

Domagoj Frntić,*
Sudija Općinskog radnog suda u Zagrebu

UDK: 349.2(497.5)

**„O SISTEMU DISCIPLINSKE ODGOVORNOSTI
DRŽAVNIH SLUŽBENIKA U REPUBLICI HRVATSKOJ,
S KOMPATIVNIM PRIKAZOM RELEVANTNIH
ODREDBI ZAKONA O RADU (ZAŠTITA PRAVA IZ
RADNOG ODNOSA) – SLIČNOSTI I RAZLIKE“**

***Apstrakt:** Autor iznosi prikaz uređenja materije disciplinske odgovornosti državnih službenika u Republici Hrvatskoj, uz usporednu analizu analognih instituta građanskog odnosno radnog (ugovornog) prava. Namjera je bila ukazati na sličnosti i razlike kod službeničkih i radnih/ugovornih odnosa s tim u vezi, uz iznošenje određenih statističkih podataka te uz naznaku mogućih trendova u budućnosti.*

***Ključne reči:** Disciplinska odgovornost, državni službenik, ugovorno pravo.*

1. Uvodne napomene

Disciplinska odgovornost i pitanja s tim u vezi su svakako značajan segment ukupnosti uređenja službeničkih odnosa u pojedinom pravnom poretku. Stoga je ta problematika u pravilu detaljno i pažljivo razrađena u referentnim propisima, relativno često je predmet rasprave stručne i opće javnosti, što je i razumljivo, uzimajući u obzir da moguća disciplinska odgovornost može odlučno utjecati na karijerni put službenika, dok se s druge strane percepcija javnosti, koja je često kritična prema organima državne uprave, u bitnom formira upravo vezano za saznanja o slučajevima disciplinske odgovornosti službenika, odnosno manjku tj. nepostojanju takvih postupaka kao i manjku izricanja težih sankcija.

* e-mail: domagoj.frantic@oszg.pravosudje.hr7

Rad primljen: 25.08.2020.

Rad prihvaćen: 17.09.2020.

Za razliku od službeničkih odnosa koji su javnopravne i upravne prirode, radni odnosi su u većini modernih pravnih poredaka ugovorne odnosno privatno pravne prirode, tj. predstavljaju *sui generis* inačicu općih obvezno-pravnih odnosa. U tom su smislu i situacije vezane za eventualan prestanak ugovora o radu voljom samo jedne od strana tj. zbog nezadovoljstva ispunjavanjem obveza druge strane uređene na taj način.

Međutim, neovisno od spomenutih razlika, za ukazati je da se i u slučaju državne službe kao i u slučaju obavljanja poslova temeljem ugovora o radu može govoriti o radu pojedinca kao načinu zadovoljenja nužnih životnih potreba, prvenstveno vezanih za primanje plaće, ispunjenje profesionalnih ambicija i slično, na koji način onda postaje zanimljivo usporediti institute vezane za disciplinsku odgovornost službenika te institute vezane za otkazivanje ugovora o radu, kod ugovornih radnih odnosa.

2. Generalne napomene o državnim službenicima i disciplinskoj odgovornosti

Državni službenici su, načelno rečeno, osobe koje u državnim tijelima kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela utvrđene Ustavom, zakonom ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava i zakona, ali i osobe koje u državnim tijelima obavljaju informatičke poslove, općei administrativne poslove, planske, materijalno-tehničke i računovodstvene poslove te slične poslove. O disciplinskoj odgovornosti govori se kad se državni službenici u obavljanju službene dužnosti ne drže zakona i svih propisa donesenih temeljem zakona, dakle kad ne ispunjavaju zakonom i propisom određene dužnosti, što ih dovodi u situaciju da disciplinski odgovaraju za povrede službene dužnosti. Disciplinska odgovornost državnih službenika u Republici Hrvatskoj uređena je prvenstveno Zakonom o državnim službenicima¹odnosno zakonima na koje se taj Zakon poziva, i o čemu će biti detaljnije riječi u nastavku.

Pitanja vezana za odgovornost službenika zbog povreda službene dužnosti u Republici Hrvatskoj obrađena su u 10. Dijelu Zakona o državnim službenicima (ODGOVORNOST ZA POVREDE SLUŽBENE DUŽNOSTI), gdje je propisano (Članak 96.) da državni službenici, kako je već rečeno, odgovaraju za povredu službene dužnosti ako povjerene poslove ne obavljaju savjesno, stručno i u predviđenim rokovima, ako se ne pridržavaju Ustava, zakona i drugih propisa ili pravila o ponašanju za vrijeme službe ili u vezi sa službom. Pritom je propisano i da krivična odgovornost ne isključuje odgovornost za povredu službene dužnosti, ako djelo koje je predmet krivičnog

¹ NN, 49/12 i dr.

postupka ujedno predstavlja i povredu službene dužnosti, te da oslobođenje od krivične odgovornosti ne pretpostavlja oslobađanje od odgovornosti za povredu službene dužnosti ako je izvršeno djelo propisano kao povreda službene dužnosti.

Što se tiče vrsta povreda službene dužnosti, propisano je (Članak 97.) da povrede službene dužnosti mogu biti lake i teške. Teške povrede službene dužnosti propisuju se zakonom, a lake povrede zakonom, uredbom Vlade i pravilnikom o unutarnjem redu.

Lake povrede službene dužnosti propisane zakonom (članak 98.) su često zakašnjavanje na posao ili raniji odlazak s posla, neopravdano zakašnjavanje na posao preko sat vremena dnevno, učestalo prekoračenje vremena propisanog za odmor (stanku) ili korištenje prava na odmor (stanku) izvan propisanog vremena bez opravdanog razloga, napuštanje radnih prostorija tijekom radnog vremena bez odobrenja nadređenog službenika, neuredno čuvanje spisa, podataka ili druge povjerene dokumentacije, neopravdan izostanak s posla jedan dan, neobavješćivanje nadređenog službenika o spriječenosti dolaska na posao u roku 24 sata bez opravdanih razloga, ponašanje državnog službenika protivno Etičkom kodeksu državnih službenika, koje ne nanosi štetu ugledu službe, neizvršenje ili neopravdano izvršenje službene zadaće bez opravdanog razloga te nesavjesno ili nemarno izvršenje službene zadaće ili izvršenje službene zadaće protivno pravilima struke, s tim da je, a kako je već rečeno, predviđena i mogućnost postojanja (t. 11.) drugih lakih povreda službene dužnosti koje su propisane zakonom, uredbom Vlade ili pravilnikom čelnika tijela.

Teške povrede službene dužnosti (Članak 99.) su neizvršavanje, nesavjesno, nepravodobno ili nemarno izvršavanje službenih obveza, nezakoniti rad ili propuštanje poduzimanja mjera ili radnji na koje je službenik ovlašten radi sprječavanja nezakonitosti, davanje netočnih podataka kojima se utječe na donošenje odluka nadležnih tijela ili time nastaju druge štetne posljedice, zlouporaba položaja ili prekoračenje ovlasti u službi, odbijanje izvršenja naloga, ako za to ne postoje opravdani razlozi, neovlaštena posluga ili neodgovorno korištenje sredstava povjerenih za rad ili u vezi s radom, odavanje službene ili druge tajne u vezi s obavljanjem državne službe, zlouporaba obveze državnog službenika na prijavljivanje opravdane sumnje na korupciju, povreda prava na zaštitu anonimnosti državnog službenika koji prijavi opravdanu sumnju na korupciju, ograničavanje ili uskraćivanje prava utvrđenih Zakonom službeniku koji odgovornim osobama ili nadležnim tijelima prijavi sumnju na korupciju ili zlostavljanje tog službenika, obavljanje djelatnosti koja je u suprotnosti s poslovima radnog mjesta ili bez prethodnog

odobrenja čelnika tijela, uporaba krivotvorene isprave u cilju ostvarivanja prava u službi, ponašanje suprotno Etičkom kodeksu državnih službenika, koje nanosi štetu ugledu službe, kao i neopravdan izostanak s posla od dva do četiri dana uzastopno, tri puta izrečena kazna za lake povrede službene dužnosti počinjene u razdoblju od dvije godine, kao i otuđenje te oštećenje ili uništenje imovine državnog tijela hotimično ili krajnjom nepažnjom te dolazak na posao pod utjecajem alkohola, droga ili drugih sredstava ovisnosti ili dovođenje pod utjecaj alkohola, droga ili drugih sredstava ovisnosti za vrijeme radnog vremena ili odbijanje testiranja na alkohol ili droge, s tim da je (t. 18.) također predviđena i mogućnost postojanja drugih teških povreda službene dužnosti koje su propisane drugim zakonom.

3. Karakteristike disciplinskog postupka u Republici Hrvatskoj

Disciplinska odgovornost i njezino uređenje u drugim zemljama pokazuje razlike u pristupu uređenju disciplinske odgovornosti državnih službenika², no zajedničkoim jeda putem disciplinskog postupka nastoje potaknuti državne službenike na odgovoran rad u službi u kojoj obavljaju svoje službene dužnosti da bi se steklo povjerenje unjihov rad, a i rad cjelokupne državne uprave. Povrede službene dužnosti državnih službenika u obavljanju državne službe kršenja su odnosno povrede nekogod prava ili dužnosti iz službeničkog odnosa, tj. njima senarušavaju posebne dužnosti i ovlasti koje imaju državnisluzbenici kao nositelji službenih ovlasti u državi.

Kako je već rečeno, u Republici Hrvatskojsu povrede službene dužnosti državnih službenikai disciplinske sankcije za povrede uređene Zakonom o državnim službenicima, koji bi u tom smislu imao karakter i značaj *lexspecialisa*, a mogu biti uređene i nekim drugim posebnimzakonima (primjerice Zakonom o sudovima, Zakonom opoliciji, i dr.).

Prema citiranom Zakonu temeljna je obvezadržavnih službenika da se u obavljanju službene dužnostidrže zakona i svih propisa donesenih temeljem zakona,dok u protivnom svako neispunjavanje zakonom i propisomodređenih dužnosti dovodi ih u situaciju moguće disciplinskeodgovornosti zbog povrede službene dužnosti.

U teoriji se pojam odgovornosti uglavnom koristi u smislu snošenja posljedica za svoje postupke (činjenja kao i nečinjenja)³, dakle kod disciplinske odgovornosti državnog službenika radilo bi se o tome da državni službenik odgovara za svoje postupke i propuste, sve vezano za obavljanje državne

2 Više o komparativnom pregledu načina uređenja disciplinske odgovornosti, vidjeti 'Disciplinska odgovornost državnih službenika', Anica Drmić, IJU, 2011.

3 Prema 'Disciplinska odgovornost državnih službenika', Anica Drmić, IJU, 2011.

službe, kod čega su moguće povrede razvrstane među lakše i teže, kako je naprijed već izneseno.

Tijela za vođenje postupka također su Zakonom propisana (Članak 100.) te je tako navedeno da o lakim povredama službene dužnosti odlučuje čelnik tijela, ako posebnim zakonom za službenike pojedinih državnih tijela nije drukčije određeno. O teškim povredama službene dužnosti u prvom stupnju odlučuje službenički sud, a u drugom stupnju viši službenički sud, ako posebnim zakonom za službenike pojedinih državnih tijela nije drukčije određeno. Službenički sud kao i viši službenički sud ustrojava Vlada.

Službenički sud je objedinjen za područje cijele Republike Hrvatske, sa sjedištem u Zagrebu⁴, te ima predsjednika i najmanje deset članova, koji se imenuju iz reda diplomiranih pravnika, odnosno osoba koje su završile sveučilišni diplomski studij prava (Članak 101.), dok Viši službenički sud ima predsjednika i najmanje deset članova koji se imenuju iz reda diplomiranih pravnika, odnosno osoba koje su završile sveučilišni diplomski studij prava. Predsjednik i najmanje dva člana imenuju se iz reda profesionalnih sudaca. Službenički sud i viši službenički sud odlučuju u vijeću od tri člana koje imenuje predsjednik za svaki pojedini slučaj. Vijeću Višeg službeničkog suda uvijek predsjeda član imenovan iz reda sudaca.

Odlukom kojom se formira službenički sud utvrđeno je i tijelo državne uprave koje će za potrebe službeničkog suda obavljati uredske i druge poslove, i radi se o središnjem tijelu državne uprave nadležnom za službeničke odnose (resorno ministarstvo), koje obavlja uredske te druge poslove i za viši službenički sud obavlja.

Na postupak zbog povrede službene dužnosti primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje opći upravni postupak, ako ovim ili posebnim zakonom nije drukčije određeno (Članak 102.), sam postupak zbog povrede službene dužnosti je hitan, te se ne plaćaju se pristojbe. Postupak zbog povrede službene dužnosti je javan, s tim da se odlukom tijela koje vodi postupak može iznimno isključiti javnost, ako to zahtijeva potreba čuvanja službene ili druge zakonom propisane tajne ili drugih opravdanih razloga.

Državni službenik u postupku zbog povrede službene dužnosti ima pravo na branitelja, koji u tom postupku ima položaj opunomoćenika. Tijelo koje vodi postupak zbog povrede službene dužnosti dužno je, na zahtjev službenika protiv kojeg se vodi postupak, omogućiti sudjelovanje sindikata čiji je član, koji u tom postupku ima položaj izjednačen s položajem branitelja.

⁴ Prema ranijoj organizaciji shemi, uz zagrebački, djelovali su i (prvostupanjski) službenički sudovi u Osijeku, Rijeci i Splitu

Postupak zbog lake povrede službene dužnosti pokreće zaključkom čelnik tijela, na vlastiti poticaj ili na pisani prijedlog nadređenog službenika, dok postupak zbog teške povrede službene dužnosti pokreće čelnik tijela ili osoba koju on za to ovlasti, danom predaje zahtjeva za pokretanje postupka nadležnom službeničkom sudu. (Članak 104.), s tim da je odredbom članka 105. pobliže određen sadržaj zahtjeva za pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti sadrži. Osigurana je i dvostranost tj. kontradiktornost postupka (osobito čl. 107), s tim da postoji i mogućnost sankcioniranja službenika i nakon prestanka državne službe (Članak 107.a).

U postupku zbog povrede službene dužnosti o odgovornosti službenika odlučuje se rješenjem, a o pitanjima postupka zaključkom (Članak 108.), dok se protiv odluke čelnika tijela u postupku zbog lake povrede službene dužnosti može podnijeti žalba nadležnom službeničkom sudu u roku od 15 dana od dana dostave odluke. Protiv odluke službeničkog suda u postupku zbog teške povrede službene dužnosti može se podnijeti žalba Višem službeničkom sudu u roku od 15 dana od dana dostave odluke.

Protiv drugostupanjske odluke u postupku zbog povrede službene dužnosti može se pokrenuti upravni spor.

Propisano je i postojanje zastare, i to kako pokretanja tako i vođenja postupka (Članak 109.), s tim da je propisana i mogućnost nastanka tzv. apsolutne zastare vođenja postupka, koja nastupa protekom dvostruko vremena koliko je prema zakonu propisana zastara vođenja postupka zbog povrede službene dužnosti.

Vrste kazni⁵ propisane su odredbom članka 110., te se tako za lake povrede službene dužnosti mogu izreći kazne usmene ili pisane opomene, sa ili bez upisa u osobni očevidnik državnog službenika, novčana kazna u visini do 10% plaće službenika isplaćene u mjesecu kad je kazna izrečena. Za teške povrede službene dužnosti mogu se izreći novčane kazne, zatim kazna premještanja na drugo radno mjesto niže složenosti poslova istog stupnja obrazovanja, a moguća je i kazna prestanka državne službe, s tim da više ne postoji kazna uvjetnog prestanka državne službe, kod čega se državni službenik kojem je utvrđena odgovornost za tešku povredu službene dužnosti ne može promicati i napredovati u službi u roku od dvije godine od dana izvršnosti rješenja o odgovornosti.

Onom državnom službeniku koji u roku od godine dana od izvršnosti rješenja o utvrđivanju odgovornosti za tešku povredu službene dužnosti počini novu tešku povredu službene dužnosti, prestaje državna služba po sili zakona

⁵ Više o vrstama i prirodi sankcija, vidjeti 'Disciplinske kazne za državne službenike', Damir Juras, Zbornik PFS, 2013.

danom izvršnosti rješenja kojim je utvrđena odgovornost službenika za novu tešku povredu službene dužnosti. Zaključno, propisano je i da se državnom službeniku obvezno izriče kazna prestanka državne službe ako bude proglašen odgovornim za tešku povredu službene dužnosti koja ima obilježja korupcije⁶.

U 5-tom Odjeljku propisano je i udaljenje iz službe, kod čega žalba ne odgađa izvršenje rješenja (Članak 113. st. 2.).

4. Općenito o ugovornom karakteru radnog odnosa, načinima prestanka ugovora o radu, te sudskoj zaštiti prava

Važećim Zakonom o radu u Republici Hrvatskoj⁷, koji se temelji na ugovornoj koncepciji radnog odnosa, propisani su između ostalog i načini prestanka ugovora o radu, te je tako jedan od načina prestanka i otkaz ugovora o radu, s tim da i poslodavac i radnik mogu otkazati ugovor o radu.

Otkaz (onda kada otkazuje poslodavac) može biti redoviti (Članak 115.), kod čega poslodavac mora dokazati postojanje opravdanog razloga, i to u slučajevima prestanka potrebe za obavljanjem određenog posla zbog gospodarskih, tehnoloških ili organizacijskih razloga (poslovno uvjetovani otkaz), zatim ako radnik nije u mogućnosti uredno izvršavati svoje obveze iz radnog odnosa zbog određenih trajnih osobina ili sposobnosti (osobno uvjetovani otkaz) te ako radnik krši obveze iz radnog odnosa (otkaz uvjetovan skrivljenim ponašanjem radnika), kao i ako radnik nije zadovoljio na probnom radu (otkaz zbog nezadovoljavanja na probnom radu).

Izvanredni otkaz ugovora o radu propisan je odredbom članka 116. te je navedeno da poslodavac i radnik imaju opravdani razlog za otkaz ugovora o radu (sklopljenog na neodređeno ili određeno vrijeme), bez obveze poštivanja propisanog ili ugovorenog otkaznoga roka (izvanredni otkaz), ako zbog osobito teške povrede obveze iz radnog odnosa ili neke druge osobito važne činjenice, uz uvažavanje svih okolnosti i interesa obiju ugovornih stranaka, nastavak radnog odnosa nije moguć, s da se ugovor o radu može izvanredno otkazati samo u roku od petnaest dana od dana saznanja za činjenicu na kojoj se izvanredni otkaz temelji.

Neopravdani razlozi za otkaz su privremena nenazočnost na radu zbog bolesti ili ozljede, kao niti podnošenje žalbe ili tužbe, odnosno sudjelovanje u postupku protiv poslodavca zbog povrede zakona, drugog propisa, kolektivnog ugovora ili pravilnika o radu, odnosno obraćanje radnika nadležnim tijelima

⁶ Izmijenjeno odredbom članka 54. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima (»NN«, br. 49/11.), koji je stupio na snagu 7. svibnja 2011., u svrhu jačanja borbe protiv korupcije

⁷ NN, 93/14, i dr.

državne vlasti, ne predstavlja opravdani razlog za otkaz ugovora o radu. Također, obraćanje radnika zbog opravdane sumnje na korupciju ili u dobroj vjeri podnošenje prijave o toj sumnji odgovornim osobama ili nadležnim tijelima državne vlasti, ne predstavlja opravdani razlog za otkaz ugovora o radu.

Otkaz mora biti u pisanom obliku, te mora biti dostavljen osobi kojoj se otkazuje. Zakonom o radu propisan je i postupak ostvarivanja prava i obveza iz radnog odnosa (Članak 131. i dalje), što uključuje i sudsku nadležnost, s tim da postoje i posebne odredbe vezane za zaštitu dostojanstva radnika (Članak 134. i dalje).

Zaključno, za napomenuti je i da postoji mogućnost provođenja arbitraže i mirenja (Članak 136.), kod čega se kolektivnim ugovorom može urediti sastav, postupak i druga pitanja važna za rad arbitraže, odnosno mirenja.

5. Disciplinska odgovornost i prestanak /otkaz/ ugovora o radu– komparativni pogled

Kako je vidljivo iz naprijed navedenog, nije moguće s uspjehom do kraja usporediti institute službeničkog i radnog prava, uslijed različite pravne prirode tih odnosa. Ono što se može smatrati zajedničkim je zakonom uređeno ovlaštenje tj. mogućnost reakcije odnosno postupanja u slučaju da se uoči nezakonito i neprofesionalno postupanje odnosno povreda obveza iz ugovora o radu.

Također, proizlazi da su u oba slučaja postupci propisani referentnim zakonima, pri čemu disciplinski postupak pokreće čelnik tijela, kod čega u odnosu na lake povrede i sam donosi odluku, dok u slučaju težih povreda postupak (temeljem zahtjeva) provodi i odluku donosi zasebno tijelo tj. službenički sud, odnosno povodom žalbe viši službenički sud.

Dakle, proizlazilo bi da je službenik pasivna strana u postupku, dok u smislu odredbi Zakona o radu, nakon inicijalnog postupanja poslodavca (npr. otkaza) radnik postaje aktivna strana, tj. pravnu zaštitu ostvaruje putem pokretanja parničnog postupka pred nadležnim sudom u svojstvu tužitelja (poslodavac je tuženik), uz primjenu odredbi Zakona o parničnom postupku⁸, osobito onih odredbi koje se odnose na specifičnosti postupka iz radnih odnosa (Glava XXVII.). Postupak se vodi pred redovnim sudovima, uz osiguranje trostupanjske zaštite (kada se radi o parnici radi pobijanja otkaza te utvrđenja postojanja ugovora o radu)⁹, kod čega je suđenje u prvom stupnju monokratsko,

8 NN, 53/91 i dr.

9 Više o organizaciji radnopravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj, vidjeti 'Sudska zaštita prava iz radnih odnosa u Republici Hrvatskoj', Domagoj Frntić, RSP, 2017.

a u višim stupnjevima sud donosi odluku u kolegijalnom sastavu¹⁰. U oba slučaja omogućeno je zastupanje po odvjetnicima, kao i od strane pravnika iz sindikata, čije su ovlasti u bitnome podudarne s odvjetničkim¹¹. Kod disciplinskih postupaka zajamčena je i (upravno) sudska kontrola, pokretanjem upravnog spora¹².

Nadalje, Zakon o radu ne poznaje institut udaljenja tj. suspenzije, koji je i dalje prisutan u službeničkom pravu. U slučaju redovitog otkaza radnik ima pravo na otkazni rok, kod izvanrednog otkaznog roka nema, postoji mogućnost zadržavanja na radu u slučajevima protivljenja otkazu od strane radničkog vijeća, na što poslodavac opet ima pravo reagirati udaljenjem radnika, sve u smislu odredbi čl. 150. Zakona o radu, osobito st. 9 -11.. Zakon o radu ne poznaje niti institut zastare pokretanja ili vođenja postupka, no poznaje institut prekluzije vezano za izvanredno otkazivanje, kao i vezano za pokretanje postupka.

Zaključno, za navesti je da je vjerojatno jedna od uočljivijih razlika okolnost da u službeničkom pravu i dalje prevladava načelo *nula poena sine lege*, tj. povrede su unaprijed propisane i klasificirane, i nema sankcioniranja službenika za povrede koje već ranije nisu izrijekom ustanovljene. U radnom pravu to nije slučaj, mada nije isključeno npr. kroz navođenje popisa tj. kataloga povreda u autonomnim izvorima, no sam Zakon o radu ne sadrži popis povreda već prepušta akterima ugovornog odnosa da sami definiraju pravne standarde navedene u zakonu, npr. što bi u svakom konkretnom slučaju predstavljalo osobito tešku povredu iz radnog odnosa zbog koje se može dobiti izvanredni otkaz, što predstavlja npr. skrivljeno ponašanje radnika, ili nesposobnost da obavlja pojedine poslove i radne zadatke, u vezi čega se tijekom vremena¹³razvila i bogata sudska praksa.

6. Zaključne napomene

a) Zatečeno stanje

Mada dakle nije moguće do kraja usporediti institute službeničko i radnog prava, s obzirom na konceptijske razlike službeničkih i radnih odnosa,

10 Članovi službeničkog suda su, uz državne službenike, i profesionalni suci, s tim da u drugom stupnju profesionalni sudac mora biti i predsjedavajući u vijeću trojice

11 Više o ovlastima punomoćnika koji nisu odvjetnici, vidjeti Zakon o parničnom postupku, osobito Glava VI.

12 Što nije prisutno u svim pravnim porecima, kako potvrđuje i praksa ESLJP (ECHR); više u 'Zaštita prava iz radnih odnosa pred ESLJP', Domagoj Frntić, RSP, 2018.

13 Ugovorna koncepcija radnog odnosa prisutna je u Republici Hrvatskoj od 1996., kada je na snagu stupio prvotni Zakon o radu (NN, 38/95)

za istaknuti je da i službenici kao i osobe koje su zaposlene temeljem ugovora o radu (radnici, po terminologiji Zakona o radu) kroz obavljanje službeničkih dužnosti odnosno ispunjavanje radnih zadataka u naravi osiguravaju izvor prihoda, ostvaruju profesionalne prioritete i sl., te disciplinski postupci odnosno npr. otkazivanje ugovora o radu (u takvim slučajevima radilo bi se u jednostranoj izjavi volje jedne od stranaka) mogu značajno utjecati na pravnu poziciju pojedinca, sve do gubitka zaposlenja, pa nije nezanimljivo vidjeti da li je njihova pozicija s tim u vezi bar približno podudarna, uzimajući u obzir i da se može raditi o osobama s podjednakim kvalifikacijama i iskustvom, kod čega je jedna zaposlena unutar državne službe, a druga izvan iste, npr. u privatnom sektoru.

U tom smislu za istaknuti je da je postupanje u smislu Zakona o radu bitno jednostavnije, ne primjenjuje se pravilo *nula poena*, ne postoji institut suspenzije kao niti zastare, dok je upravo otkaz ugovora o radu onaj najčešći institut koji se koristi kada jedna od ugovornih strana (u pravilu poslodavac) smatra da je došlo do kršenja ugovornih obveza krivnjom druge strane.

Nasuprot tome, u službeničkom pravu je prestanak državne službe samo jedna od većeg broja sankcija, i to ona krajnja, relativno rijetko izricana. Tako je npr. iz dostupnih podataka¹⁴, a koji se odnose na (ranije postojeće) službeničke sudove u *Zagrebu, Rijeci, Osijeku i Splitu*, vidljivo da je od 2001. Do posljednjeg tromjesječja 2014. Ukupno vođeno 1.115 postupaka protiv službenika zbog teške povrede službene dužnosti, kod čega je sankcija prestanka službene dužnosti izrečena za (svega) 57 službenika, kako je i vidljivo iz detaljnijeg tabličnog pregleda po pojedinim sudovima, priloženog u daljnjem dijelu teksta:

Službenički sud u Zagrebu

(od 2001. do 2014.)

- 634 postupka zbog teške povrede službene dužnosti
- 34 službenika kažnjena prestankom državne službe

Službenički sud u Splitu

(od 2002. do 2014.)

- 196 postupaka zbog teške povrede službene dužnosti
- 1 službenik kažnjen prestankom državne službe

Službenički sud u Osijeku

(od 2001. do 2014.)

- 170 postupaka zbog teške povrede službene dužnosti
- 15 službenika kažnjeno prestankom državne službe

¹⁴ Objavljeno u Jutarnjem listu /dnevne novine/, Zagreb, 25.10.14., prema podacima resornog Ministarstva

Službenički sud u Rijeci

(od 2000. do 2014.)

- 115 postupaka zbog teške povrede službene dužnosti
- 7 službenika kažnjena prestankom državne službe.

Također, iz podataka (tada postojećeg) Službeničkog suda u Zagrebu iz 2018.¹⁵ vidljivo je da te godine, tokom deset mjeseci te godine još nije bilo zabilježeno izricanje kazne prestanka državne službe, dok je u posljednje dvije godine zabilježeno ukupno šest takvih slučajeva.

Zaključno, ukupnoj prevladavajućoj slici da su državni službenici načelno slabije izloženi disciplinskom sankcioniranju, osobito najtežim sankcijama te posebno u usporedbi s osobama koje imaju ugovore o radu, kao i uvjerenju da je postupak neefikasan doprinosi i okolnost da je kod službeničkih odnosa podnositelj zahtjeva upravno tijelo tj. poslodavac, dok je u radnim odnosima radnik taj koji inicira sudski postupak te je aktivna strana u postupku (tužitelj), dakle načelno nezainteresiran za odugovlačenje i opstruiranje postupka.

b) Trendovi i moguće preporuke

Naprijed izneseno dakle nije pošteđeno kritika te je tako postojala i (neostvarena) inicijativa da se pristupi izmjenama Zakona o državnim službenicima, kojima bi se službenički sudovi ukinuli te bi se odlučivanje u stegovnim postupcima prebacilo na ministre, odnosno posebne komisije koje bi oni imenovali, no kakvim su se promjenama sindikati protivili, ukazujući da iste vode k jačanju ... “političke komponente odlučivanja u odnosu na profesionalnu i neovisnu poziciju određenih tijela u službeničkom sustavu”¹⁶.

Sadašnja situacija ukazuje da se teško može očekivati ukidanje sustava službeničkih sudova, tim više što je Vlada Republike Hrvatske tijekom prosinca 2018. imenovala nove članove tih tijela. Upitnom se može ukazati okolnost da je ukupan broj predmeta i dalje relativno malen, osobito pritom broj onih u kojima je došlo do izricanja najtežih sankcija, kako je naprijed поближе navedeno te je vidljivo iz citiranih podataka, i što je utjecalo na odluku da se i prvostupanjsko odlučivanje objedini tj. Svede na jedan službenički sud, što je već spomenuto.

S druge strane, potrebno je ukazati i na odredbu čl. 107a. Zakona o državnim službenicima, koja propisuje nužnost prestanka državne službe za one povrede koje imaju *obilježja korupcije*, i primjena koje odredbe može biti snažno oruđe u antikoruptivnim nastojanjima.

15 Objavljeno u Večernjem listu /dnevne novine/, Zagreb, 12.11.18.

16 Citirano prema Jutarnjem listu, 25.10.2014.

Također se de lege ferenda može razmisliti i o osnaživanju pozicije prvostupanjskog sudskog vijeća u postupku, npr. Direktnim pozivanjem u zakonskom tekstu na odredbe Zakona o parničnom postupku, koji propis sadrži institute bolje prilagođene kontradiktornom karakteru disciplinskog postupka, s tim da je za ukazati da postojeće postupovno uređenje daje garancije prepoznate kao nužne u slučajevima disciplinskog progona.¹⁷

Na taj način, a uz odgovarajuću agilnost čelnika tijela u provođenju postupaka (laka povreda) odnosno kod pokretanja postupaka (teške povrede), mogla bi se ostvariti svrha postojanja navedenih disciplinskih tijela vezano za sankcioniranje neprihvatljivih postupaka službenika, kod čega su službenički sudovi s druge strane i čuvari zakonitosti postupanja te prepreka eventualnom arbitrarnom odlučivanju pojedinih tijela.

Literatura i izvori

Zakoni:

Zakon o državnim službenicima

Zakon o radu

Zakon o parničnom postupku

Zakon o općem upravnom postupku

Znanstveni i stručni radovi:

‘Disciplinska odgovornost državnih službenika’, Anica Drmić, IJU, 2011.

‘Postupak radi povrede službene dužnosti državnih službenika i namještenika’, Mislav Kolakušić, Ing Biro d.d., 2006.,

‘Disciplinske kazne za državne službenike’, Damir Juras, Zbornik PFS, 2013.

‘Sudska zaštita prava iz radnih odnosa u Republici Hrvatskoj’, Domagoj Frntić, RSP, 2017.

‘Zaštita prava iz radnih odnosa pred ESLJP’, Domagoj Frntić, RSP, 2018.

Drugi izvori:

Večernji list, Zagreb, 12.11.18.

Jutarnji list, Zagreb, 25.10.2014.

*Domagoj Frntić,
Judge of the Municipal Labor Court in Zagreb*

***On the System of Disciplinary Liability of Public Servants
in the Republic of Croatia, with a Comparative overview
of the relevant Regulations of the Labor Act (Protection
of Employment Rights) - Similarities and Differences***

Summary

The author gives an overview of the regulation of disciplinary liability of Public Servants in the Republic of Croatia, with a Comparative analysis of analogous Institutes of Civil and Labor (Contractual) Law. The intention was to point out the similarities and differences in the Public Service and Employment / Contractual Relations, with the presentation of certain statistic data with an indication of possible trends in the future.

Key words: *Disciplinary Liability, Public Servant, Contractual Law.*