

## ZLOUPOTREBA SLUŽBENOG POLOŽAJA\*

Dragan Jovašević\*  
Pravni fakultet Univerziteta u Nišu

*Zakonito, kvalitetno, efikasno, blagovremeno i celishodno postupanje službenih i odgovornih lica u obavljanju poverenih javnih ovlašćenja i službene dužnosti predstavlja osnov i garanciju za funkcionisanje javnih službi i državnih organa uopšte. Zato je potrebno da službena (domaća ili strana) i odgovorna lica u državnim organima, organizacijama i zajednicama zakonito i efikasno obavljaju poslove u okviru svojih službenih ovlašćenja. Kršenjem tih ovlašćenja ili njihovom zloupotrebom, povređuju se prava i zakonom zaštićeni interesi drugih fizičkih i pravnih lica, ali se na taj način povređuje ili ugrožava i sama službenma dužnost takvih lica. Na taj način se ostvaruju obeležja krivičnog dela zloupotreba službene dužnosti koje poznaju brojna savremena krivična zakonodavstva, uključujući i zakonodavstvo Republike Srbije od prvih pisanih pravnih spomenika do današnjih dana. Upravo o pojmu, karakteristikama i sadržini osnovnog službenog krivičnog dela – zloupotrebi službene dužnosti u teorijskom i praktičnom smislu, govori ovaj rad.*

*KLJUČNE REČI: službena dužnost / službeno lice / zloupotreba / krivično delo / odgovornost / krivične sankcije*

---

\* Ovaj tekst je nastao kao rezultat rada na projektu "Kriminal u Srbiji: fenomenologija, rizici i mogućnosti socijalne intervencije" (broj 47011) koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS

\* E-mail: jovashana@ptt.rs

## UVODNA RAZMATRANJA

Krivična dela protiv službene dužnosti predstavljaju različite oblike i vrste zloupotrebe službenog položaja i javnih ovlašćenja u vršenju službene dužnosti koje su upravo učinjene od strane službenih lica kao nosilaca tih ovlašćenja<sup>1</sup>. Najčešće se ovde radi o postupanjima službenih lica u vršenju službene dužnosti, ne u interesu i za potrebe službe koju vrše, već u nekom drugom interesu – u nameri da na ovaj način pribave sebi ili drugom fizičkom ili pravnom licu kakvu korist, odnosno da drugome nanesu kakvu štetu ili da teže povrede prava drugih<sup>2</sup>.

Tu se praktično radi o iskorišćavanju ili prekoračenju službenog položaja ili ovlašćenja ili o nevršenju službene dužnosti koje zbog posebno ispoljenog stepena težine i opasnosti Krivični zakonik<sup>3</sup> predviđa kao krivična dela. Tako zapravo dolazi i do pojave zloupotrebe javnih ovlašćenja, službenog položaja, korupcije u raznim oblicima i vidovima što sve zajedno nanosi ogromne materijalne i druge štete ne samo pojedincima i ustanovama, već i celom društvu. S druge strane, ovakvim svojim postupanjem državni organi mogu da poljuljaju poverenje među građanstvom (kao podanicima države) u postojeći sistem i funkcionisanje ne samo vlasti, već i celokupnog pravnog poretka, pa i u efikasnost pravne države<sup>4</sup>.

Stoga je interes (pa i imperativ) svake države da suzbije ovakva nedopuštena ponašanja pojedinaca i grupa i da ih prinudi da svoja ovlašćenja i nadležnosti u postupanju vrše u granicama zakonom propisanim ili predviđenim u drugim podzakonskim opštim aktima. Svako prekoračenje i zloupotrebu ovih ovlašćenja država proglašava zabranjenim, protivpravnim i kažnjivim. Najopasnije oblike ovakvih ponašanja zakon inkriminiše kao krivična dela propisujući za njihove učinioce kazne (zatvor) i druge krivično pravne mere (mere bezbednosti i sl). Manje opasna ponašanja u sferi zloupotreba službenih ovlašćenja zakonodavac je propisao kao privredne prestupe, prekršaje, ali i kao disciplinske prestupe.

---

<sup>1</sup> M. Radovanović, M. Đorđević, *Krivično pravo, Posebni deo*, Beograd, 1975. godine, str.369-371.

<sup>2</sup> D. Jovašević, *Leksikon krivičnog prava*, Beograd, 2011. godine, str. 462.

<sup>3</sup> *Službeni glasnik Republike Srbije broj 85/2005*. Više: D. Jovašević, *Krivični zakonik Republike Srbije sa uvodnim komentarom*, Beograd, 2007. godine.

<sup>4</sup> G. Mišić, *Kaznena djela protiv službene dužnosti – poseban osvrt na kaznena djela korupcije*, *Radno pravo*, Zagreb, broj 9/2006. godine, str. 60-68.

Ovakve pojave nisu samo relikv prošlosti, već su one, na žalost, karakteristične i za naše današnje društveno uređenje na početku 21. veka<sup>5</sup>. Takve povrede pogađaju pre svega pojedince, a potom i celo društvo. Ta zloupotreba, korumpiranost i samovlašće organa sa javnim ovlašćenjima i njihovih službenih lica predstavlja veliko društveno zlo koje istovremeno dovodi i do narušavanja ugleda pojedinih službi i organa, pa i autoriteta cele vlasti<sup>6</sup>. Stoga se upravo predviđanjem krivičnih dela i drugih vrsta delikata protiv službene dužnosti službenih lica teži za potpunim obezbeđenjem ispravnosti, zakonitosti, efikasnosti i celishodnosti u radu državnih organa i drugih organa sa javnim ovlašćenjima i tako očuva poverenje građana u samu tu vlast i pravni poredak uopšte<sup>7</sup>.

## POJAM SLUŽBENIH KRIVIČNIH DELA

Krivična dela protiv službene dužnosti<sup>8</sup> (službena, službenička ili činovnička krivična dela) predstavljaju u suštini razne vrste zloupotreba službenog položaja i javnih ovlašćenja u vršenju službene dužnosti od strane službenih lica kao nosilaca tih ovlašćenja<sup>9</sup>. Država kao organizovana društvena organizacija u svom aparatu ima više organa koji čine pojedine službe sa javnim ovlašćenjima. Državni aparat ima težnju da stalno jača, što vremenom dovodi do povećanja broja službi i lica koja rade u njima. Na taj način država se postepeno pretvara u samostalnu snagu koja istina izvire iz društva što ima za posledicu da pojedine službe i organi vrše javna ovlašćenja, ne samo u interesu cele države (i celog društva), nego i u svom sopstvenom interesu<sup>10</sup>.

Tako zapravo i dolazi do pojave zloupotrebe javnih ovlašćenja, zloupotrebe i kršenja službenog položaja, korupcije u raznim oblicima što nanosi ogromne štete ne samo pojedincima i ustanovama, već i celom društvu, pa i međunarodnoj zajednici u celini. Stoga je interes svake pravne države da u ime vladavine prava i zaštite korpusa osnovnih ljudskih prava i sloboda,

---

<sup>5</sup> D.Jovašević, Korupcija kao oblik ugrožavanja vladavine prava u Srbiji, Zbornik radova, Srbija- politički i institucionalni izazovi, Beograd, 2008. godine, str. 385-416.

<sup>6</sup> M. Jelenski, Prevencija privrednog kriminaliteta, Priručnik, Zagreb, broj 1/1991. godine, str. 50-57.

<sup>7</sup> G. Mišić, Kaznena djela protiv službene dužnosti – poseban osvrt na korupcijska kaznena djela, Hrvatska pravna revija, Zagreb, broj 10/2005. godine, str. 82-95.

<sup>8</sup> Ž. Đurić, D.Jovašević, M.Rakić, Korupcija – izazov demokratiji, Beograd, 2007. godine, str.178-193.

<sup>9</sup> D. Jovašević, Pojam i karakteristike službenih krivičnih dela, Sudska praksa, Beograd, broj 6/2005. godine, str. 55-62.

<sup>10</sup> J. Kregar, Korporacijski kriminal i nove mjere suzbijanja korupcije, Revizija, Zagreb, broj 3/2004. godine, str. 5-18.

suzbije, spreči i predupredi ovakva nedopuštena, protivpravna ponašanja pojedinaca i grupa i da ih prinudi da svoja ovlašćenja vrše u granicama zakonom propisanim ili predviđenim u drugim podzakonskim aktima<sup>11</sup>. Svako prekoračenje i zloupotrebu ovih ovlašćenja država proglašava opasnim i protivpravnim ponašanjem i u zakonu propisanom sankcijom kažnjava njegove učinioce<sup>12</sup>.

Ovakve pojave nisu samo relikv prošlosti, već su one na žalost karakteristične i za naše društvo na današnjem stepenu razvoja. Takve povrede pogađaju pre svega pojedince, a potom i celo društvo. Ta zloupotreba, korumpiranost i samovlašće organa sa javnim ovlašćenjima i njihovih službenih lica predstavlja veliko društveno zlo koje dovodi i do narušavanja ugleda pojedinih službi, pa i autoriteta cele vlasti, do gubljenja poverenja građana u zakonitost i celishodnost njihovog rada i do nanošenja štete pravima i interesima drugih fizičkih i pravnih lica. Stoga se upravo predviđanjem krivičnih dela protiv službene dužnosti<sup>13</sup> teži za potpunim obezbeđenjem ispravnosti i zakonitosti u radu državnih organa koji vrše javna ovlašćenja i tako očuva poverenje građanja u samu tu vlast i pravni poredak<sup>14</sup>.

## **POJAM I KARAKTERISTIKE ZLOUPOTREBE SLUŽBENOG POLOŽAJA**

U okviru službenih krivičnih dela se po svom značaju, prirodi, karakteristikama i posledicama izdvaja krivično delo zloupotrebe službenog položaja, kao poseban, specifičan oblik korupcije, inače poznato od najstarijih vremena u istoriji krivičnog prava i prisutno u svim krivičnopravnim sistemima danas. Naime, službena i odgovorna lica su dužna da u vršenju svojih ovlašćenja, službene dužnosti ili javne službe postupaju zakonito i u skladu sa ciljevima i interesima službe koju vrše. To posebno važi za odgovorna lica koja vrše određene dužnosti u preduzećima, ustanovama i drugim subjektima odnosno radnjama. Svako vršenje službe protivno zakonima, drugim propisima i opštim aktima, pa čak i pravilima struke, predstavlja jedan oblik zloupotrebe ovlašćenja i službene dužnosti uopšte<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Više: M. Faulend, V. Stošić, *Je li neslužbeno gospodarstvo izvor korupcije*, Zagreb, 1999. godine.

<sup>12</sup> G. Mišić, *Kaznena djela protiv službene dužnosti – posebna osvrt na neke slučajeve iz sudske prakse*, Hrvatska pravna revija, Zagreb, broj 6/2006. godine, str. 68-100.

<sup>13</sup> G. Mišić, *Kaznena djela protiv službene dužnosti – poseban osvrt na korupcijska kaznena djela*, Hrvatska pravna revija, Zagreb, broj 10/2005. godine, str. 82-95.

<sup>14</sup> V. Đurđić, D. Jovašević, *Krivično pravo, Posebni deo*, Beograd, 2010. godine, str.289-292.

<sup>15</sup> D.Jovašević, *Krivičnopravni aspekti zloupotrebe službenog položaja*, Bezbednost, Beograd, broj 6/1997. godine, str.806-818

Pojam zloupotrebe službenih ovlašćenja ili službenog položaja nije jedinstven. U najširem smislu zloupotreba (abusus) je svako ponašanje koje je protivpravno i protivno interesima službe, a posebno ono koje je protivno ustavu, zakonu ili drugom pravnom propisu ili opštem aktu<sup>16</sup>. Prema tome svako službeno lice čije delatnosti nisu u saglasnosti sa interesima službe zloupotrebljava svoju službenu dužnost<sup>17</sup>. To se može učiniti na različite načine.

U teoriji krivičnog prava<sup>18</sup> razlikuje se pojam zloupotrebe službenog položaja u objektivnom i u subjektivnom smislu. Službena dužnost je zloupotrebljena u objektivnom smislu kada službeno lice deluje protivno interesima službe tako što prekoračuje svoja službena ovlašćenja ili ne vrši svoje službene dužnosti. Službena dužnost se zloupotrebljava u subjektivnom smislu kada službeno lice preduzima službene radnje koje su, istina, u okviru njegovog službenog ovlašćenja, ali to ne čini u interesu službe već da bi se postigao neki drugi cilj.

Danas je uobičajena podela službenih krivičnih dela<sup>19</sup> na opšta (koja može da izvrši svako službeno lice) i specijalna, posebna (koja može da izvrši samo određeno službeno lice). S obzirom na izvršioca ovog krivičnog dela i na preduzetu radnju izvršenja, zloupotreba službenog položaja predstavlja opšte i osnovno krivično delo protiv službene dužnosti. To drugim rečima znači ako su u konkretnom slučaju ostvarena obeležja bića nekog drugog krivičnog dela iz grupe krivičnih dela protiv službene dužnosti s obzirom da se radi o prividnom idealnom sticaju, postojaće ovo drugo krivično delo.

U članu 359. KZ RS predviđeno je krivično delo pod nazivom: " Zloupotreba službenog položaja". Ovaj član Krivičnog zakonika glasi:

*"(1) Službeno lice koje iskorišćavanjem svog službenog položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granice svog službenog ovlašćenja ili nevršenjem svoje službene dužnosti pribavi sebi ili drugom kakvu korist, drugom nanese kakvu štetu ili teže povredi prava drugog, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.*

*(2) Ako je izvršenjem dela iz stava 1. ovog člana pribavljena imovinska korist u iznosu preko četristo pedeset hiljada dinara, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina.*

---

<sup>16</sup> A. Sajo, Corruption, Clientelism and Future of the Constitutional State in Eastern Europe, East European Constitutional Review, New York, broj 1/1998. godine, str. 37-46

<sup>17</sup> grupa autora, Komentar Krivičnog zakona Republike Srbije, op.cit. str.854-855

<sup>18</sup> D. Jovašević, Obeležja krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja, Sudska praksa, Beograd, broj 5/2001. godine, str.3-5

<sup>19</sup> D.Jovašević, T.Hašimbegović, Zloupotreba službenog položaja, op.cit. str.32

(3) Ako vrednost pribavljene imovinske koristi prelazi iznos od milion i petsto hiljada dinara, učinilac će se kazniti zatvorom od dve do dvanaest godina.

(4) Odgovorno lice u preduzeću, ustanovi ili drugom subjektu koje učini delo iz st. 1. do 3. ovog člana, kazniće se kaznom propisanom za to delo".

## OSNOVNI ELEMENTI ZLOUPOTREBE SLUŽBENOG POLOŽAJA

Krivično delo zloupotrebe službenog položaja se sastoji u iskorišćavanju svog službenog položaja ili ovlašćenja, u prekoračenju granica svog službenog ovlašćenja ili u nevršenju svoje službene dužnosti čime se sebi ili drugom pribavi kakva korist ili da se drugome nanese kakva šteta ili se teže povredi pravo drugog od strane službenog ili odgovornog lica<sup>20</sup>. Ovo je opšte i osnovno službeno krivično delo<sup>21</sup>.

Objekt zaštite jeste službena dužnost, njeno ispravno, celishodno i zakonito vršenje. Cilj zaštite jeste zapravo da se obezbedi efikasno vršenje državnih i društvenih poslova uz potpuno poštovanje zakonitosti i pošten i savestan odnos prema građanima kako bi se u krajnjoj liniji očuvalo njihovo poverenje u organe vlasti pa i u celokupni pravni poredak<sup>22</sup>.

Delo ima tri osnovna oblika ispoljavanja. To su:

- 1) iskorišćavanje službenog položaja,
- 2) prekoračenje službenog ovlašćenja i
- 3) nevršenje službene dužnosti<sup>23</sup>.

Iskorišćavanje službenog položaja postoji kada službeno ili odgovorno lice preuzima radnju koja je istina u okviru njegovog službenog položaja ili ovlašćenja, ali to ne čini u interesu službe, nego da bi na taj način pribavio za sebe ili za drugo fizičko ili pravno lice kakvu korist (imovinskog ili neimovinskog karaktera)<sup>24</sup> ili da bi drugome naneo kakvu štetu ili teže povredio prava drugoga<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> D. Jovašević, Komentar Krivičnog zakona Republike Srbije, op.cit. str.468-472

<sup>21</sup> D. Jovašević, Krivično delo zloupotrebe službenog položaja u uporednom krivičnom zakonodavstvu, Sudska praksa, Beograd, broj 6/2004. godine, str. 64-69

<sup>22</sup> D. Jovašević, Karakteristike krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja, Sudska praksa, Beograd, broj 7-8/2004. godine, sr. 57-64

<sup>23</sup> D. Jovašević, Obeležja krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja, Sudska praksa, Beograd, broj 5/2001. godine, str. 3-7

<sup>24</sup> Korist u smislu ovog dela može biti: zamena čekova građana za novac (presuda Okružnog suda u Beogradu Kž. 2013/91), svaka druga pogodnost koju okrivljeni ostvari za sebe ili drugog

Radnja izvršenja je iskorišćavanje službenog položaja ili ovlašćenja<sup>26</sup>. Ono se može ispoljiti kao koristoljubivo (kada se za sebe ili drugog pribavlja kakva korist) ili maliciozno (kada se drugome nanosi šteta ili povreda prava) korišćenje službenog položaja ili ovlašćenja. Javlja se kod tzv. diskrecionih ovlašćenja kada službeno ili odgovorno lice procenjuje celishodnost preduzimanja neke radnje, pri čemu kriterijum za procenu celishodnosti jeste interes službe, a ne neki drugi interes. Ovo delo postoji i kada preduzeta delatnost službenog ili odgovornog lica nema karakter službene radnje, ali je učinjena zloupotrebom službenog položaja.

Prekoračenje službenog ovlašćenja postoji kad službeno ili odgovorno lice preduzima radnje izvan granica službenog ovlašćenja čime pribavlja korist za sebe ili drugoga ili drugome nanosi kakvu štetu ili mu teže povređuje neko pravo<sup>27</sup>. Ovaj oblik dela postoji kada učinilac ima ovlašćenje da vrši određenu dužnost, ali do određenih granica, pod određenim uslovima ili postupku koji je utvrđen zakonom ili drugim propisom ili naredbom višeg organa pa u svom postupanju prekoračuje granice tih ovlašćenja.

---

(presuda Vrhovnog suda Srbije Kž. 872/99), kada okrivljeni propuštanjem radnje omogućiti drugom licu poganje vozačkog ispita (presuda Okružnog suda u Beogradu Kž. 957/2001)

<sup>25</sup> Iskorišćavanje službenog položaja ili ovlašćenja postoji u sledećim slučajevima iz sudske prakse: kada učinilac kao poslovođa prodavnice dozvoli zaposlenim radnicima da iz prodavnice iznose kafu da bi je na kraju meseca platili po navedenoj ceni, iako su znali da će u međuvremenu doći do povećanja cene što se i dogodilo (presuda Okružnog suda u Beogradu Kž. 1122/94), kada milicioner prolazeći pored uličnih prodavaca cigareta od jednog oduzme pet kutija cigareta, a od drugog tri kutije o čemu im ne izda potvrde o oduzimanju stvari i nenameravajući da to prijavi (presuda Okružnog suda u Beogradu Kž. 942/94), kada milicioner u vršenju kontrole vozila i putnika zadrži novac koji je pronađen kod oštećenog (presuda Vrhovnog suda Srbije Kž. 542/94), kada noćni čuvar u preduzeću u toku rada koristi službeni telefon da bi obavljao telefonske razgovore sa erotskom sadržinom pozivajući "vruće linije" (presuda Okružnog suda u Valjevu Kž. 27/97), kada poslovođa u prodavnici prilikom popisa zbog povećanja cena u popisnu listu ne unese stvarno stanje alkoholnih pića za 15 flaša votki, a pri drugom popisu zbog smanjenja cena unese pravo stanje (presuda Okružnog suda u Čačku Kž. 29/2003), kada šalteraska službenica kliničkog centra izda lažne račune za lečenje na ime okrivljene koje je odnela i predala osiguravajućem zavodu u Nemačkoj iako svoje lečenje nije platila obzirom da ima uredno overenu zdravstvenu knjižicu (presuda Okružnog suda u Beogradu Kž. 252/2004)

<sup>26</sup> D. Jovašević, Krivičnopravni aspekti zloupotrebe službenog položaja, Bezbednost, Beograd, broj 6/1997. godine, str. 806-818

<sup>27</sup> Prekoračenje službenog ovlašćenja postoji u sledećim slučajevima iz sudske prakse: kada milicioneri napuste službeni zadatak čuvanja mosta, pa na autoputu zaustave vozila strane registracije i bez ovlašćenja zbog nepostojećeg prekršaja naplate kaznu i ne izdaju priznanice oštećenima (presuda Okružnog suda u Beogradu Kž. 282/93), kada učinilac donosi rešenja bez odobrenja i znanja predsednika suda čija je to isključiva nadležnost (presuda Okružnog suda u Beogradu Kž. 724/2001)

Neizvršenje službene dužnosti, postoji kad službeno ili odgovorno lice svesno i voljno propušta da izvrši službenu radnju iz okvira svog ovlašćenja koju je dužno da izvrši ili kad tu radnju izvršava na takav način da se ne može ostvariti onaj cilj koji treba da bude ostvaren. Za postojanje dela je potrebno da propuštanjem svih ili nekih delatnosti iz okvira službene dužnosti učinilac sebi ili drugom fizičkom ili pravnom licu pribavlja kakvu korist (imovinsku ili neimovinsku) ili drugom nanosi kakvu štetu ili teže povređuje pravo drugog.

Iako je suština ovog krivičnog dela da se njime ugrožava službena dužnost, njeno zakonito, kvalitetno i efikasno odvijanje, ipak ta vrsta posledice ne odgovara prirodi i karakteru ovog službenog krivičnog dela. Naime, cilj je učinioca, zapravo, da na ovaj način sebi ili drugom pribavi kakvu (materijalnu – imovinsku ili nematerijalnu – neimovinsku korist) ili da da drugome nanese kakvu štetu odnosno da teže povredi prava drugog lica<sup>28</sup>. Materijalna korist koja se pribavlja izvršenjem ovog dela može da se sastoji u pružanju podrške za izbor na neku funkciju, omogućavanje da se dobije stan, stipendija ili stručno usavršavanje odnosno napredovanje u poslu, u davanju pozitivne kritike ili pohvale, a nematerijalna šteta se sastoji u davanju negativne ocene, kritike, povredi ugleda, stvaranju podozrenja u službi ili sukoba sa drugima, u otežavanju ili onemogućavanju dobijanja odlikovanja ili priznanja i dr<sup>29</sup>.

Delo je dovršeno kada je nastupila posledica tj. kada je pribavljena kakva korist, drugome naneta kakva šteta ili kada je teže povređeno pravo drugog.

Izvršilac dela može da bude službeno ili odgovorno lice u preduzeću, ustanovi ili drugom subjektu, a u pogledu krivice potreban je umišljaj.

Za osnovno krivično delo ove vrste je propisana kazna zatvora od šest meseci do pet godina. To znači da je i pokušaj ovog krivičnog dela kažnjiv s obzirom na vrstu i visinu zakonom propisane kazne za ovo delo.

No, pored ili umesto u zakoniku propisane kazne zatvora, učiniocu ovog krivičnog dela sudu konkretnom slučaju može da izrekne i jednu od sledećih krivičnih sankcija<sup>30</sup>:

1) novčanu kaznu u iznosu od 10.000 do 10.000.000 dinara ako je krivično delo izvršeno iz koristoljublja<sup>31</sup>. Novčana kazna kao sporedna se može izreći i

---

<sup>28</sup> A. Garačić, Odnos kaznenog djela zloupotrebe položaja i ovlasti i primanja mita, Hrvatska pravna revija, Zagreb, broj 1/2003. godine, str. 79-86

<sup>29</sup> I.Šimić, A.Trešnjev, Krivični zakonik s kraćim komentarom, Beograd, 2010. godine, str. 251.

<sup>30</sup> D. Jovašević, Krivično pravo, Opšti deo, op.cit. str. 211-215

<sup>31</sup> D. Jovašević, Krivični zakonik Republike Srbije sa komentarom, Beograd, 2007. godine, str.122

za krivično delo za koje koristiljubivost nije sadržana u zakonskom obeležju krivičnog dela ako je motiv izvršenja dela pribavljanje protivpravne imovinske koristi<sup>32</sup> i

2) dve mere bezbednosti i to: a) zabrana vršenja poziva, delatnosti i dužnosti (iz člana 85. KZ RS) i b) oduzimanje predmeta (iz člana 87. KZ RS) kao i

3) specifičnu krivičnopravnu meru – oduzimanje imovinske koristi pribavljene izvršenjem krivičnog dela (iz čl. 91-92. KZ RS) <sup>33</sup> .

## **OBLICI ISPOLJAVANJA KRIVIČNOG DELA**

Iz zakonskog određivanja pojma zloupotrebe službenog položaja proizilazi da postoje tri oblika ispoljavanja osnovnog oblika krivičnog dela. To su:

1. iskorišćavanje službenog položaja,
2. prekoračenje službenog ovlašćenja i
3. nevršenje službene dužnosti<sup>34</sup>.

### **Iskorišćavanje službenog položaja**

Iskorišćavanje službenog položaja je prvi oblik ispoljavanja radnje izvršenja krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja. Ovaj oblik dela postoji kada službeno ili odgovorno lice preduzima radnju koja se istina nalazi u okviru njegovog ovlašćenja, ali to ne čini u interesu službe, nego da bi na taj način pribavio sebi ili drugom kakvu korist ili da bi drugome naneo kakvu štetu ili da bi teže povredio prava drugog. To je oblik zloupotrebe službenog položaja u subjektivnom smislu.

Radnja izvršenja ovog vida krivičnog dela jeste iskorišćavanje službenog položaja ili ovlašćenja. To iskorišćavanje znači u stvari koristiljubivo korišćenje službenog položaja ili ovlašćenja ili pak njegovo maliciozno korišćenje (kako bi se drugome nanela kakva šteta materijalne ili nematerijalne prirode ili kako bi se teže povredilo pravo drugog lica). Ovakva situacija je naročito moguća kod diskrecionih ovlašćenja. To su slučajevi kada je službeno lice ovlašćeno da procenjuje celishodnost preduzimanja neke radnje pri čemu

---

<sup>32</sup> presuda Vrhovnog suda Srbije Kž. 832/86

<sup>33</sup> Vidi: LJ. Jovanović, D. Jovašević, *Krivično pravo, Opšti deo*, Beograd, 2002. godine; B. Čejović, *Krivično pravo, Opšti i posebni deo*, Beograd, 2006. godine

<sup>34</sup> V. Đurđić, D. Jovašević, *Krivično pravo, Posebni deo*, op.cit. str.292-295

kriterijum za procenu ove celishodnosti treba da bude interes službe, a ne neki drugi interes (lični interes učinioca dela ili nekog drugog lica<sup>35</sup>.

Ukoliko se službeno lice kod procene celishodnosti ne rukovodi interesom službe već težnjom da ostvari sebi ili drugom kakvu korist ili da drugome nanese kakvu štetu, onda postoji ovo krivično delo. Ako se, dakle, službeno lice pri toj oceni ne rukovodi interesima službe, već svoju odluku zasniva na interesima nekog drugog lica (ili čak svom interesu), iako deluje u okviru svoga ovlašćenja, ono ga zloupotrebljava. Delo se može izvršiti u ovom obliku i prilikom preduzimanja drugih službenih radnji.

Naime, delo se može izvršiti kako iskorišćavanjem službenog položaja, tako i iskorišćavanjem službenog ovlašćenja. Smisao ovog razdvajanja je u tome što su za odgovarajuće službene položaje vezana i posebna službena ovlašćenja. Svako službeno lice raspolaže s odgovarajućim ovlašćenjima, ali službena lica koja se nalaze na određenim položajima imaju i posebna ovlašćenja koja upravo proizilaze iz tog položaja i službeno lice ih može koristiti samo dok se nalazi na tom položaju<sup>36</sup>.

Službeni položaj je iskorišćen kada službeno lice iskoristi upravo ovlašćenja vezana za taj položaj u organizaciji službe da bi delujući protivno potrebama i interesima službe ostvarilo svoj ili tuđi interes. Ukoliko se u navedenoj nameri iskorišćavaju ovlašćenja koja pripadaju službenom licu po osnovu vršenja službe, a ne s obzirom na položaj kojim ima u službi, tada postoji zloupotreba ovlašćenja. Do ovog oblika zloupotrebe tako može doći pri vršenju svake službene dužnosti odnosno u vezi bilo kod službenog položaja<sup>37</sup>.

Službeni položaj je iskorišćen kada službeno lice u ostvarenju napred navedene namere koristi ovlašćenja koja proizilaze iz njegovog položaja u službi. Svaki službeni položaj određuje obim i prirodu ovlašćenja službenih lica i po pravilu stvara određeni hijerarhijski odnos među njima. Iskorišćavanje službenog položaja i ovlašćenja znači korišćenje prava kojima raspolaže određeno službeno lice i koja po pravilu pripadaju njemu, a ne proizilaze iz njegovog posebnog službenog položaja, već upravo iz samog svojstva službenog lica<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> P. Novoselec, Zluporaba položaja i ovlasti kao gospodarsko kazneno djelo, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, broj 9/2002. godine, str. 1-14

<sup>36</sup> D.Jovašević Zloupotreba službenog položaja u lokalnoj samoupravi, Politička revija, Beograd, broj 2/2008. godine, str. 509-521

<sup>37</sup> grupa autora: Komentar Krivičnog zakona Republike Srbije, op.cit. str.856

<sup>38</sup> LJ. Lazarević, Krivično pravo, Posebni deo, op.cit. str.304

Krivično delo zloupotrebe službenog položaja iskorišćavanjem službenog položaja ili ovlašćenja može da postoji i u slučaju kada preduzeta delatnost od strane službenog lica nema karakter službene radnje ako je preduzeta zloupotrebom službenog položaja.

### **Prekoračenje službenog ovlašćenja**

Prekoračenje službenog ovlašćenja predstavlja drugi vid izvršenja krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja. Ovo prekoračenje postoji kada službeno lice preduzima radnju izvan njegovog službenog ovlašćenja, a u cilju pribavljanja kakve koristi za sebe ili drugoga ili da bi se drugome nanela kakva šteta ili teža povreda prava. Ovo delo postoji i onda kada službeno lice ima ovlašćenje da vrši određenu službenu radnju, ali samo do određenih granica ili u određenom obimu koje su utvrđene zakonom, drugim propisom ili naredbom višeg organa odnosno pretpostavljenog starešine i prekoračenjem te granice ili tog obima ovlašćenja se čini ovo krivično delo.

Prekoračenje granica službenog ovlašćenja postoji kada službeno lice vrši službenu radnju koja je izvan njegovog službenog ovlašćenja, a koja proizilazi iz njegovog službenog položaja. U ovom slučaju učinilac dela preduzima radnju i to službenu radnju, ali koja je u nadležnosti drugog službenog lica pri čemu nije od značaja da li se to drugo lice nalazi u odnosu nadređenosti ili podređenosti prema službenom licu koje prekoračuje svoje ovlašćenje ili pak ono preduzima službene radnje koje uopšte nisu u nadležnosti službe ili organa kome pripada. Takođe ovaj oblik krivičnog dela postoji i kada službeno lice bez prethodnog odobrenja ili saglasnosti vrši službenu radnju iz okvira svog službenog ovlašćenja za čije je vršenje međutim potrebno prethodno odobrenje ili saglasnost nekog drugog službenog lica ili drugog organa<sup>39</sup>.

Za prekoračenje službenog ovlašćenja neophodno je da službeno lice preduzima službene radnje, delatnosti koje same po sebi nisu nezakonite i na čije je vršenje neko ovlašćen, ali nije ovlašćeno upravo ono lice koje ih i preduzima. Tako kada optuženi kao odgovorno lice postupa suprotno odluci organa upravljanja kojom je zabranjen prijem uplata za robu koju isporučuju kupcima pa uplate prima i novac prisvaja time prekoračuje granice svog službenog ovlašćenja i čini krivično delo zloupotrebe službenog položaja<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> LJ. Lazarević, Krivično pravo, Posebni deo, ibid, str.305

<sup>40</sup> presuda Vrhovnog suda Srbije Kž. 1058/81

### **Nevršenje službene dužnosti**

Treći oblik izvršenja krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja jeste neizvršenje službene dužnosti. Ovo delo postoji kada službeno lice svesno i voljno propušta da izvrši službenu radnju iz okvira svoga ovlašćenja koju je dužno da izvrši ili kada tu radnju vrši samo formalno na takav način, takvim sredstvima, u takvo vreme ili na takvom mestu da ni u kom slučaju tako ne može da ostvari onaj cilj (očekivani efekat) koji inače, redovno treba da bude ostvaren<sup>41</sup>.

Dakle, neizvršenje službene dužnosti postoji u onim slučajevima kada službeno lice ne izvrši službenu radnju iz okvira svog ovlašćenja koju je bilo dužno da izvrši (to je formalno i materijalno nevršenje službene dužnosti) ili kada tu radnju izvršava na takav način da se ne može postići cilj koji se upravo njenim preduzimanjem i trebao ostvariti (kada postoji formalno vršenje, a materijalno nevršenje službene dužnosti)<sup>42</sup>.

To drugim rečima znači da se ovaj oblik krivičnog dela može izvršiti i činjenjem (aktivnom, pozitivnom delatnošću) i nečinjenjem (negativnom delatnošću). To su različiti slučajevi kada službeno lice po zahtevu stranke ili na osnovu zakona ili obaveze nastale iz drugog propisa ne donese akt koji je inače dužno da donese u vreme i na način kojim može da se proizvede očekivano pravno dejstvo ili ga donese u momentu kada on više ne može da proizvodi pravno dejstvo na pravne odnose zainteresovanih stranaka.

Naša sudska praksa<sup>43</sup> obiluje primerima na koji se sve način, u kojim oblicima i vidovima mogu pojaviti različite zloupotrebe službenog položaja pa u tom smislu navodimo neke karakteristične primere.

### **KVALIFIKOVANI OBLICI KRIVIČNOG DELA**

Iz zakonskog opisa krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja iz člana 359. KZ RS razlikuju se, pored osnovnog oblika, ovog dela i dva teža, kvalifikovana oblika dela za koja je predviđena teža kazna.

---

<sup>41</sup> D. Jovašević, Zloupotreba službenog položaja u lokalnoj samoupravi, Politička revija, Beograd, broj 2/2008. godine, str. 509-521

<sup>42</sup> Z. Stojanović, Komentar Krivičnog zakona SR Jugoslavije, Beograd, 2002. godine, str.232

<sup>43</sup> Više o oblicima ispoljavanja krivičnih dela korupcije u sudskoj praksi: V. Đurđić, D. Jovašević, Praktikum za krivično pravo, Posebni deo, Beograd, 2008. godine

Prvi teži oblik ovog krivičnog dela postoji kada je usled zloupotrebe službenog položaja u ma kom obliku ispoljavanja radnje izvršenja pribavljena protivpravna imovinska korist u iznosu preko 450.000 dinara<sup>44</sup>.

Dakle kod ovog prvog kvalifikovanog oblika krivičnog dela kvalifikatorna okolnost je visina ostvarene protivpravne imovinske koristi koja prelazi određeni iznos. To znači da za postojanje ovog težeg oblika nije dovoljno samo da je učinilac preduzeo radnju izvršenja u nameri da na ovaj način pribavi sebi ili drugom kakvu korist već upravo treba i da je ova korist izvršenjem dela pribavljena. Prilikom utvrđivanja visine imovinske koristi po pravilu je merodavna tržišna vrednost prema vremenu preduzimanja radnje izvršenja. Međutim, izuzetno ako je izvršilac krivičnog dela postigao imovinsku korist veću od tržišne vrednosti stvari pribavljenih krivičnim delom, onda je za pravnu kvalifikaciju dela odlučna stvarno postignuta visina imovinske koristi i to prema vremenu izvršenja radnje krivičnog dela<sup>45</sup>.

Za prvi teži oblik ovog krivičnog dela predviđena je kazna zatvora u trajanju od jedne do osam godina.

Drugi teži, kvalifikovani oblik krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja postoji ako je preduzimanjem radnje izvršenja osnovnog dela u bilo kom obliku učinilac za sebe ili drugo (fizičko ili pravno lice) pribavio imovinsku korist u iznosu preko milion i petsto hiljada dinara. I za postojanje ovog najtežeg oblika krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja kvalifikatorna okolnost je visina ostvarene imovinske koristi. Ona se utvrđuje prema tržišnoj ceni u vreme preduzimanja radnje izvršenja.

Za najteži oblik krivičnog dela iz člana 359. KZ RS propisana je kazna zatvora od dve do dvanaest godina.

## ZAKLJUČAK

Jedan od osnovnih postulata pravne države i vladavine prava uopšte jeste zakonito, kvalitetno, efikasno, blagovremeno i celishodno funkcionisanje javnih službi, odnosno državnih organa i organizacija. Zato je potrebno da službena (domaća ili strana) i odgovorna lica kao nosioci javnih funkcija i službenih ovlašćenja u državnim organima, organizacijama i zajednicama, a neretko i u preduzećima i drugim subjektima privrednog poslovanja zakonito i efikasno obavljaju radnje u okviru svojih službenih ovlašćenja. Krivična dela protiv

---

<sup>44</sup> D. Jovašević, Komentar Krivičnog zakona SR Jugoslavije, op.cit. str.468

<sup>45</sup> presuda Vrhovnog suda Srbije Kž. 246/77

službene dužnosti predstavljaju različite oblike i vrste zloupotrebe službenog položaja i javnih ovlašćenja u vršenju službene dužnosti koje su upravo učinjene od strane službenih ili odgovornih lica kao nosilaca tih ovlašćenja.

Najčešće se ovde radi o postupanjima službenih lica u vršenju službene dužnosti, ne u interesu i za potrebe službe koju vrše, već u nekom drugom interesu – u nameri da na ovaj način pribave sebi ili drugom fizičkom ili pravnom licu kakvu korist, odnosno da drugome nanesu kakvu štetu ili da teže povrede prava drugih. Tu se praktično radi o iskorišćavanju ili prekoračenju granica službenog položaja ili ovlašćenja ili o nevršenju službene dužnosti koje zbog posebno ispoljenog stepena težine i opasnosti Krivični zakonik Republike Srbije iz 2005. godine predviđa kao krivična dela. Tako zapravo, dolazi i do pojave zloupotrebe javnih ovlašćenja, službenog položaja, korupcije u raznim oblicima i vidovima što sve zajedno nanosi ogromne materijalne i druge štete ne samo pojedincima i ustanovama, već i celom društvu.

Pojam zloupotrebe službenih ovlašćenja ili službenog položaja nije jedinstven. U najširem smislu zloupotreba (*abusus*) je svako ponašanje koje je protivpravno i protivno interesima službe, a posebno ono koje je protivno ustavu, zakonu ili drugom pravnom propisu ili opštem aktu. Prema tome svako službeno lice čije delatnosti nisu u saglasnosti sa interesima službe zloupotrebljava svoju službenu dužnost. To se može učiniti na različite načine.

U teoriji krivičnog prava razlikuje se pojam zloupotrebe službenog položaja u objektivnom i u subjektivnom smislu. Službena dužnost je zloupotrebljena u objektivnom smislu kada službeno lice deluje protivno interesima službe tako što prekoračuje svoja službena ovlašćenja ili ne vrši svoje službene dužnosti. Službena dužnost se zloupotrebljava u subjektivnom smislu kada službeno lice preduzima službene radnje koje su, istina, u okviru njegovog službenog ovlašćenja, ali to ne čini u interesu službe već da bi se postigao neki drugi cilj.

Zloupotreba službenog položaja je osnovno službeno krivično delo koje svojim obeležjima obuhvata elemente svih drugih službenih krivičnih dela. Radi se o delu gde učinilac – domaće ili strano službeno ili odgovorno lice - u vršenju službene dužnosti preduzimaju protivpravne radnje koje se javljaju u tri oblika: a) iskorišćavanje službenog položaja, b) prekoračenje službene dužnosti i v) nevršenje službene dužnosti. Na ovaj način se povređuje ili ugrožava službena dužnost, odnosno njeno zakonito, efikasno i kvalitetno obavljanje, ali se i nanosi šteta pravima i interesima drugih fizičkih i pravnih lica.

Stoga je interes svake države da svim raspoloživim sredstvima, uključujući i sistem krivičnih sankcija, suzbija i sprečava ovakva nedopuštena

ponašanja pojedinaca i grupa i da ih prinudi da svoja ovlašćenja i nadležnosti u postupanju vrše u granicama zakonom propisanim ili predviđenim u drugim podzakonskim opštim aktima. Svako prekoračenje i zloupotrebu ovih ovlašćenja država proglašava zabranjenim, protivpravnim i kažnjivim. Najopasnije oblike ovakvih ponašanja zakon inkriminiše kao krivična dela propisujući za njihove učinioce kazne (zatvor) i druge krivično pravne mere (mere bezbednosti i sl).

## LITERATURA

- (1) Čejović, B. (2006). *Krivično pravo*, Opšti i posebni deo, Beograd.
- (2) Đurđić, V., Jovašević, D. (2008). *Praktikum za krivično pravo*, Posebni deo, Beograd.
- (3) Đurđić, V., Jovašević, D. (2010). *Krivično pravo*, Posebni deo, Beograd.
- (4) Đurić, Ž., Jovašević, D., Rakić, M. (2007). *Korupcija – izazov demokratiji*, Beograd.
- (5) Grupa autora (1995). *Komentar Krivičnog zakona Republike Srbije*, Beograd.
- (6) Jovanović, LJ., Jovašević, D. (2002). *Krivično pravo*, Opšti deo, Beograd.
- (7) Jovašević, D. (2003). *Komentar Krivičnog zakona Republike Srbije sa sudskom praksom*, Beograd.
- (8) Jovašević, D. (2007). *Krivični zakonik Republike Srbije sa uvodnim komentarom*, Beograd.
- (9) Jovašević, D. (2010). *Krivično pravo*, Opšti deo, Beograd.
- (10) Jovašević, D. (2011). *Leksikon krivičnog prava*, Beograd.
- (11) Jovašević, D., Hašimbegović, T. (2001). *Zloupotreba službenog položaja*, Beograd.
- (12) Jovašević, D., Ikanović, V. (2012). *Krivično pravo Republike Srpske*, Posebni deo, Banja Luka.
- (13) Kokolj, M., Jovašević, D. (2011). *Krivično pravo Republike Srpske*, Opšti i posebni deo, Bijeljina.
- (14) Lazarević, LJ. (1993). *Krivično pravo*, Posebni deo, Beograd.
- (15) Petrović, B., Jovašević, D. (2006). *Krivično (kazneno) pravo*, Posebni dio, Sarajevo.
- (16) Radovanović, M., Đorđević, M. (1975). *Krivično pravo*, Posebni deo, Beograd.
- (17) Simić, I., Trešnjev, A. (2010). *Krivični zakonik s kraćim komentarom*, Beograd.

- (18) Stojanović, Z. (2002). Komentar Krivičnog zakona SR Jugoslavije, Beograd.

## ABUSE OF OFFICE

*Lawful, effective, efficient, prompt and adequate acting of officials and responsible persons when performing public authorizations and official duties they are entrusted represents a ground and a guarantee for the functioning of public services and state bodies in general. That is the reason why it is necessary that officials (both – national as well as foreign) and responsible persons in state bodies, organizations and communities act within their official authorizations in a lawful and efficient manner. Note only do the infringement and abuse of these authorizations represent the violation of other natural and legal persons' rights and interests protected by the law, but they also represent a way of harming or threatening perpetrators' official duty. In that way, the criminal offence named Abuse of Office is committed. Starting from the ancient written legal sources, numerous contemporary legislations, including the legislation of the Republic of Serbia, have been familiar with this criminal offence. This paper discusses the definition, characteristics and contents of this fundamental criminal offence against official duty known as Abuse of Office from both – theoretical and practical point of view.*

*KEY WORDS: official duty / official / abuse / criminal offence /*