

Dr. sc. Damir Juras, dipl. iur.

UDK 347.919.8:343.13(497.16)

352/354:343.232(497.16)

Ministarstvo unutarnjih poslova RH

Originalni načni rad

PU Split, Republika Hrvatska

Primljen: 30. 9. 2015.

djuras@mup.hr

Odobren: 15. 11. 2015.

ZASTARA POKRETANJA I VOĐENJA DISCIPLINSKOG POSTUPKA PROTIV DRŽAVNIH SLUŽBENIKA U HRVATSKOJ I CRNOJ GORI

SAŽETAK: U radu se, uz navođenje stajališta pravne teorije i sudske prakse, daje prikaz pravnog uređenja zastare pokretanja i vođenja disciplinskog postupka protiv državnih službenika u Republici Hrvatskoj i Republici Crnoj Gori. Zaključak autora jeste da je zakonodavac u obje države u bitnome uspio zakonskim rješenjima omogućiti nadležnim tijelima da u određenim rokovima pokrenu i provedu disciplinske postupke protiv državnih službenika koji su osnovano sumnjivi da su počinili povrede službene dužnosti, a istovremeno pružiti pravnu sigurnost državnim službenicima da se nakon određenog roka protiv njih neće pokretati ili voditi disciplinski postupak za određena djela. Autor predlaže i promjene u zakonodavstvu s ciljem da se u određenim slučajevima produže postojeći rokovi zastare, odnosno da se zakonodavstvo uskladi sa međunarodnim standardima.

KLJUČNE RIJEČI: *disciplinska odgovornost, disciplinski postupak, državni službenik, Republika Crna Gora, Republika Hrvatska, zastara.*

I. Uvod

Državni službenici su osobe koje u državnim tijelima (organizacijama) kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela utvrđene Ustavom, zakonom ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava i zakona. Državni službenici su i osobe koje u državnim tijelima obavljaju informatičke poslove, opće i administrativne poslove, planske, materijalno-financijske i računovodstvene i slične poslove (čl. 3, st. 2 i 3 Zakona o državnim službenicima Hrvatske [dalje: ZDSH], *Narodne novine* [dalje: NN], br. 92/05, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12 – proč. tekst, 37/13, 38/13, 1/15; čl. 2, st. 1–2 Zakona o državnim službenicima i namještenicima Crne Gore [dalje: ZDSNCG], *Službeni list Crne Gore* [dalje: SLCG], br. 39/11, 50/11 – ispr., 66/12, 34/14, 53/14 – dr. zakon).¹

Državni službenici za povredu službene dužnosti, koju čini ukupnost obaveza državnih službenika propisanih Ustavom, zakonima i drugim propisima ili pravilima o ponašanju, odgovaraju disciplinski.² Disciplinska odgovornost državnih službenika

¹ Pojam državnog službenika se u pravnoj teoriji definira na različite načine, pa se tako navodi da je to „osoba koja je po svojoj profesiji, zanimanju, službena osoba, tj. obavlja državne poslove kao svoje stalno zanimanje, po pravilu na temelju svoje posebne stručne spremlje ili na temelju stečene sposobnosti za njihovo obavljanje i te osobe, po pravilu, žive od svoje službe“ (Lukić, 1995: 292); da „osobe u tijelu državne uprave čine ‘ljudski supstrat’ tih tijela, a to su svi pojedinci koji su angažirani u obavljanju poslova i zadataka u tijelima državne uprave“ (Marković, 1995: 115); da su to „fizičke osobe koje nakon prijema u državnu službu (nakon uspostave službeničkog odnosa) rade za državu, obavljajući poslove kojima država u odnosu prema građanima nastupa kao javna vlast“ (Potočnjak, 2007: 807).

² Disciplinska odgovornost se u pravnoj teoriji definira kao „pravna odgovornost zaposlenog za povredu radne obveze ili povredu radne discipline“ (Mandić, 2011: 551); „odgovornost za povrede radnih dužnosti i obveza, za koje se izriču disciplinske mjere“ (Brajčić, 2001: 333); „odgovornost za povredu radnih dužnosti i obveza, i koja je kao takva specifičan vid pravne

utvrđuje se u disciplinskom postupku koji se vodi po pravilima određenim ZDSH-om, odnosno ZDSNCG-om, a supsidijarno se primjenjuje zakon kojim se uređuje opći upravni postupak. Za pojedine kategorije državnih službenika pitanja disciplinske odgovornosti mogu se posebnim zakonima urediti na drugačiji način (čl. 4, st. 2, čl. 96–111 ZDSH-a; čl. 81–92 ZDSNCG-a).

Pravilima disciplinskog postupka zakonodavac je odredio i robove u kojima se disciplinski postupak može pokrenuti, odnosno u kojima se takav postupak mora završiti (čl. 109 ZDSH-a; čl. 91 ZDSNCG-a). Zastara je pravna nemogućnost pokretanja i vođenja disciplinskog postupka protiv osnovano sumnjivog počinitelja povrede službene dužnosti, a zbog proteka zakonom određenog vremena u kojem se postupak mogao pokrenuti, odnosno voditi (Mitrović, 2009). Institut zastare opravdava se time „što protekom vremena slabi potreba i interes društva da kaznom intervenira radi održavanja reda i poštovanja zakona“ (Bačić, 1995: 441), da nakon proteka određenog vremena kazna gubi svrhu (Petranović, 2004; Ilić, 2012), odnosno da je počinitelju potrebno pružiti pravnu sigurnost da nakon određenog razdoblja neće biti gonjen za počinjeno djelo (Cardona, 2003; Cvitanović, 2006). Zastarijevanje upozorava nadležna tijela na potrebu odgovornijeg i savjesnijeg obavljanja dužnosti u otkrivanju i kažnjavanju počinitelja povreda službene dužnosti³, kako ne bi protekao zakonski rok u kojem se postupak može pokrenuti i voditi⁴.

odgovornosti, jer se primjenjuje samo na fizičke osobe koje su u radnom odnosu“ (Simović, 2003: 872).

³ Čl. 83, st. 1, t. 18, u vezi sa čl. 85, st. 2 ZDSNCG-a, kao teža povreda službene dužnosti propisano je nepodnošenje prijedloga za pokretanje disciplinskog postupka od strane neposrednog rukovoditelja ukoliko postoje činjenice i okolnosti koje ukazuju na povredu službene dužnosti.

⁴ Upozoravajući na loše strane dugotrajnosti disciplinskog postupka protiv sudaca, Ugrić je davno istaknuo: „Ako je sudac kriv, treba ga odmah kazniti, ne ostavljajući mu mogućnost i nade da može tražiti utjehe i dug postupak, koji omogućava odugovlačenje. Ako pak sudac nije kriv, ne treba ga dugo držati u

U slučaju nastupanja zastare posljedica je obustava postupka zbog povrede službene dužnosti.⁵ Pravne posljedice zastare ne mogu se otkloniti nikakvim pravnim sredstvom.

II. Rokovi za pokretanje disciplinskog postupka

U Hrvatskoj se disciplinski postupak zbog lake povrede službene dužnosti pokreće zaključkom čelnika tijela, na vlastiti poticaj ili na pisani prijedlog nadređenog službenika. 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 (čl. 104 ZDSH-a).

Pravo na pokretanje postupka zbog lake povrede službene dužnosti zastarijeva u roku od tri mjeseca od dana saznanja za počinjenu povredu i počinitelja, a najkasnije u roku od šest mjeseci od dana kada je povreda počinjena. Pravo na pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti zastarijeva u roku od godine dana od dana saznanja za počinjenu povredu i počinitelja, a najkasnije u roku od tri godine od dana kada je povreda počinjena (čl. 109, st. 1–2 ZDSH-a).

Zakonodavac razlikuje subjektivni (relativni) rok – koji se računa od dana saznanja za djelo i počinitelja, te objektivni (apso-

neizvjesnosti i pod sumnjom, ili kako se to sad kaže pod disciplinskim sudom, jer i samo stanje pod disciplinskim sudom utječe ubitačno na službeni položaj suca“ (Ugrić, 1930: 91).

⁵ *Iz navedenih razloga, a budući da su osporeno i prvostupanjsko rješenje donijeti nakon nastupanja zastare postupka, Sud je tužbu prihvatio i poništio osporeno i prvostupanjsko rješenje i obustavio disciplinski postupak protiv tužitelja* (Upravni sud Crne Gore, U-1967/10 od 2. 12. 2010; *Dakle, povodom žalbe tužitelja tuženo se tijelo (unatoč uputi iz presude Upravnog suda Republike Hrvatske) nije moglo upuštati u odlučivanje o osnovanosti žalbenih navoda već je po službenoj dužnosti zbog utvrđenog postojanja smetnji za nastavak postupka (nastup zastare) moralo postupak obustaviti* (Upravni sud Republike Hrvatske, Us-9212/2005-4 od 12. studenog 2008).

lutni) rok – koji se računa od dana počinjenja djela. U pogledu sadržaja potrebnog za postojanje saznanja relevantno je samo ono saznanje koje sadržava znanje o bitnim činjenicama – elementima povrede s određenim stupnjem vjerojatnosti da bi se osnovano mogao pokrenuti postupak.⁶ Mjerodavno je saznanje osobe koja ima pravo i dužnost da pokrene postupak zbog povrede službene dužnosti. Ako je više osoba ovlašteno za pokretanje disciplinskog postupka dovoljno je da bilo ko od njih sazna za povredu i počinitelja. Posebna je situacija ako je ovlaštenik za pokretanje postupka supočinitelj povrede službene dužnosti – tada njegovo saznanje neće biti relevantno već će se rok računati od trenutka kada druga ovlaštena osoba sazna za povredu i počinitelja.

U slučaju da osoba ovlaštena za pokretanje disciplinskog postupka podnese zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka protiv određenog državnog službenika nenadležnom službeničkom sudu, tada neće doći do pokretanja disciplinskog postupka jer se disciplinski postupak pokreće predajom zahtjeva nadležnom sudu, a novi (drugi) zahtjev protiv tog službenika nadležnom sudu mora biti podnesen u zakonom propisanom roku za pokretanje disciplinskog postupka, jer u protivnom nastupa zastara pokretanja disciplinskog postupka.

Kod produljene povrede službene dužnosti rok zastare se računa od dana kada je počinjena posljednja povreda. U prilog takvom

⁶ *Iz spisa predmeta razvidno je da je datum saznanja za izvršenu povredu 22. 11. 2004. godine kad je izvršena obrada nad tužiteljem i protiv njega podnesena kaznena prijava, te je o tome izvješten načelnik PU zagrebačke. Okolnost da je 20. 5. 2003. godine protiv tužitelja podnesena navedena anonimna prijava, po stajalištu ovog suda ne može predstavljati dan saznanja za izvršenu povredu tužitelja, s obzirom da se tek po završetku kriminalističke obrade nad istim moglo zaključiti da postoji sumnja da je počinio djelo koje mu je stavljeno na teret, te je tog dana obaviješten načelnik PU zagrebačke kao ovlašteni podnositelj prijedloga za pokretanje disciplinskog postupka. Stoga s danom 22. 11. 2004. godine počinje teći zastarni rok za pokretanje disciplinskog postupka (Upravni sud Republike Hrvatske, Us-4613/2005-4 od 7. 12. 2005. godine).*

stavu govori okolnost da je produljeno djelo jedno disciplinsko djelo, pa se onda za potrebe zastare ne smije ponovno razbijati na njegove sastavne dijelove (Novoselec, 2009).

Kod trajne povrede službene dužnosti rok zastare se računa od dana dovršetka djela, odnosno od dana prestanka protupravnog stanja⁷ (Katušić-Jergović, 2006).

„U slučaju da se radi o povredi dužnosti izvršene nečinjenjem, rok zastare počinje teći prvog narednog dana po prestanku dužnosti na činjenje“ (Bezbradica, 2007: 193).

U praksi se kao problem pojavljuje pokretanje u propisanom roku disciplinskog postupka protiv sindikalnog povjerenika ukoliko sindikat uskrati suglasnost za pokretanje takvog postupka. Uskraćenu suglasnost sindikata može, po tužbi poslodavca, nadomjestiti odluka nadležnog upravnog suda (čl. 96a ZDSH-a), no moguće je da postupak pred upravnim sudom, koji uključuje i pravo žalbe sindikata (tuženika) ako sud usvoji tužbeni zahtjev, neće biti gotov u roku od godine dana kada istječe subjektivni rok za pokretanje postupka. Zbog navedenog trebalo bi propisati da, u slučaju kada sindikat uskrati suglasnost za pokretanje disciplinskog postupka protiv sindikalnog povjerenika, subjektivni rok za pokretanje disciplinskog postupka ne teče dok traje upravni spor.

Zakonodavac je propisao kratak objektivni rok za pokretanje disciplinskog postupka, pa je moguće da se do saznanja o povredi

⁷ *Iz sadržaja spisa predmeta proizlazi da je u disciplinskom postupku valjano utvrđeno činjenično stanje, te je nedvojbeno utvrđeno da je tužitelj u vremenu od 19. travnja 1999. do 2. kolovoza 2000. godine kroz obavljanje redovne službe policijskog službenika naplatio od više nepoznatih osoba novčane kazne na mjestu počinjenja prometnog prekršaja u različitim iznosima, a u ukupnom iznosu od 3.550,00 kuna, koji iznos je zadržao i koristio za sebe sve do 10. studenog 2003. godine, kad je isti iznos, na traženje načelnika PP (...) razdužio kod nadležne službe. (...) Kako se u konkretnom slučaju radi o trajnom kaznenom djelu koje je dovršeno dana 10. studenog 2003. godine, a što ne spori ni sam tužitelj, vidljivo je da u konkretnoj pravnoj stvari nije zastupila zastara prava na pokretanje i vođenje disciplinskog postupka (Upravni sud Republike Hrvatske, Us-5034/2004-4 od 7. 10. 2004. g.).*

i počinitelju dođe po proteku roka, te da se ne može pokrenuti postupak ni za povredu službene dužnosti koja ima obilježja krivičnog djela protiv službene dužnosti. Zbog takvih slučajeva, za pokretanje disciplinskog postupka bi trebalo propisati da se takav postupak, kada povreda ima obilježja krivičnog djela koje se goni po službenoj dužnosti, može pokrenuti u roku zastare za pokretanje krivičnog postupka za to krivično djelo.⁸

U Crnoj Gori disciplinski postupak pokreće starješina državnog organa. Disciplinski postupak se pokreće zaključkom, koji se uručuje državnom službeniku čija se disciplinska odgovornost utvrđuje (čl. 85 i 90, st. 1 ZDSNCG-a).

Pokretanje disciplinskog postupka za lakšu povredu službene dužnosti zastarijeva u roku od tri mjeseca od dana saznanja za povredu službene dužnosti, odnosno u roku od šest mjeseci od dana kada je učinjena lakša povreda službene dužnosti. Pokretanje disciplinskog postupka za težu povredu službene dužnosti zastarijeva u roku od šest mjeseci od dana saznanja za povredu službene dužnosti, odnosno u roku od jedne godine od dana kada je učinjena teža povreda službene dužnosti. U slučaju ponavljanja lakših povreda službene dužnosti, što je čl. 83, st. 1, t. 12 ZDSNCG-a pravno opisano kao teža povreda službene dužnosti, pokretanje disciplinskog postupka zastarijeva u roku od šest mjeseci od dana kada je posljednja disciplinska odluka postala konačna.⁹ Ako povreda službene dužnosti ima obilježja krivičnog djela, za apsolutne rokove zastare primjenjuju se odredbe zakona kojima se

⁸ Lalić ukazuje na stajalište SIGMA da određivanje apsolutne zastare za pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti prema vremenu kada je povreda počinjena ostavlja mogućnost da mnoge takve povrede ostanu nekažnjene: „Stoga SIGMA, jednako kao i u prethodnom izvještaju, preporučuje izmjene tako da zastarijevanje počinje od trenutka kada je otkrivena povreda službene dužnosti kako u praksi takve povrede ne bi ostale nekažnjene“ (Lalić, 2008: 923–924).

⁹ „Konačno je rješenje koje se više ne može pobijati žalbom“ (čl. 214 ZUP-a Crne Gore).

uređuje krivična odgovornost.¹⁰ Zastara ne teče za vrijeme dok disciplinski postupak nije moguće pokrenuti (čl. 91, st. 1–3 i 6–7 ZDSNCG-a).

Zakonodavac je propisao subjektivne i objektivne rokove zastare pokretanja disciplinskog postupka. Uz odredbu o zastoju zastare potrebno je izrijeком propisati da se i relativni i apsolutni rok za pokretanje produžava za onoliko vremena koliko je trajao takav zastoj. Odredbom o računanju rokova zastare za djela s obilježjem krivičnih djela zakonodavac je omogućio disciplinski progon najtežih djela i nakon apsolutnog roka zastare propisanog za povrede službene dužnosti koje nemaju takva obilježja.

III. Rokovi za vođenje disciplinskog postupka

U Hrvatskoj o lakim povredama službene dužnosti odlučuje u prvom stupnju čelnik tijela, a u drugom stupnju službenički sud. O teškim povredama službene dužnosti u prvom stupnju odlučuje službenički sud, a u drugom stupnju viši službenički sud (čl. 100, st. 1–2 i čl. 108, st. 2 ZDSH-a).

¹⁰ Ako Krivičnim zakonikom nije drukčije određeno, krivično gonjenje ne može se poduzeti kad protekne: 1. dvadeset pet godina od izvršenja krivičnog djela za koje se po zakonu može izreći kazna zatvora od četrdeset godina; 2. dvadeset godina od izvršenja krivičnog djela za koje se po zakonu može izreći kazna zatvora preko petnaest godina; 3. petnaest godina od izvršenja krivičnog djela za koje se po zakonu može izreći kazna zatvora preko deset godina; 4. deset godina od izvršenja krivičnog djela za koje se po zakonu može izreći kazna zatvora preko pet godina; 5. pet godina od izvršenja krivičnog djela za koje se po zakonu može izreći kazna zatvora preko tri godine; 6. tri godine od izvršenja krivičnog djela za koje se po zakonu može izreći kazna zatvora preko jedne godine; 7. dvije godine od izvršenja krivičnog djela za koje se po zakonu može izreći kazna zatvora do jedne godine ili novčana kazna. Ako je za krivično djelo propisano više kazni, zastara se određuje prema najtežoj propisanoj kazni (čl. 124 Krivičnog zakonika Crne Gore, *SLCG*, br. 70/03, 13/04 – ispr., 47/06, 40/08, 25/10, 32/11, 64/11 – dr. zakon, 40/13, 56/13 – ispr.

Ako u roku od godine dana od pokretanja postupka zbog lake povrede službene dužnosti ne bude donesena izvršna odluka¹¹, postupak će se obustaviti zbog zastare vođenja postupka. Ako u roku od tri godine od dana pokretanja postupka zbog teške povrede službene dužnosti ne bude donesena izvršna odluka, postupak će se obustaviti zbog zastare vođenja postupka. Rokovi za donošenje izvršne odluke o disciplinskoj odgovornosti državnog službenika ne teku za vrijeme privremene spriječenosti službenika za rad. Zastara vođenja postupka prekida se svakom postupovnom radnjom nadležnog tijela usmjerenom ka odlučivanju o odgovornosti za povredu službene dužnosti ili zakonitosti i ustavnosti rješenja, te nakon svakog prekida zastarni rok počinje iznova teći. Apsolutna zastara vođenja postupka nastupa protekom dvostrukog vremena koliko je prema zakonu propisana zastara vođenja postupka zbog povrede službene dužnosti (čl. 109 ZDSH-a).

ZDSH propisuje zastoje zastare za vođenje postupka za vrijeme privremene spriječenosti službenika za rad. S obzirom na to da svako odsustvo s posla zbog bolesti nije zapreka za vođenje disciplinskog postupka protiv takvog službenika, preciznije i bolje bi bilo propisati da do zastoja zastare za vođenje disciplinskog postupka dolazi u slučaju kada se disciplinski postupak iz opravdanih razloga ne može voditi, te izrijeком navesti da se rok apsolutne zastare produžuje za vrijeme koliko je trajao zastoje zastare.

¹¹ „Rješenje doneseno u upravnom postupku izvršava se nakon što postane izvršno. Prvostupanjsko rješenje postaje izvršno istekom roka za žalbu ako žalba nije izjavljena, dostavom rješenja stranci ako žalba nije dopuštena, dostavom rješenja stranci ako žalba nema odgodni učinak, dostavom stranci rješenja kojim se žalba odbacuje ili odbija, danom odricanja stranke od prava na žalbu te dostavom stranci rješenja o obustavi postupka u povodu žalbe. Drugostupanjsko rješenje kojim se rješava upravna stvar postaje izvršno dostavom stranci. Kad je u rješenju određeno da se radnja koja je predmet izvršenja može izvršiti u ostavljenom roku, rješenje postaje izvršno istekom tog roka“ (čl. 133 Zakona o općem upravnom postupku Republike Hrvatske, NN, br. 47/09).

Zakonskom novelom iz 2011. (*NN*, 49/11) uveden je institut prekida zastarijevanja, pa se tako tijekom zastare za vođenje postupka prekida svakom radnjom disciplinskog suda usmjerenom ka odlučivanju o odgovornosti prijavljenog službenika, ali i radnjama Upravnog, Ustavnog ili Evropskog suda za ljudska prava kada oni odlučuju o zakonitosti ili ustavnosti upravnog akta kojim je okončan disciplinski postupak. Kada je zakonodavac određivao koji su razlozi prekida zastare tada je morao posebno, a to je i učinio, naznačiti postupak zbog povrede službene dužnosti, upravni spor, ustavni spor, te spor pred Evropskim sudom za ljudska prava, jer svaki od sudova ima različit predmet odlučivanja.¹²

Do propisivanja instituta prekida zastare postupak pred upravnim i drugim sudovima nije imao utjecaja na tijek zastare, bilo da bi dovodio do prekida ili zastoja zastare, iako u vremenu dok se pred upravnim ili drugim sudom odlučuje o zakonitosti ili ustavnosti izvršne odluke službeničkog suda, sam službenički sud ne može poduzimati nikakve radnje, a ukoliko bi pak upravni ili drugi sud poništio rješenje službeničkog suda nije ostajalo dostatno vremena za donošenje nove odluke u postupku zbog povrede službene dužnosti ili bi već bio protekao rok zastare.¹³ Dakle, navedeno zakonodavno rješenje je bilo neophodno kako bi se spriječilo nastupanje zastare zbog nemogućnosti poduzimanja radnji

¹² Tako o odgovornosti za povredu službene dužnosti odlučuje čelnik tijela, odnosno službenički sud; upravni sudovi odlučuju o zakonitosti upravnih akata – čl. 12, st. 2 Zakona o upravnim sporovima, *NN*, 20/10, 143/12; Ustavni sud odlučuje o povredi prava i sloboda zajamčenih Ustavom – čl. 64 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, *NN*, 49/02; dok Evropski sud za ljudska prava ispituje da li je osporenim aktom podnositelju povrijeđeno pravo zajamčeno Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, *NN – Međunarodni ugovori*, br. 18/97, 6/99, 8/99, 14/02, 1/06, 2/10.

¹³ Na ovaj problem u zakonodavstvu Republike Srbije upozorila je Nikolić, 2013: 30, ističući: „(...) trebalo normirati da dolazi do zastoja zastarevanja kada se pokrene upravni spor, jer jedino u tom slučaju neće doći do zastare i moći će se meritorno postupiti po nalogu iz presude (ukoliko se tužba uvaži i poništi rešenje Ministarstva unutrašnjih poslova)“.

u postupku¹⁴, ali i zbog postupanja prijavljenih državnih službenika koji na razne načine odugovlače provedbu postupka (npr. podnose neosnovane zahtjeve za izuzeće službenih osoba, traže odgode po osnovu zdravstvenog stanja, traže odgode zbog zauzetosti punomoćnika, podnose brojne suvišne, odnosno neosnovane dokazne prijedloge, otkazuju punomoć odvjetnicima i odvjetnici njima).

U roku zastare treba pokrenuti postupak, donijeti odluku i uručiti je strankama, pa nije dovoljno donijeti odluku o disciplinskoj odgovornosti a da u roku zastare ne bude uručena strankama.¹⁵

U Crnoj Gori disciplinski postupak protiv državnog službenika vodi i odluku predlaže disciplinska komisija. Disciplinski postupak protiv osobe koja obavlja poslove visokog rukovodnog kadra vodi i disciplinske mjere izriče komisija koju formira organ nadležan za njeno imenovanje, odnosno postavljanje (čl. 86, st. 1 i čl. 90, st. 1 ZDSNCG-a).

Vođenje disciplinskog postupka zastarijeva kada protekne tri puta onoliko vremena koliko je zakonom utvrđena zastara pokretanja, a u svakom slučaju zastara nastupa u roku od četiri godine od dana saznanja za povredu službene dužnosti. Ako povreda služ-

¹⁴ „Produžuju se zastarni rokovi u postupku zbog povrede službene dužnosti, jer zbog postupovnih pravila i poteškoća u zakazivanju rasprave te osiguravanju nazočnosti svjedoka koje je potrebno saslušati u velikom broju predmeta nastupa zastara vođenja postupka i postupak se obustavlja“ (obrazloženje čl. 53 Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, veljača 2011; www.vlada.hr/hr/content/download/158743/23156552/file/110.1.3.pdf).

¹⁵ *Ustavni sud utvrđuje da dostava osporenog rješenja podnositelju nakon isteka zakonskog roka (...) čini to rješenje nezakonitim, a njegovi učinci (...) predstavljaju neposrednu povredu prava podnositelja na jednakost pred zakonom, zajamčenu čl. 14. st. 2. Ustava, ali i objektivnu povredu načela vladavine prava, kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, propisane čl. 3. Ustava* (Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-B-4366/2005 od 5. travnja 2006, www.usud.hr).

bene dužnosti ima obilježja krivičnog djela za apsolutne rokove zastare primjenjuju se odredbe zakona kojima se uređuje krivična odgovornost. Zastarjelost ne teče za vrijeme kad disciplinski postupak nije moguće voditi (čl. 91, st. 4, 6 i 7 ZDSNCG-a).

Određivanje da se rok zastare za vođenje disciplinskog postupka, u slučaju kada povreda službene dužnosti ima obilježja krivičnog djela, računa po odredbama zakona kojim se uređuje krivična odgovornost, nepotrebno je i suprotno Preporuci o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca br. 166 iz 1963. g. (Andrejević, 2004), koju je 1982. usvojila Generalna konferencija Međunarodne organizacije rada uz Konvenciju br. 158 (Konvencija br. 158 – O prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca, http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102734), kojom je reguliran i sam postupak prekida radnog odnosa zbog povrede discipline, „tako da poslodavac može prekinuti radni odnos radniku zbog povrede radne discipline ako to učini u jednom razumnom roku“ (Šunderić, 2001: 491). Dugi rok u kojem se za pojedina krivična djela može voditi krivični postupak zasigurno nije razuman rok za odlučivanje o disciplinskoj odgovornosti. ZDSNCG-om je propisano dostatno vrijeme od četiri godine za vođenje disciplinskog postupka, a kako bi se izbjegla mogućnost nastupa zastare zbog njenog zastoja potrebno je samo propisati da se zakonom određeni apsolutni rok za vođenje postupka produžava za onoliko vremena koliko je trajao zastoj zastare. O tome da li povreda službene dužnosti u pojedinom predmetu ima obilježja krivičnog djela odlučuje disciplinska komisija koja vodi konkretan postupak.¹⁶

¹⁶ Zakon o udruženom radu, *Službeni list SFRJ*, br. 11/88, pročišćeni tekst, član 160, stav 2, propisivao je: „Kada povreda radne obaveze sadrži obilježja krivičnog djela, pokretanje disciplinskog postupka zastarijeva istekom jedne godine od dana saznanja da je povreda učinjena“. U vezi sa pitanjem da li krivična odgovornost treba biti prethodno utvrđena u krivičnom postupku, Vrhovni sud Jugoslavije je u Načelnom mišljenju proširene Opšte sjednice, br. 2/72 od 10. 5. 1972. g. naveo: *U takvim slučajevima ne radi se o tome da*

IV. Zaključak

Propisujući rokove zastare zakonodavci u Hrvatskoj i Crnoj Gori su u bitnome osigurali nadležnim tijelima dostatno vrijeme u kojem mogu pokrenuti odnosno voditi disciplinske postupke protiv državnih službenika. U Hrvatskoj je potrebno produžiti rokove zastare za pokretanje disciplinskog postupka protiv sindikalnih povjerenika, te u slučaju kada povreda ima obilježja krivičnog djela. U Crnoj Gori je odredba o vođenju disciplinskog postupka za povrede koje imaju obilježja krivičnog djela u roku zastare za krivični progon nepotrebna i suprotna međunarodnim standardima, a može se zamijeniti određivanjem da se apsolutni rok zastare za vođenje produžava za vrijeme koliko je trajao zastoje zastare.

Literatura

- Andrejević, S. (2004). Disciplinska odgovornost u organima države, teritorijalne autonomije, lokalne samouprave i sudijska odgovornost. U: Katica Bobar (ur.), *Odgovornost u radu*. Zbornik radova (str. 37–52). Beograd: Glosarijum.
- Bačić, F. (1995). *Krivično pravo, Opći dio*. Zagreb: Informator.
- Bezbradica, R. (2007). Disciplinska odgovornost državnih službenika. *Radno i socijalno pravo*, br. 1.
- Brajić, V. (2001). *Radno pravo*. Beograd: Savremena administracija.

ovlašteni organi radne zajednice utvrđuju krivičnu odgovornost radnika za dotično krivično djelo. (...) U stvari radi se o ocjeni organa radne zajednice da je radnja kojom je učinjena povreda radne dužnosti ... također predviđena krivičnom normom kao krivično djelo. Ta ocjena se ne čini u formi neke odluke (...) pa se o tome i ne rješava kao o prethodnom pitanju u postupku zbog povrede radne dužnosti. (...) ta ocjena ne može imati nikakvog prejudiciranog značaja ni za krivični ni za neki drugi postupak...

- Cardona, F. (2003). Liabilities and Discipline of Civil Servants, <http://www.sigmaxweb.org/publicationsdocuments/37890790.pdf>.
- Cvitanović, L. (2006). Aktualna problematika zastare u hrvatskom kaznenom zakonodavstvu. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, br. 2.
- Ilić, A. (2012). Disciplinska i materijalna odgovornost državnih službenika u pravnom sistemu Republike Srbije, <http://www.teme.junis.ni.ac.rs/.../teme%201-2012-23%20lat.pdf>.
- Katušić-Jergović, S. (2006). Zastara. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, br. 2.
- Lalić, G. (2008). Hrvatska uprava u izvještajima europskih tijela, *Hrvatska javna uprava*, br. 4.
- Lukić, R. (1995). *Teorija države i prava, I Teorija države*, Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva i Beogradski izdavačko-grafički zavod.
- Mandić, M. (2011). Disciplinska odgovornost radnika i državnih službenika. U: Đukić-Mijatović, M. (ur.), *Aktuelne promene u pravnom sistemu država u regionu*. Zbornik radova sa naučnog skupa (str. 551–561). Sombor – Novi Sad: Pravni fakultet za privredu i pravosuđe.
- Marković, R. (1995). *Upravno pravo*. Beograd: Službeni glasnik.
- Mitrović, Lj. (2009). Disciplinska i materijalna odgovornost zaposlenih u organima unutrašnjih poslova, odnosno policijskim organima. U: Dmičić, Mile (red.) et al., *Primena i ostvarivanje prava u oblasti radnog i privrednog zakonodavstva BiH*. Zbornik radova (str. 90–106). Beograd: Glosarijum.
- Nikolić, V. (2013). Disciplinska odgovornost zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova, *Pravni informator*, br. 2.
- Novoselec, P. (2009). Kaznenopravna zastara pred reformom. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, br. 2.

- Petranović, M. (2004). Zastara kaznenog i prekršajnog progona, te izvršenja kaznenih i prekršajnih sankcija – I. dio. *Hrvatska pravna revija*, br. 5.
- Potočnjak, Ž. (2007). Radni odnosi državnih službenika. U: Potočnjak, Željko (ur.), *Radni odnosi u Republici Hrvatskoj*. Zbornik radova (str. 803–876). Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu i Organizator.
- Simović, V. (2003). Disciplinska odgovornost zaposlenih prema novom Zakonu o radu Republike Crne Gore. *Pravni život*, br. 10.
- Šunderić, B. (2001). *Pravo Međunarodne organizacije rada*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Ugrić J. (1930). *Sudijska vlast i odgovornost sudija*, Beograd: Štamparija Sv. Sava.

STATUTE OF LIMITATIONS ON STARTING AND PROCESSING DISCIPLINARY PROCEDURES AGAINST CIVIL SERVANTS IN THE REPUBLIC OF CROATIA AND THE REPUBLIC OF MONTENEGRO

SUMMARY: Along with the outdated opinions from legal theory and jurisprudence, in the paper the author gives a review of the legal regulation for the statute of limitation on initiating and conducting disciplinary proceedings against civil servants in the Republic of Croatia and the Republic of Montenegro. The author concludes that the legislator has substantially managed to enable through legal solutions that competent authorities within certain deadlines initiate and conduct disciplinary proceedings against civil servants who are reasonably suspected to have committed violations of official duty, at the same time providing legal security to civil servants guaranteeing that after a certain period there would not be disciplinary proceedings initiated or con-

ducted against them for certain violations. The author proposes amendments in the legislation aimed at prolonging the existing deadlines for statute of limitations in certain cases and to align the legislation with the international standards.

KEY WORDS: *civil servant, disciplinary procedure, disciplinary responsibility, statute of limitations, the Republic of Croatia, the Republic of Montenegro.*