnja 2014.



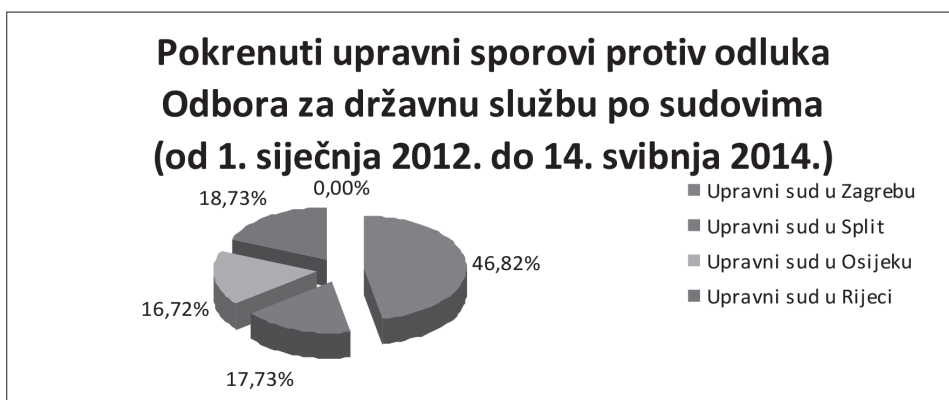
Iz prikazanog, vezano uz sudski nadzor zakonitosti rada Odbora po upravnim tužbama, nesumnjivo proizlazi da je u razdoblju primjene ZDS-a (od 2006. do 2014.) u „kvalificiranoj većini“ (preko dvije trećine predmeta) predmeta potvrđeno (70,62 %), a da je u vrlo malom broju predmeta (12,72 %) odluka Odbora poništena kao nezakonita, što upućuje na vrlo visoku razinu profesionalnosti, kvalitete i stručnosti rada članova Odbora. U prilog ovoj tvrdnji ide i činjenica da su u promatranom razdoblju pokrenuta ukupno 1 024 upravna spora.

**Grafikon 5.** Struktura odluka upravnih sudova i (Visokog) Upravnog suda Republike Hrvatske u nadzoru zakonitosti rada Višeg službeničkog suda od 1. siječnja 2006. do 14. svibnja 2014.



Iz podataka koji se odnose na sudski nadzor zakonitosti rada Višeg službeničkog suda po upravnim tužbama, nesumnjivo proizlazi da je u razdoblju primjene ZDS-a (od 2006. do 2014.) u prevladavajućem broju predmeta (gotovo 80 %) odluka Višeg službeničkog suda „potvrđena“, a da je u manjem broju predmeta (12,50 %) odluka „suda“ poništena kao nezakonita.

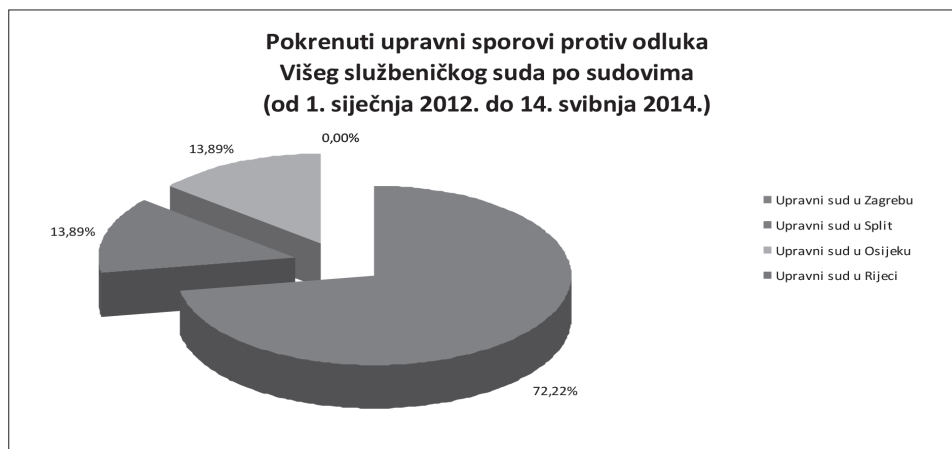
**Grafikon 6.** Pokrenuti upravni sporovi protiv odluka Odbora po sudovima od 1. siječnja 2012. (početka rada) do 14. svibnja 2014.



Prema ovom grafičkom prikazu vidljivo je da gotovo polovica pokrenutih upravnih sporova protiv Odbora „otpada“ na Upravni sud u Zagrebu, što i ne čudi s

obzirom na činjenicu da je veliki broj javnopravnih tijela smješten na području Grada Zagreba, a koje je u nadležnosti Upravnog suda u Zagrebu.

**Grafikon 7.** Pokrenuti upravni sporovi protiv odluka Višeg službeničkog suda po sudovima od 1. siječnja 2012. (početka rada) do 14. svibnja 2014.



Iz sadržaja grafičkog prikaza proizlazi da gotovo tri četvrtine pokrenutih upravnih sporova protiv Višeg službeničkog suda „otpada“ na Upravni sud u Zagrebu.

#### **4.4. Rad Ustavnog suda po predmetima iz ZDS-a**

Kako se u Centru za evidenciju i dokumentaciju ne vodi posebna evidencija i statističko praćenje postupanja Ustavnog suda po ustavnim tužbama u radno-službeničkim predmetima, iznijet će se jedino raspoloživi podaci vezani uz predmete koji se tiču primjene ZDS-a.<sup>60</sup>

Pred Ustavnim sudom, vezano uz primjenu ZDS-a, zaprimljeno je 129 ustavnih tužbi, koje su podnesene protiv Visokog, odnosno ranije Upravnog suda Republike Hrvatske, pri čemu je osam tužbi usvojeno, 22 su odbijene, a 99 ih je riješeno kroz, tzv. „meritorni odbačaj“.<sup>61</sup>

60 Ovdje valja navesti da je u Ustavnom sudu zaprimljeno i 11 prijedloga za ocjenu ustavnosti pojedinih odredbi ili zakonskih novela ZDS-a, pri čemu je o deset prijedloga odlučeno. Vidjeti rješenje Ustavnog suda poslovni broj U-I-795/06 od 29. svibnja 2012. godine (obuhvaćeno sedam prijedloga), ono broj U-I-2088/2011 od 19. prosinca 2013. (obuhvaćeno dva prijedloga), te ono broj U-I-604/2013 od 19. prosinca 2013. (obuhvaćen jedan prijedlog), [www.usud.hr](http://www.usud.hr).

61 O „meritornom odbačaju“ kao načinu meritornog odlučivanja o ustavnim tužbama vidi Marković, S. i dr., *Nova praksa u postupanju Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Informator, br. 5844, Novi informator, Zagreb, 2010., str. 1-3.

## 5. ZAKLJUČAK

U odnosu na postojeću regulaciju odgovornosti državnih službenika za povrede službene dužnosti, predlaže se, na zakonskoj razini, novelirati važeću normativu koja uređuje ovo područje u sljedećem: 1. zadržati razlikovanje vrsta povreda službene dužnosti na lake i teške, 2. individualizirati kazne za povrede službene dužnosti<sup>62</sup>, analogno normativi Kaznenog zakona<sup>63</sup>, na način da se za svaku povredu propiše koja se kazna može izreći službeniku, ali i odredi odgovarajući te modificirani minimum i maksimum pojedine kazne radi: ostvarenja svrhe kažnjavanja, osiguranja ujednačene prakse tijela nadležnih za izricanje kazne, osiguranja učinkovitije zaštite službenika i omogućavanja ravnopravnog položaja službenika u tim postupcima<sup>64</sup>, 3. po uzoru na Zakon o Državnom sudbenom vijeću<sup>65</sup> proširiti vrste kazni, te ugraditi institut uvjetne osude, 4. ustrojiti posebno, samostalno i neovisno tijelo koje bi bilo nadležno, po službenoj dužnosti i na prijedlog čelnika tijela, pokretati postupke zbog povrede službene dužnosti, te zastupati „optužbu“ u okviru tih postupaka, radi postizanja jednakoga tretmana prema svim državnim službenicima u Hrvatskoj, neovisno gdje obavljaju službu, 5. po uzoru na njemački Savezni disciplinski zakon<sup>66</sup> (čl. 5. st. 2.), omogućiti pokretanje i vođenje postupaka, odnosno izricanje novčane kazne i kazne oduzimanja mirovine protiv osoba, prijašnjih državnih službenika, a zbog osobito teških povreda službene dužnosti, koje su počinjene u vrijeme obavljanja službe i kojima je grubo nanesena šteta ugledu državne službe, te uzrokovana znatna materijalna šteta državi<sup>67</sup>, 6. s obzirom na to da inicijativu za pokretanje postupka

62 „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 osobi počinitelja (stupanj odgovornosti, ponašanje prije i poslije učinjene povrede i sl.).“ Simonović, D., Individualizacija disciplinske mere, Pravo i privreda, Beograd, 5-8/2001, str. 282.

63 Kazneni zakon, NN 125/11 i 144/12.

64 Suprotno ovom, ostavlja se prostor arbitrarnosti i postupanju bez unaprijed potpuno jasnih kriterija pri određivanju kazni državnim službenicima za počinjene povrede službene dužnosti.; „... 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., Administrativno pravo Francuske, JP Službeni list SRJ Beograd i CID Podgorica, 2002. (prijevod knjige “Le Droit Administratif Francais, Press de la fondation nationale des sciences politiques & Dalloz, 1992.”), str. 327., 328.

65 Čl. 63. Zakona o državnom sudbenom vijeću, NN 116/10, 57/11, 130/11, 13/13 i 28/13, kao disciplinske kazne propisane su: 1. ukor, 2. novčana kazna do jedne trećine plaće ostvarene u prethodnom mjesecu od jednog do tri mjeseca, 3. novčana kazna do jedne trećine plaće ostvarene u prethodnom mjesecu od četiri do šest mjeseci, 4. novčana kazna do jedne trećine plaće ostvarene u prethodnom mjesecu od sedam do dvanaest mjeseci, 5. razrješenje od dužnosti, koje se može izreći i uvjetno.

66 Bundesdisziplinargesetz, Bundesgesetzblatt IS 1510/01, 2554/11, 3154/13 i 3386/13, [www.juris.de](http://www.juris.de).

67 Naime, nema opravdanog razloga da se osobu koja je u obavljanju državne službe počinila

zbog povrede službene dužnosti može dati svaka fizička ili pravna osoba, bilo u obliku zahtjeva, požurnice ili predstavke na rad pojedinog službenika<sup>68</sup>, na zakonskoj razini, normirati u kojem roku i u kojoj formi bi ovlaštenu „tužitelj“ trebao odlučiti o primljenoj inicijativi, te s tim u vezi predvidjeti mogućnost da inicijator, ako se pokrene postupak, nastupi kao supsidijarni tužitelj<sup>69</sup>, 7. zakonski urediti poseban stadij postupka zbog povrede službene dužnosti „prethodni postupak“, čija bi svrha bila, na strani ovlaštenog „tužitelja“, poduzeti sve potrebne radnje radi prikupljanja dokazne građe, a s krajnjim ciljem utvrđenja postoji li u konkretnom slučaju osnovana sumnja da bi određeni službenik počinio povredu, a sa stajališta „osumnjičenog“ službenika, da dade svoju obranu, iznoseći pravno relevantne činjenice i dokaze iz kojih proizlazi da nema osnove za pokretanje postupka<sup>70</sup>, 8. za povredu službene dužnosti s obilježjem kaznenog djela, zastaru odrediti u roku u kojem zastarijeva progon konkretnog kaznenog djela<sup>71</sup> te 9. odrediti da se usmena rasprava može održati već nakon prvog neopravdanog izostanka pozvanog službenika.

Sagledavajući rezultate i zaključke provedenog istraživanja prakse Visokog upravnog suda i upravnih sudova u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku, te rada Odbora, koje je potkrijepljeno statističkim podacima za razdoblje primjene ZDS-a od 2006. do 2014. godine, a posebno cijeneći strukturu odluka upravnih sudova u okviru zaštite protiv odluka Odbora, autori su mišljenja da postojeća normativa, nije jedina „odgovorna“ niti najodgovornija za postojeće stanje državne službe. Uvažavajući vrlo visoki postotak rješenja koja je poništio Odbor za državnu službu i visoki postotak „potvrđenih“ odluka Odbora<sup>72</sup>, kao i strukturu utvrđenih zaostataka u radu,

osobito tešku povredu ekskulpira od odgovornosti samo zbog toga što joj je prestala državna služba (primjerice zbog toga što je umirovljen ili je sam zatražio prestanak službe). Štoviše, to nije pravedno prema osobama koje i dalje obavljaju državnu službu, zbog čega se može dogoditi da će službeniku, „otkrivenom“ da je počinio koruptivnu povredu, prestati služba, dok će službeniku, čije je djelo otkriveno nakon njegovog umirovljenja ili ga ovlaštenu tužitelj nije „stegovno prijavio“ dok je radio u službi, uživati punu mirovinu koju ne bi ostvario da je procesuiran kada je povreda počinjena. Posljedično propisivanju odgovornosti za osobe koje više nisu državni službenici, trebalo bi odrediti da u nadležnost službeničkih i Višeg službeničkog suda spada i vođenje postupaka zbog povrede službene dužnosti protiv „bivših“ državnih službenika.

68 O inicijativi za pokretanje disciplinskog postupka vidjeti: Momčinović, Z. i dr., Propisi o radnim odnosima, Zagreb, Priručnici Informatora, 1991., str. 113. i 114.

69 O oštećeniku kao supsidijarnom tužitelju vidjeti čl. 55. do 59. Zakona o kaznenom postupku, NN 152/08, 76/09, 80/11, 91/12, 143/12, 56/13 i 145/13. Ako bi navedeno bilo normativno precizirano, ocjena je autora da bi se značajno onemogućilo da ovlaštenu „tužitelji“ protuzakonito štite (po svojoj arbitramoj i slobodnoj ocjeni) određene počinitelje povreda službene dužnosti.

70 Radi se očito o propustu zakonodavca. Prethodni postupak može spriječiti nepotrebno pokretanje postupka zbog povrede službene dužnosti te opterećenje rada tijela za vođenje stegovnog postupka zbog neosnovanih prijava, ali i osigurati učinkovitiju zaštitu službenika od šikaniranja i samovolje (arbitramosti) nadređenog službenika ili čelnika tijela.

71 Zastara pokretanja i vođenja stegovnog postupka zbog stegovnog prijestupa koji ima obilježja kaznenog djela za koje se postupak vodi po službenoj dužnosti te je u povodu toga kaznenog djela u tijeku postupak pred nadležnim državnim odvjetništvom ili sudom ili je kazneni postupak već okončan pravomoćnom osuđujućom presudom nastupa istodobno kada i zastara progona zbog kaznenog djela (čl. 186. Zakona o službi u oružanim snagama, NN 73/13).

72 „Ukidanjem Odbora za državnu službu i službeničkih sudova, šalje se pogrešna poruka,

odnosno okolnost da se glavnina neriješenih predmeta odnosi na troškove prijevoza, a u manjem dijelu na ocjenjivanje službenika, ocjena je autora, da nema opravdanih razloga da se ukine Odbor. Međutim, nužno je, uz postizanje potpune kadrovske popunjenosti donositeljima rješenja i osobama koje će obavljati administrativne poslove, redefinirati ulogu i djelokrug poslova Odbora, te u tom smislu, rasteretiti ga od predmeta radi isplate plaće i materijalnih prava prema KU-u, odnosno ostaviti mu na rješavanje samo radno-statusne predmete.<sup>73</sup> S druge strane, potrebno je poraditi na edukaciji službenih osoba koja donose prvostupajnska rješenja budući da je praksa ukazala na izuzetno veliki broj nezakonitosti prvostupajnskih upravnih akata kojima se odlučuje o pravima i obvezama državnih službenika.

Isto tako, neophodno je pojedine prvostupajnske upravne sudove primarno kadrovski popuniti potrebnim brojem sudaca i sudskih savjetnika, ali i pratećim državnim službenicima, što je jedan od razloga postojanja neažurnih radno-službeničkih sporova, uz nužnost da se radno-statusni sporovi propisom utvrde hitnim u upravnom postupku i pred upravnim sudovima, te da se zakonom propišu i rokovi rješavanja takvih vrsta predmeta.

---

da se ova neovisna tijela koja imaju sve pretpostavke za zakonito rješavanje, ukidaju zbog dosadašnjih poništavanja rješenja čelnika tijela.“ Primjedbe na Prijedlog zakona o državnoj službi, Pučki pravobranitelj, P.P.R.09-01-45/14 od 27. veljače 2014., str. 2.

- 73 „Oslabljivanje pravne zaštite državnih službenika kroz postojeće institute argumentira se potrebom skraćivanja dugotrajnih postupaka. Pritom se zaboravlja *na potrebu osiguranja neovisnosti i stručnosti u provođenju dokaznog postupka*. Također, da dugotrajnost postupaka nije proizišla iz činjenice da su ih vodili Odbor za državnu službu, službenički i upravni sudovi, već zbog niza drugih problema, kao što su normativna neujednačenost, veliko kašnjenje u donošenju brojnih sekundarnih propisa službeničkog zakonodavstva, organizacijski problemi, nedostatak osoblja (tako je, primjerice, Odbor za državnu službu cijelo vrijeme svojeg postojanja radio u manjkavom sastavu, jer Vlada nije imenovala sve njegove članove), itd. *Teško je povjerovati da će zaštita prava pred redovitim sudovima biti ekonomičnija i učinkovitija*. (...) ...u demokratskim se društvima očekuje od državnog službenika da je obrazovan, s posebnim stupnjem profesionalizma i integriteta. On mora biti podložan pravnim propisima koji omogućuju učinkovito obavljanje funkcija, a koji ga štite od upletanja politike i interesnih skupina, osiguravaju dostojanstvo službe i odgovarajuću plaću, da bi se smanjila mogućnost korupcije, propisima koji obuhvaćaju iscrpne disciplinske odredbe u slučaju povreda službene dužnosti, te osiguravaju pravednu selekciju kandidata za službu koja se temelji na sposobnosti, a ne političkoj podobnosti i drugim vrstama patronaže. *Ugovori o radu, nesigurnost zaposlenja, smanjivanje plaće i drugih prava, te neodgovarajuća pravna zaštita, zasigurno ne pridonose tom cilju*.“ Marčetić, G., O prijedlozima statusa državnih službenika, Novi informator, Zagreb, 2014., str. 142. i 147.



Summary

## SOME QUESTIONS ON THE REGULATION OF CIVIL SERVANTS EMPLOYMENT STATUS

The authors in this paper, respecting the specificities of civil service and analyzing the jurisprudence of the administrative courts that relates to the civil service labor matters, provide an overview and the analyze of the basic legislative solutions in the field of liability for the violation of official duty and the overall protection of the rights of civil servants, and present concrete suggestions for the improvement of the existing legal regulations.

The authors conclude that it is necessary to keep the system of civil service tribunals and the superior civil service tribunal, due to demonstrated effectiveness of these bodies and legality of their decisions. Also, it is necessary to keep the Civil Service Board as an independent and professional body, due to the fact that legality of the decisions of the Board is recognized by related jurisprudence of administrative courts, but there is a need for fulfilling the personnel of the Board, as well as removing the matters of benefits provided by Collective agreement from its jurisdiction.

**Keywords:** *civil service, civil servants, the Civil Service Board, a violation of official duties, civil service tribunal.*

Zusammenfassung

## MANCHE FRAGEN BEI DER REGULIERUNG DES ARBEITSRECHTLICHEN STATUS VON BEAMTEN

Indem die Besonderheiten des Beamtenverhältnisses in Betracht gezogen und die Verwaltungsrechtsprechung in den auf Beamten bezogenen Rechtsgegenständen analysiert wird, wird in der Arbeit die Darstellung und die Analyse von grundlegenden Gesetzesbeschlüssen im Bereich der Amtverletzung und der gesamten Rechtsschutzversicherung der Beamten sowie Vorschläge für Verbesserung bestehender Rechtsregulierungen gegeben.

Abschließend wird betont, dass es notwendig ist, die Beamtengerichte und das Obere Beamtengericht zu behalten, da sich diese Körperschaften durch Wirksamkeit und Gesetzmäßigkeit ihrer Entscheidungen ausgezeichnet haben. Ebenfalls ist es notwendig, den Ausschuss für Staatsdienst zu behalten, da er eine unabhängige und fachkundige Körperschaft darstellt, wessen Gesetzmäßigkeit durch die Verwaltungsrechtsprechung bestätigt wird. Nur ist er mit Personal zu besetzen und von der Entscheidung über Rechtsgegenstände bezüglich der in dem Kollektivvertrag für Beamte und Angestellte gewährleisteten Auszahlung materieller Rechte zu befreien.

**Schlüsselwörter:** *Staatsdienst, Beamter, Ausschuss für Staatsdienst, Amtverletzung, Beamtengericht.*

Riassunto

## **ALCUNE QUESTIONI SULLA REGOLAMENTAZIONE DELLO STATUS GIURIDICO LAVORATIVO DEI FUNZIONARI STATALI**

Gli autori del contributo, rispettando le peculiarità dei rapporti ufficiali ed analizzando la giurisprudenza amministrativa nelle questioni giuslavoristiche relative a funzionari pubblici, illustrano ed esaminano le generali soluzioni legislative relativamente all'aspetto della responsabilità per la violazione dei doveri ufficiali ed all'aspetto dell'intera tutela dei diritti dei funzionari statali, offrendo all'uopo proposte concrete per migliorare la normativa vigente.

La conclusione degli autori è che sia necessario mantenere le corti dei funzionari pubblici come anche l'Alta corte, poiché tali organi si sono dimostrati validi con l'efficacia e la legalità delle loro decisioni. Inoltre, è necessario mantenere la Commissione per i funzionari statali, quale organo indipendente e competente, l'autorità del quale viene confermata anche dalla giurisprudenza amministrativa. Tuttavia, tale organo andrebbe riorganizzato quanto alle risorse umane ed andrebbe esonerato del compito di risolvere le pratiche relative al pagamento di diritti materiali in forza del contratto collettivo per i funzionari pubblici e per i dipendenti.

**Parole chiave:** *funzionario statale, Commissione per i funzionari statali, violazione di doveri ufficiali, corte dei funzionari statali.*