

Sudska zaštita prava državnih službenika u disciplinskom postupku

Damir Juras^{*}

UDK 35.086
347.91:35.086
349.233:35.08

Preliminary scientific report / prethodno znanstveno priopćenje

Received / primljeno: 1. 12. 2012.

Accepted / prihvaćeno: 22. 7. 2013.

U radu se daje prikaz sudbenih tijela (Upravni, Vrhovni i Ustavni sud te Europski sud za ljudska prava) pred kojima državni službenici mogu tražiti sudska zaštitu protiv izvršenih (konačnih) odluka u disciplinskim postupcima, i to redosljedom (obraćanja sudu) koji državni službenici moraju pritom poštovati. Uz analizu pozitivnog hrvatskog zakonodavstva, povijesni prikaz sudske zaštite državnih službenika i navođenje statističkih podataka o radu upravnih sudova, daje se i prikaz komparativnog zakonodavstva o zaštiti službenika pred upravnim sudovima. Zaključak je da je državnim službenicima Republike Hrvatske, iako je znatno ograničeno pravo na žalbu u upravnom sporu, osigurana bolja sudska zaštita nego je to bilo dosada. Postupak pred upravnim sudom vodi se kao spor pune jurisdikcije i zaštita pred Europskim sudom za ljudska prava osigurana je svim

^{*} Dr. sc. Damir Juras, policijski savjetnik, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske (civil servant-adviser, Ministry of Internal Affairs of the Public of Croatia, e-mail: djuras@mup.hr)

kategorijama državnih službenika. Predlaže se, s obzirom na zakonski prijedlog da u svim predmetima na prvom stupnju pred upravnim sudom sudí sudac pojedinac, ukidanje »filtra« za žalbu Visokom upravnom sudu, a ekonomičnost i efikasnost upravnog postupka i upravnog spora mogu se poboljšati ukidanjem drugog stupnja u upravnom postupku.

Ključne riječi: disciplinska odgovornost, disciplinski postupak, državni službenik, Europski sud za ljudska prava, upravni spor, upravni sud, Vrhovni sud, ustavna tužba, Ustavni sud

1. Uvod

Stranke u postupku zbog povrede službene dužnosti¹ mogu protiv izvršenih rješenja službeničkih sudova, odnosno nakon okončanja upravnog postupka u kojem se utvrđuje disciplinska odgovornost državnih službenika pred upravnim tijelima, zatražiti sudsku zaštitu² pred sudovima, uz obvezu poštivanja redoslijeda kojim se utvrđuje stvarna nadležnost suda. Kako se ističe: »Ići sucu znači ići pravdi. U ovih pet antičkih riječi smještena je čitava civilizacija prava i pravosuđa.« (Perović, 1997: 7).

¹ Odredbe o odgovornosti za povrede službene dužnosti državnih službenika (povrede službene dužnosti, disciplinske kazne, pravila disciplinskog postupka) sadržane su u čl. 96.–115. Zakona o državnim službenicima, NN 92/05, 142/06, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12. Posebnim zakonima se pojedina pitanja ili cijeli sustav odgovornosti za povrede službene dužnosti pojedinih kategorija državnih službenika mogu urediti na drugačiji način, pa tako posebne odredbe o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika sadržavaju: Zakon o carinskoj službi, NN 83/09, 49/11; Zakon o izvršavanju kazne zatvora, NN 28/99, 55/00, 59/00, 129/00, 59/01, 67/01, 11/02, 190/03 – pročišćeni tekst, 76/07, 27/08, 83/09, 18/11, 48/11; Zakon o policiji, NN 34/11, 130/12; Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, NN 79/06, 105/06; Zakon o službi u oružanim snagama, NN 33/02, 58/02, 175/03, 136/04, 76/07, 88/09, 124/09; Zakon o vanjskim poslovima, NN 48/96.

² Pusić upozorava na značaj sudskog nadzora nad upravnom djelatnosti, ali posebice na moguće slabosti takvog nadzora: »Upravna djelatnost rješavanja o pravima i o legitimnim interesima građana 'boluje' od slabosti sudskog nadzora. Sudovi su područje gdje su navike poslušnosti vlasti posebno štetne, a teško se i polagano mijenjaju ako se novim iskustvima uvijek iznova potvrđuju. Bez stvarno nezavisnog upravnog sudstva ne može biti ni zakonite uprave« (Pusić, 1994: 482).

Sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti zajamčena je čl. 19. st. 2. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst).

2. Upravni sud³

Upravni se spor u teoriji opisuje kao »osnovni oblik sudske kontrole uprave« (Lilić, 1999: 533), »pravno priznata situacija nastala podnošenjem tužbe protiv određenog i konkretnog rezultata upravnog rada – upravnog akta (pravne pojedinačne autoritativne odluke donesene u tzv. upravnoj stvari kroz upravni postupak), za koji legitimirani tužitelj nalazi da je nezakonit i traži njegovo definitivno eliminiranje iz pravnog poretka« (Tomić, 1995: 349). Upravni spor je »posljedica suštinskih nedostataka raznih oblika upravne kontrole uprave, posebno onih koji se temelje na hijerarhijskom principu, sa jedne, kao i potrebe da se na odgovarajući način osigura ostvarivanje i zaštita prava građana u odnosu na upravu, sa druge strane. Povijesno sagledano, razloge za uvođenje upravnog spora treba tražiti u okolnostima što administrativna kontrola uprave kao takva nije mogla u dovoljnoj mjeri zajamčiti ostvarivanje načela zakonitosti u radu uprave, a još manje zajamčiti ostvarenje i zaštitu prava građana od nezakonitih postupaka i odluka uprave« (Lilić, 1998: 261).⁴

Upravni spor se definira i kao »pravni instrument kontrole uprave od strane trećeg, neovisnog i stručnog kompetentnog tijela odnosno suda« (Ivanović, 2008: 503).⁵ Borković je upravni spor odredio kao »oblik sudske kontrole nad upravom i to u prvom redu kontrole upravnog (pojedinačnog, individualnog) akta«, ističući da uloga tog nadzora kao jamca zakonitosti ne dolazi do izražaja samo u represivnoj naravi koja se izražava

³ Prema izvješću Upravnog suda Republike Hrvatske, www.upravisud.hr (uvid ostvaren 27. 8. 2012.), navedeni Sud je u razdoblju od 2000. do 2008. godišnje zaprimao između 11.387 i 14.986 predmeta, od čega je rješavao godišnje između 11.449 i 16.622 predmeta, a po završetku 2008. ostalo je neriješeno 36.802 predmeta. Pusić (2006: 97) još se 2006. opravdano zapitao »imamo li mi još uopće upravno sudstvo, kad se danas rješavaju predmeti iz 2001. godine«.

⁴ »Kako po svom pojmu, kao posebnom sudbenom djelovanju države, tako i po historičkom postanku, svrha je upravnom sudovanju zaštita subjektivnih javnih prava rješavanjem prijepora između upravne vlasti i pojedinaca« (Štefanić, 1894: 60).

⁵ Upravnom sporu i upravnom sudovanju posvećeni su mnogobrojni radovi stranih autora, npr. Pacteaux, 1990., Fanachi, 1992., Debbasch i dr., 1994., Detterbeck, 2006.

primjenom sankcije kad nastupi konkretna povreda pravnog poretka, već da on ima i naglašenu preventivnu funkciju, jer unaprijed utječe na tijek upravnog postupanja (Borković, 202: 483).⁶ I Dupelj (2003: 38) upravni spor određuje na isti način.

Ocjena zakonitosti upravnih akata povjerena je sudovima kao tijelima nezavisnim od uprave, pa se sudska kontrola uprave »uspostavlja kao definitivno i završno odlučivanje, točnije presuđivanje o zakonitosti upravnog rada u pojedinačnom slučaju« (Bačić, 2002: 13).

Sudska kontrola uprave provodi se radi: zaštite prava građana, zaštite javnog interesa i objektivnog pravnog poretka (Woehreling, 2006), pri čemu su u upravnom sporu naglašeni elementi subjektivne zaštite (Jerovšek, 1996: 33–49; Krbek, 2003: 234–235).

Koliki je značaj sudske kontrole uprave odnosno koliki se broj nezakonitih izvršnih upravnih akata donosi, govori primjerice činjenica da je »Upravni sud 2005. godine uvažio više tužbi (4.982) nego što ih je odbio (4.589)« (Medvedović, 2010: 2).

U hrvatskoj se teoriji upravni sporovi dijele na spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije, objektivni i subjektivni te prvotni i naknadni spor (v. Ljubanović, Britvić-Vetma, 2011: 753–771).

U Republici Hrvatskoj od 1977. postoji specijalizirano upravno sudovanje,⁷ a novim Zakonom o upravnim sporovima⁸ uveden je model sudovanja u dva stupnja. Propisivanje dvostupanjskog upravnog spora zahtijevalo je i izmjenu drugih propisa. U Zakon o sudovima⁹ unesene su nove odredbe¹⁰ kojima su kao specijalizirani sudovi propisani upravni sudovi i Visoki upravni sud (čl. 13.a). Zakonom o područjima i sjedištima sudova (NN, 144/10) određena su sjedišta i područje nadležnosti upravnih sudova (čl. 6)., pa su tako formirana četiri prvostupanjska upravna suda sa sjedištem u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku.¹¹

⁶ Slično tvrdi i Cardona, 2005: 2.

⁷ Sama činjenica postojanja specijaliziranog upravnog suda u Hrvatskoj bila je prednost u reformi upravnog sudovanja jer, smatra Koprić (2006c: 62), »specijalizacija u sudstvu važna je pretpostavka kvalitetnog upravnog sudovanja i sudske kontrole uprave«.

⁸ NN 20/10, nastavno ZUS.

⁹ NN 150/05, 16/07, 113/08, 153/09, 116/10, 122/10 (proč. tekst), 27/11, 130/11.

¹⁰ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, NN 153/09.

¹¹ Koprić (2011: 37) smatra da bi bilo optimalno, radi rasterećenja prvostupanjskog suda u Zagrebu koji rješava većinu ukupnog broja predmeta i većinu najsloženijih predmeta,

ZUS, koji je stupio na snagu 1. 1. 2012. ima cilj osigurati sudsku zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela (čl. 2. st. 1. ZUS-a), a »upravni sudovi dobivaju ovlast samostalno utvrđivati činjenično stanje i izvoditi dokaze, te, u pravilu, obligatorno provode usmenu raspravu. Proširuje se pravo Suda da odlučuje o meritumu spora – o pravu, obvezi i pravnom interesu tužitelja, te spor pune jurisdikcije postaje pravilo, a ne iznimka« (Medvedović, 2010: 2).¹²

Bitna novost novog ZUS-a je i dvostupnost upravnog spora (čl. 12., 66. i 67. ZUS-a).¹³ Međutim ona je u bitnome ograničena dvama »filtrima« za žalbu protiv presude upravnog suda. Prema prvom »filtru« žalba se može izjaviti protiv presude upravnog suda zbog: »1. bitne povrede pravila sudskog postupka, 2. pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja u upravnom sporu, 3. pogrešne primjene materijalnog prava«, dok se prema drugom »filtru« žalba može »podnijeti kada je upravni sud presudom sam odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke« (čl. 66. st. 1. i 2. ZUS-a). Jezična interpretacija navedenih odredbi vodi zaključku da se »filtri« za žalbu primjenjuju kumulativno, odnosno da je žalba dopuštena isključivo protiv prvostupanjske presude donesene u sporu pune jurisdikcije, i to ako je pri njezinu donošenju sud bitno povrijedio pravila sudskog postupka ili je pogrešno ili nepotpuno utvrdio činjenično stanje ili je pogrešno primijenio materijalno pravo.¹⁴ Medvedović smatra da je isključenje prava na žalbu u svim slučajevima, osim kad je prvostupanjskom presudom riješena sporna stvar u sporu pune jurisdikcije protivno: odredbi Ustava RH o pravu na žalbu protiv prvostupanjskih sudskih odluka (čl. 18. Ustava), svrsi i smislu reforme upravnog sudstva, temeljnom

osnovati i upravni sud u Varaždinu, koji bi preuzeo predmete s područja sjeverozapadne i središnje Hrvatske,

¹² O usklađenosti upravnog sudovanja s aktima Vijeća Europe vidi Cucić, 2009: 247-272.

¹³ U 19. stoljeću Štefanić je zastupao stav o više stupnjeva upravnog sudovanja: »Pojmovnom zahtjevu pravne države posvema je udovoljeno, ako postoji ma i jedna samo organička sudbena instancija u zaštitu javnih prava, samo ako je ista vrhovna te napram upravnoj vlasti i pojmovnom joj djelovanju posve samostalna u svojoj sudbenoj djelatnosti. Moderne težnje idu ipak dalje od pojmovnog zahtjeva pravne države, pa traže među ostalim i više instancija za upravno sudovanje. Razlozi, koji govore za više molba u privatnom i kaznenom pravu, svakako vrijede i za javno pravo« (Štefanić, 1894: 77). O novom zakonskom uređenju upravnog spora vidi: Dominiković, 2012a: 28–39 i Dominiković, 2012b: 48–53.

¹⁴ Tako shvaćanje »filtra« zauzela je i Vezmar Barlek, 2010.

cilju ZUS-a sudske zaštite prava i pravnih interesa stranaka i dostignutim europskim standardima (Medvedović, 2012: 63). Ističući važnost sudske kontrole uprave, odredbe Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te praksu Europskog suda za ljudska prava, Koprić (2006b: 1) je u vrijeme važenja prijašnjeg Zakona o upravnim sporovima (NN 53/91, 77/92, nastavno ZUS 91) isticao da je potrebno omogućiti kontrolu presuda prvostupanjskog upravnog suda, odnosno osnovati još jedan, dodatni stupanj upravnih sudova ili neki drukčiji modus osiguranja dvostupanjske sudske kontrole u upravnom sporu, da bi po donošenju novog ZUS-a istaknuo da će dvostupanjskim sudskim (upravnim) sporom biti zajamčena dovoljna pravna zaštita te će to, radi ekonomičnosti i efikasnosti zaštite prava građana, vjerojatno dovesti do isključenja drugog stupnja upravnog odlučivanja u značajnom broju upravnih područja i upravnih stvari (Koprić, 2011: 36). Koprićevo stajalište ide u prilog jačanju pravne zaštite građana jer je, kada se zbog načela efikasnosti i ekonomičnosti rješavanje upravne stvari u četiri stupnja (dva pred upravom i moguće dva pred sudom) želi svesti na tri razine odlučivanja, bolje da dvije razine budu pred sudom, no sadašnje zakonsko rješenje omogućuje dva stupnja odlučivanja pred upravom i u slučaju odbijanja tužbe samo jedan stupanj sudske zaštite.

Odlučivanje u sporu pune jurisdikcije onemogućuje samovolju uprave. U tom sporu u prvom je planu uprava, a tek onda akt uprave. Ako tijelo uprave donese akt u suprotnosti s upravnosudskom praksom ili uopće ne donese akt koji je bilo obvezno donijeti, stranka se mora zaštititi. Najefikasniji je oblik zaštite rješavanja upravne stvari od strane suda u sporu pune jurisdikcije. Presudom u sporu pune jurisdikcije prekida se neizvjesnost trajanja novog sudskog postupka¹⁵ te dolazi do smanjenja troškova za stranku, kao posljedica nepoštovanja odluke od strane upravnog tijela. Presuda odnosno rješenje koje upravni sud donosi u sporu pune jurisdikcije u svemu zamjenjuje upravni akt. Međutim, učinak sudske odluke kod spora o zakonitosti mnogo je širi, djeluje *erga omnes*, za razliku od spora pune jurisdikcije gdje pravni učinak sudske odluke nastaje *inter partes*.

Novim ZUS-om izmijenjen je dugogodišnji koncept upravnog spora, koji je prema ZUS-u 91 prvenstveno bio spor o zakonitosti konačnog (izvršnog) upravnog akta kojim je u obavljanju upravne djelatnosti riješeno o

¹⁵ Britvić-Vetma (2012: 408) navodi da je uvođenjem spora pune jurisdikcije propisano »pravno sredstvo kojim sud može prekinuti igru permanentnog rješavanja stvari bez odluke.«

pravima i obvezama građana i pravnih osoba u upravnim stvarima (čl. 1. ZUS-a 91). Kao spor o zakonitosti upravnog akta, upravni spor je imao dvostruki zadatak: objektivni – osigurati načelo zakonitosti u upravnom postupku i subjektivni – zaštititi prava ili pravne interese građanina i pravnih osoba u upravnom postupku. U sporu o zakonitosti određenog konačnog upravnog akta, tj. o sporu sa stajališta pravilnosti neposredne primjene propisa u rješavanju upravnih stvari, uloga suda bila je »da ispita i utvrdi je li u tom smislu upravni akt zakonit ili nije« (Krijan, 2006: 24). U sporu o zakonitosti upravnog akta Upravni sud je u pravilu odlučivao u nejavnim sjednicama (čl. 34. ZUS-a 91)¹⁶ i nije utvrđivao činjenično stanje, već je prema odredbi čl. 39. st. 1. ZUS-a 91 rješavao spor na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku. Vezanost Upravnog suda na činjenično stanje u upravnom postupku primjereno je temeljnoj karakteristici upravnog spora o zakonitosti upravnog akta. U nekoliko zakonom predviđenih situacija Upravni sud je mogao, ako se na to odlučio, i sam utvrđivati činjenično stanje i na njegovoj podlozi donijeti odluku (čl. 39. st. 3. ZUS-a 91): ako bi poništenje osporenog upravnog akta i ponovno vođenje postupka kod nadležnog tijela izazvalo za tužitelja štetu koja bi se teško mogla popraviti ili ako je na temelju javnih isprava ili drugih dokaza u spisima predmeta očito da je činjenično stanje drukčije od onoga utvrđenog u upravnom postupku ili ako je u istom sporu već jednom poništen upravni akt, a nadležno tijelo nije postupilo po presudi. Upravni sud je mogao, temeljem čl. 42. st. 5. ZUS-a 91, i u slučaju tzv. »šutnje uprave«, ako se odlučio samostalno utvrditi činjenično stanje, uvažiti tužbu i presudom riješiti upravnu stvar.¹⁷ Protiv odluka drugostupanjskog disciplinskog

¹⁶ »... iako se na temelju odredaba čl. 34. st. 2. i 3. ZUS-a Upravni sud mogao odlučiti da održi usmenu raspravu, to koliko nam je poznato nikad nije učinio u posljednjih 20 godina« (Medvedović, 2002: 1); Na činjenicu da ovlast za održavanje usmene rasprave Sud nije koristio upozorio je i Stanić: »Zakonom je predviđeno da će sud, ako je zbog složenosti upravne stvari (bilo u činjeničnom bilo u pravnom pogledu) ili radi boljeg i cjelovitijeg razjašnjenja stvari potrebno održati usmenu raspravu, o tome donijeti odgovarajuću odluku, međutim to je tek zakonska mogućnost koja se nikada ne primjenjuje« (Stanić, 2007: 40). Kos (2011: 6) navodi da je Upravni sud Republike Hrvatske od svoga osnivanja do polovice 2011. samo jedan jedini put iskoristio mogućnost da održi usmenu raspravu.

¹⁷ Kritizirajući zakon i praksu da se u upravnom sporu, u pravilu, odlučuje bez održavanja javne rasprave odnosno da Sud, u pravilu, odlučuje samo o zakonitosti pobjanog upravnog akta (čl. 34. u svezi s čl. 39., te čl. 42. ZUS-a 91), Potočnjak (2007: 864) navodi kako se tako ograničena sudska kontrola zakonitosti akata u svezi s radnim odnosima državnih službenika ne čini prikladnom za radne odnose. I Garašić (1998: 999–1000) je smatrala kako u odredbe čl. 34. ZUS-a 91, temeljem kojih se u upravnim sporovima rješavalo u nejavnoj sjednici, unatoč mogućnosti da Sud zbog složenosti sporne stvari ili ako utvrdi da je to potrebno radi boljeg rješenja stanja stvari može odlučiti da se usmena rasprava provede,

tijela stranke (podnositelj zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka i prijavljeni državni službenik) mogu pokrenuti postupak pred upravnim sudom podnošenjem tužbe u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke (čl. 108. st. 5. ZDS-a i čl. 24. st. 1. ZUS-a).¹⁸

Upravni spor ne može se pokretati protiv zaključka kojim se upravlja disciplinskim postupkom odnosno odlučuje o procesnim pitanjima: »U konkretnom slučaju, rješenje kojim je odbijen prijedlog tužitelja da se iz spisa izdvoje određene službene zabilješke, predstavlja rješenje o upravljanju postupkom, te ne spada u krug rješenja iz naprijed citiranog članka Zakona o upravnim sporovima, te protiv istog nije moguće vođenje upravnog spora« (Upravni sud Republike Hrvatske, Us-5912/2002-6 od 20. studenog 2003.).

Podnošenjem tužbe ne sprječava se izvršenje izvršne odluke o disciplinskoj odgovornosti, no sud može odlučiti da tužba ima odgodni učinak ako bi se izvršenjem upravnog akta donesenog u disciplinskom postupku tužitelju nanijela šteta koja bi se teško mogla popraviti, a odgoda nije protivna javnom interesu (čl. 26. st. 1. i 2. ZUS-a).¹⁹

nesukladne s čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Smatrala je da je Upravni sud kada je odlučivao o građanskom pravu ili obvezi stranke »u pravilu trebao zakazati usmenu raspravu da bi omogućio ostvarenje načela usmenog saslušanja stranke, načela kontradiktornosti, te što bolju jednakost procesno pravnih sredstava strana-ka, jer ta načela predstavljaju srž prava na pravičan postupak iz čl. 6. Konvencije«. Također je smatrala i da bi Upravni sud morao odrediti usmenu raspravu kada god to zahtijeva stranka, a ne sam procjenjivati opravdanost zahtjeva stranke. Ustavni sud Republike Hrvatske je, razmatrajući pitanje može li se Upravni sud kad odlučuje po pravilima o upravnom sporu smatrati sudom u smislu odredbe čl. 6. Konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, u odluci broj U-I-745/1999 od 8. studenog 2000., zaključio da Upravni sud nije sud pune jurisdikcije. Na neusklađenost sudske kontrole uprave s Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i sloboda ukazivao je i Kujundžić (2008: 39), navodeći da Konvencija »zahtijeva uvođenje usmene kontradiktorne rasprave, pravo na žalbu i mogućnost sudske kontrole utvrđivanja činjeničnog stanja u upravnom postupku, te uvođenje dvostupanjskog sudovanja«, a na protivnost prijašnjeg zakonodavnog rješenja (ZUS-a 91) europskim standardima ukazivali su i: Omejec, 2006a: 82–86; i Koprić, 2006a: 232–235.

¹⁸ O sudskoj kontroli upravnih akata u različitim zemljama v.: Braibant, 2002: 374.

¹⁹ »Što se tužbe tiče, pravilo o devolutivnom efektu upotunjeno je u upravnom sporu pravilom o nesuspendivnom efektu. To znači da podnošenje tužbe protiv nekog upravnog akta ne sprječava izvršenje akta. Ovo je važno pravilo, karakteristično za javno pravo, koje ima za predmet osiguravanje izvršenja upravnih odluka, usprkos postojanju spora, kako čisto postupovna mjera ne bi paralizirala funkcioniranje uprave. Ovo pravilo predstavlja i nedostatak: ono smanjuje efikasnost zahtjeva, naročito zbog sporosti pravde. Ukoliko se neka odluka poništi nakon dvije ili tri godine, efekti tog poništavanja će biti izuzetno ograničeni ukoliko je ona u međuvremenu izvršena. Zato je uvedena jedna korekcija, a to je odlaganje izvršenja: na zahtjev stranke, sud može narediti upravi da odluku ne izvrši do donošenja presude. On će to učiniti ukoliko budu ispunjena dva uvjeta uvedena praksom

Iz dikcije članka 108. stavka 5. ZDS-a, kao i iz posebne prirode disciplinskog postupka (napose njegova kontradiktornog karaktera), slijedi da su obje stranke legitimirane za pokretanje upravnog spora: »Prema ocjeni suda Policijska uprava osječko-baranjska kao stranka u disciplinskom postupku po čijem zahtjevu je postupak i vođen i koja je u tom postupku u svim fazama sudjelovala, može pokrenuti i upravni spor protiv presude Drugostupanjskog disciplinskog suda MUP-a RH kojom je odbijena njezina žalba protiv presude Prvostupanjskog disciplinskog suda.« Upravni sud, Us-264/1999-5 od 23. veljače 2000. Suprotno stajalište Upravni sud zauzeo je u rješenju broj Us-5199/1999-5 od 2. ožujka 2000. godine: »... Valja naglasiti da su policijske uprave organizacijske jedinice, sastavni dio MUP-a, te da MUP prema građanstvu i u pravnome prometu nastupa kao jedinstveno tijelo uprave ... Upravni spor, kao segment jedinstvenog pravnog sustava, slijedi opća načela tog sustava. Kako ni u kaznenom niti u civilnom zakonodavstvu i odgovarajućim postupcima vođenje spora s istim subjektom na tužiteljskoj i tuženičkoj strani nije objektivno moguće, jer se protivi pravnoj prirodi spora, Sud nalazi da tužba nije dopuštena.«²⁰

Člankom 34. st. 3. ZUS-a propisano je da sud dokazna sredstva koja je zatražio od stranke, ako ih stranka u određenom roku ne dostavi sudu, može pribaviti prema pravilima kojima je uređeno pribavljanje dokaza u parničnom postupku.²¹

Upravni sud Republike Hrvatske postigao je, kad je u pitanju rješavanje upravnih sporova po tužbama protiv izvršnih akata kojima je izrečena kazna prestanak državne službe, zadovoljavajuću ažurnost. Tako je od dvanaest upravnih sporova u 2009., koji su izabrani nasumce: (Us-751/2009-6, Us-161/2009-4, Us-9836/2008-6, Us-2631/2009-4, Us-10645/2008-4, Us-2773/2009-4, Us-3949/2009-4, Us-7869/2008-4, Us-960/2008-4,

Državnog savjeta, a preuzeta i u određenim pisanim izvorima. Prije svega, razlozi moraju biti ozbiljni, što znači da argumentacija zahtjeva na prvi pogled mora izgledati ozbiljno. Ne bi bilo opravdano zaustaviti efekte nekog akta za koji se kasnije utvrdi da je zakonit.« (Braibant, 2002: 442).

²⁰ U kasnijim presudama Upravni sud je iskazao jedinstven i nedvosmislen stav da obje stranke u postupku mogu pokrenuti upravni spor: Us-334/2009-7 od 9. rujna 2009. i Us-14167/2009-6 od 24. veljače 2010.

²¹ O pozivanju stranke da sudu podnese ispravu vidi čl. 233. i 234. Zakona o parničnom postupku, NN 53/91, 91/92, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11 – proč. tekst. O novinama koje donosi važeći ZUS detaljnije v. Kos (2011: 6–7).

Us157/2009-4, Us-8702/2008-4 i Us-3612/2009-6), 8 predmeta riješeno u roku do 6 mjeseci, 3 predmeta su riješena u roku do 12 mjeseci, a samo je jedan predmet rješavan više od 12 mjeseci, točnije 17 mjeseci.

U upravnom sporu službenici su oslobođeni plaćanja pristojbi (čl. 15. st. 1. t. 3. Zakona o sudskim pristojbama, NN 26/03, 125/11, 112/12).

Valja očekivati da će novi koncept upravnog sudovanja, posebice elementi usmene rasprave i dvostupanjskog odlučivanja,²² doprinijeti kvaliteti upravnog sudovanja, no to može dovesti do usporavanja u ostvarivanju ovog oblika sudske zaštite te značajno veće opterećenosti upravnih sudova. Koprić (2011: 38) upozorava da bi oslanjanje samo na sudsku kontrolu, uz relativno slabo postavljen »filtrar« između prvog i drugog stupnja upravnih sudova, moglo dovesti do kolapsa upravnog sudstva, pa predlaže da se u nadzoru uprave jače angažiraju upravna inspekcija, pučki pravobranitelj, Etičko povjerenstvo državnih službenika i drugi kontrolni mehanizmi.

Iako su novim ZUS-om i pratećim propisima napravljeni bitni koraci u usklađivanju upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj s europskim standardima, Koprić (2006b: 2) s pravom upozorava da je nužno i »značajno ojačati upravno i upravnopravno obrazovanje, kako bi se moglo regrutirati nove, dobro obrazovane upravne suce.«

2.1. Prijašnji propisi o sudskoj zaštiti protiv izvršne odluke o disciplinskoj odgovornosti

Člankom 60. stavkom 3. Zakona o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti (NN 74/94, 86/94 i 7/95) bilo je propisano da se protiv konačne odluke službeničkog suda može pokrenuti upravni spor, čime se odstupilo od dotadašnje regulative prema kojoj je o zakonitosti upravnog akta odlučivao redovni sud (tako je primjerice Vrhovni sud Republike Hrvatske, presudom Rev 3323/1995-2 od 14. ožujka 1996. godine, odlučivao o reviziji tužitelja izjavljenoj protiv

²² Uvođenje stupnjevanja upravnosudskog nadzora podržavali su Borković (2004: 44), Koprić (2006a: 232) i Juričić (2007: XV), koja je istaknula da je danas već »sasvim izvjesno da Upravnom sudu Republike Hrvatske predstoji preobrazba, te da u Republici Hrvatskoj više neće moći opstati upravno sudovanje organizirano samo u jednom stupnju, niti na dosadašnji način, a niti prema dosadašnjim postupovnim odredbama.« Prije donošenja novog ZUS-a Omejec (2006b: 12) je upozorila da bi odlukom o ustroju dvostupanjskog upravnog sudstva bilo teško osigurati djelotvornu provedbu ustavnog jamstva na donošenje sudske odluke u razumnom roku, propisanog člankom 29. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske, a takav stav zastupao je i Đerđa (2008: 90).

presude Županijskog suda u Splitu kojom je potvrđena presuda Općinskog suda u Splitu, a kojom je odbijen tužbeni zahtjev tužitelja postavljen na poništenje presude Prvostupanjskog disciplinskog suda PU SD broj DS-I-58/94 i Drugostupanjskog disciplinskog suda MUP-a broj DS-II-146/94).²³

Isto pravo bilo je propisano i čl. 46. st. 4. Zakona o državnim službenicima i namještenicima (NN 27/01).

2.2. Komparativni propisi o sudskoj zaštiti protiv izvršne odluke o disciplinskoj odgovornosti

Koprić (2006b: 2) ističe da se u čitavoj Europi primjećuje kretanje prema zajedničkom europskom modelu upravnog sudstva, koji se »zasniva na određenim zajedničkim načelima upravnog prava i upravnog sudovanja, sličnostima u načinu osiguravanja sudske kontrole uprave, određenim tendencijama u razvoju sustava sudske kontrole uprave (npr. rast specijalizacije s tendencijom osnivanja posebnih upravnih sudova, ali i procedurom sve sličnijom onoj koju provode ostali sudovi, sve širi kontrolni zahvat upravnih odluka i djelovanja ili pak uvođenje bar dvostupanjske kontrole), zajedničkim načelima na kojima se mora temeljiti odluka ili djelovanje uprave (načela proporcionalnosti, *fair* postupanja, transparentnosti, jednakog postupanja u jednakim situacijama, neovisnosti i služenja javnom interesu, i sl.), itd.«

U Bosni se i Hercegovini protiv konačne odluke o disciplinskoj mjeri može voditi upravni spor, osim ako su izrečene disciplinske mjere pisane opomene ili pismenog ukora (čl. 55. st. 6. Zakona o državnoj službi u ustanovama Bosne i Hercegovine).²⁴ Zakonom o sudu Bosne i Hercegovine,²⁵ čl. 8. i 9., propisano je da upravno odjeljenje suda Bosne i Hercegovine odlučuje o tužbama protiv konačnih upravnih akata, dok njegovo apelaciono odjeljenje odlučuje po žalbama protiv presuda ili odluka upravnog odjeljenja. U Brčko Distriktu može se protiv drugostupanjske odluke u postupku zbog povrede službene dužnosti pokrenuti postupak pred Os-

²³ Vidi i Zakon o sudovima udruženog rada, NN 33/88, i Zakon o prestanku rada sudova udruženog rada, NN 53/90.

²⁴ Službeni glasnik BiH 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12.

²⁵ Službeni glasnik BiH 49/09, 74/09, 97/09.

novnim sudom Distrikta (čl. 100. st. 3. Zakona o državnoj službi u organima Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine).²⁶

U Crnoj Gori se protiv odluke Komisije za žalbe može pokrenuti upravni spor, u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke (čl. 115. Zakona o državnim službenicima i namještenicima).²⁷ Upravne sporove po tužbi protiv upravnih akata donesenih u drugom stupnju u Crnoj Gori rješava Upravni sud, a po zahtjevu za preispitivanje njegovih odluka rješava Vrhovni sud (čl. 4., 7. i 41. Zakona o upravnim sporovima).²⁸

U Srbiji se protiv odluke žalbene komisije može pokrenuti upravni spor (čl. 143. st. 2. Zakona o državnim službenicima).²⁹ Zakon o upravnim sporovima Srbije³⁰ (čl. 3., 8. i 9.), po pitanju stvarne nadležnosti sudova u rješavanju upravnog spora, sadržava slična rješenja kao ZUS Crne Gore.

U Njemačkoj se propisuje nadležnost upravnih sudova u postupku donošenja disciplinskih odluka (po disciplinskoj tužbi podnesenoj protiv državnog službenika, kada je riječ o izricanju težih kazni), te u postupku provjere zakonitosti i svrsishodnosti disciplinske naredbe. S tom se svrhom pri upravnim sudovima formiraju vijeća, a pri višim upravnim sudovima senati za disciplinske predmete. Vijeće za disciplinske predmete odlučuje o postavljanju tri suca i dva državna službenika-prisjednika kao počasnih sudaca, ako ne odlučuje sudac pojedinac. Državni službenici-prisjednici ne sudjeluju u zaključcima izvan usmenih rasprava i sudskim odlukama. Jedan od državnih službenika-prisjednika treba pripadati ogranku uprave i strukovnoj grani onog državnog službenika protiv kojeg se vodi disciplinski postupak. U postupku disciplinske tužbe prenošenje na suca pojedinca je isključeno.

Sud odlučuje o tužbi, ne bude li disciplinski postupak završen na drugi način, donošenjem presude na temelju usmene rasprave. Kod disciplinske tužbe predmetom presude smiju se uzeti u obzir samo djela koja državnog službenika u tužbi ili naknadnoj disciplinskoj tužbi terete za povredu službene dužnosti. Sud može u presudi:

²⁶ Službeni glasnik Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine 28/06, 29/06, 19/07, 2/08, 9/08, 44/08, 26/09.

²⁷ Službeni list 50/08, 86/09.

²⁸ Službeni list 60/03.

²⁹ Službeni glasnik 79/05, 81/05 – ispravak, 83/05 – ispravak, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09.

³⁰ Službeni glasnik 79/05, 81/05 – ispravak, 83/05 – ispravak, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09, 111/09.

1. dosuditi nužnu disciplinsku mjeru propisanu paragrafom 5., ili
2. odbaciti disciplinsku tužbu.

Kod disciplinske tužbe sud može i nakon otvaranja usmenog saslušanja, uz pristanak sudionika, putem zaključka:

1. dosuditi nužnu disciplinsku mjeru, propisanu paragrafom 5., ako su mjere ukora, novčane kazne, smanjenja primanja i smanjenja mirovine propuštene, ili
2. odbaciti disciplinsku tužbu.

Kao tumačenje pristanka sudionicima se može preko suda, predsjedavajućeg ili izvjestitelja postaviti rok nakon čijeg istjecanja se smatra da je pristanak dobiven, ako nitko od sudionika nije proturječio.

Protiv presude upravnog suda o disciplinskoj tužbi stranke imaju pravo na priziv visokom upravnom sudu. Priziv se mora uložiti i obrazložiti u pisanom obliku pri upravnom sudu u roku od jednog mjeseca nakon uručjenja cjelovite presude. Rok za obrazloženje može na zahtjev postavljen prije njegova isteka biti produljen od strane predsjedatelja. Priziv mora sadržavati određeni zahtjev kao i do u potankosti navedene razloge za pobijanje (razlozi priziva). Ako nedostaje neki od tih traženih elemenata, priziv nije dopustiv. Visoki upravni sud odlučuje o prizivu, ako disciplinski postupak nije zaključen na drugi način, kroz presudu utemeljenu na usmenoj raspravi (paragrafi 34., 45., 59., 60., 64. i 66. Saveznog disciplinskog zakona Njemačke).³¹

U anglosaksonskim zemljama kontrolu upravnih akata obavljaju redovni sudovi. U Švicarskoj Vrhovni sud ima vijeće za upravne sporove, a sličan sustav imaju frankofonske zemlje Afrike i države Magreba. Za Francusku je karakteristično postojanje upravnog pravosuđa koje je potpuno autonomno i različito od redovnih sudova.³² U povodu traženja sudske zaštite upravni sud utvrđuje, među ostalim, jesu li poštovana pravila procedure

³¹ Bundesdisziplinargesetz (Savezni disciplinski zakon), Bundesgesetzblatt IS 1510/2001, IS 160/2009, www.juris.de

³² Braibant, 2002: 374. U francuskom sustavu upravnih sudova zapošljavanje se obavlja na temelju širokog upravnog obrazovanja koje je zajedničko s drugim upravnim službenicima u Nacionalnoj školi za upravne poslove. Zaposlenici upravnih sudova često se prebacuju u aktivne upravne funkcije, odakle se ponovo vraćaju da bi vršili svoju sudsku funkciju. U suprotnom smjeru, moguće je na nivou viših upravnih sudskih tijela izvršiti zapošljavanje izvana, odnosno imenovati upravne službenike direktno u pravosuđe. Braibant, 2002: 381. Braibant navodi da su tri pravila važna za postupak pred upravnim sudom: postupak je inkvizicijski, tajni i pismeni – detaljnije Braibant, 2002: 442–445. O upravnom sudstvu u

pred stegovnim tijelima, je li pravilno utvrđeno postojanje stegovne pogreške, odgovara li težina sankcije težini pogreške i dr. Upravni sud ima pravo poništiti odluke donesene u stegovnom postupku kad utvrdi da postoji osnova za takvo poništavanje. U Italiji je moguće tražiti sudsku zaštitu pred upravnim sudom najvišeg ranga koji ima pravo ispitivati osobitu pogrešku procedure, nerazmjernost kazne i prekoračenje ovlasti (Borković, 1999: 145–146).

Kontrolu zakonitosti upravnih akata u Austriji obavljaju dva suda: Upravni sud i Ustavni sud, i to tako da Upravni sud rješava o upravnim aktima kojima je povrijeđeno nečije zakonsko pravo, a Ustavni sud ispituje i ustavnost upravnog akta i ustavnost propisa na temelju kojeg je taj upravni akt donesen, dok u Sjedinjenim Američkim Državama kontrolu akata uprave obavljaju redovni i administrativni sudovi, i to tako da redovni sudovi obavljaju sudsku kontrolu uprave na temelju pravila *common law*, uz iznimku upravnih akata saveznih vlasti i nekih drugih situacija, dok administrativni sudovi imaju vrlo različit sastav i ovlasti i rješavaju sporove prema pravilima posebnih postupaka (usp. Stojanović 1963: 7–13).

3. Vrhovni sud

Protiv pravomoćnih sudskih odluka upravnog suda ili Visokog upravnog suda stranka u postupku može inicirati zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude (čl. 78. st. 1. ZUS-a). To nije pravni lijek na koji pravo ima stranka, pa ga kao takvog stranka ne može niti treba iskoristiti kao uvjet korištenja svih domaćih pravnih sredstava prije podnošenja tužbe Europskom sudu za ljudska prava.

Ovim izvanrednim pravnim lijekom o kojem odlučuje Vrhovni sud Republike Hrvatske ostvaruje se odredba Ustava Republike Hrvatske (čl. 119. st. 1.) temeljem koje Vrhovni sud, kao najviši sud, »osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni.« »Bez učinkovitog pravnog lijeka protiv odluke specijaliziranih sudova, kao što su upravni sudovi, Vrhovni sud nema mogućnosti vršiti svoju ustavnu dužnost – osiguravati jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni« (Medvedović, 2012: 67). U navedenom smislu Aviani i Đerđa (2012: 390–391) ističu da je ovaj izvanredni pravni lijek potreban radi osi-

zmljama EU vidi pobliže: Kujundžić, 2007: 1. O angloameričkom i francuskom modelu rješavanja upravnih sporova v. pobliže: Tomić, 2010: 23.

guravanja jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti građana, posebice jer će rigorozno ograničenje prava na žalbu protiv prvostupanjske odluke upravnog suda (čl. 66. ZUS-a) »imati negativne učinke na ujednačavanje tumačenja i primjene prava te jedinstvo sudske prakse.«

Stranka inicijativu podnosi Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske, koje je jedino ovlašteno podnijeti Vrhovnom sudu zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude. Državnom odvjetništvu inicijativu za podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude mogu dati i druge zainteresirane osobe, kao i državna tijela i institucije koje imaju javne ovlasti, ali taj zahtjev državni odvjetnik može podnijeti i bez dobivanja bilo čijeg prijedloga odnosno *ex offio*. On će inicijativu uvažiti ako smatra da je odlukom povrijeđen zakon, drugi propis ili opći akt.³³ Ovaj izvanredni pravni lijek stavljen je u ruke Državnog odvjetništva Republike Hrvatske kako bi se izbjegla opasnost da nezadovoljne stranke iz upravnog spora opterete Vrhovni sud svojim zahtjevima za preispitivanje zakonitosti pravomoćnih presuda upravnih sudova.

Zahtjev (inicijativa) Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske može se podnijeti u roku od šest mjeseci od dostave pravomoćne sudske odluke strankama (čl. 78. st. 2. ZUS-a).

Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude podnosi državni odvjetnik jer je njegova dužnost, osim postupanja protiv počinitelja kaznenih djela i drugih kažnjivih radnji, i podnošenje pravnih sredstava za zaštitu Ustava i zakona (čl. 2. st. 1. Zakona o državnom odvjetništvu),³⁴ u što spada i podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnih presuda donesenih od strane upravnih sudova u upravnom sporu.

Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude donesene u upravnom sporu podnosi se Vrhovnom sudu, koji odlučuje u vijeću od pet sudaca (čl. 78. st. 3. ZUS-a).

³³ Budući da je »smisao i cilj ovog izvanrednog pravnog lijeka osiguranje zakonitosti u sudskoj odluci donesenoj u upravnom sporu, državni odvjetnik dužan je podnijeti zahtjev za zaštitu zakonitosti protiv takve odluke uvijek kad ocijeni da se radi o težoj povredi zakona, drugog propisa ili općeg akta koja kao takva prouzrokuje i teže štetne pravne posljedice, bilo za javne interese ili za građanina, pravnu osobu i druge subjekte« (Krijan, 2006: 160). »Zahtjev za izvanredno preispitivanje pravomoćne sudske odluke ovlašteno je uložiti Državno odvjetništvo Republike Hrvatske ... Razlog za podnošenje tog zahtjeva jest – povreda zakona. Tu, prema našem mišljenju, nema ograničenja. Povreda zakona može se odnositi na procesna i na materijalna pitanja.« (Medvedović, 2012: 67).

³⁴ NN 76/09, 153/09, 116/10, 145/10, 57/11, 130/11, ZODO.

Na ništavost pojedinačne odluke sud pazi po službenoj dužnosti (čl. 31. ZUS-a), pa je i Vrhovni sud dužan u ovom postupku po službenoj dužnosti poništiti upravni akt koji ima obilježja ništavosti, neovisno je li na to upozorio državni odvjetnik.

Vrhovni sud presudom zahtjev odbija kao neosnovan ili ga uvažava, a u tom slučaju ili ga usvaja ili preinačuje sudsku odluku (čl. 78. st. 4. ZUS-a).

4. Ustavni sud

Protiv presude Upravnog suda stranka može podnijeti ustavnu tužbu³⁵ ako smatra da joj je pojedinačnim aktom, kojim je odlučeno o njezinim pravima ili obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela, povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom.³⁶ Mora se raditi o pravu zasnovanom na Ustavu, »u pravilu na ustavnim odredbama o temeljnim pravima i slobodama čovjeka i građanina (članci 14-49 Ustava) i obratno, nema mjesta ustavnoj tužbi kad su njezinom podnositelju povrijeđena neka druga (subjektivna) prava koja nisu zasnovana na Ustavu, nego na zakonu ili nekom podzakonskom aktu« (Belajec, 2000: 99).³⁷ U stvarima u kojima je dopušten upravni spor, pravni put je iscrpljen nakon što je odlučeno i o tom pravnom sredstvu (čl. 62. st. 1. i 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu – NN 49/02, nastavno UZOUS).

Ustavni sud će pokrenuti postupak po ustavnoj tužbi i prije no što je iscrpljen pravni put, kad o pravima i obvezama stranke ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela nije u razumnom roku odlučio sud ili kad se osporenim pojedinačnim aktom grubo vrijeđaju ustavna prava, a potpuno je razvidno da bi nepokretanjem ustavnosudskog postupka za podnositelja

³⁵ »Ta su ograničenja nužna kako se u vođenju ustavne tužbe ne bi dovelo do zaobilazanja redovitih puteva pravne zaštite i time sav teret prebacilo na Ustavni sud, što bi moglo imati veoma ozbiljne posljedice. Ustavna tužba je krajnje sredstvo koje će omogućiti traženje zaštite ustavnih sloboda i prava, a ne kao redoviti niti izvanredni pravni lijek. Korištenje ustavne tužbe nužno je i za zadovoljavanje zahtjeva za iscrpljivanjem svih domaćih pravnih sredstava, kao uvjetom obraćanja međunarodnim tijelima uspostavljenim Europskom konvencijom o ljudskim pravima, Europskoj komisiji i Europskom sudu za prava čovjeka.« (Sokol, 1998: 119). Detaljnije: Omejec, 2006d: 94–100.

³⁶ Ustavni sud Austrije odlučuje o konačnim upravnim aktima, kad je u pitanju povreda Ustavom zajamčene slobode ili prava, a njemački Ustavni sud štiti Ustavom zajamčene slobode i prava čovjeka i građanina u postupcima povodom ustavne žalbe. (Sokol i dr., 1998: 110 i 112).

³⁷ O kriterijima dopuštenosti ustavne tužbe v. Rodin, 2000: 209–216.

ustavne tužbe mogle nastati teške i nepopravljive posljedice (čl. 63. st. 1. UZOUS-a).

Ustavna se tužba može podnijeti u roku od 30 dana računajući od dana primitka odluke (čl. 64. UZOUS-a).

Ustavni sud će rješenjem odbaciti zahtjev, prijedlog i ustavnu tužbu ako nije nadležan za odlučivanje, ako su nepravodobni i u drugim slučajevima kad ne postoje pretpostavke za odlučivanje o biti stvari (čl. 32. UZOUS-a), posebno kad konkretni slučaj ne otvara pitanja ostvarenja ustavnih prava podnositelja ustavne tužbe: »5. Ustavna tužba nije redovni ili izvanredni pravni lijek u sustavu domaćih pravnih lijekova. Ona je posebno ustavnopravno sredstvo zaštite ustavnih prava u pojedinačnim slučajevima. Stoga nije dostatno pozvati se u ustavnoj tužbi na povrede koje su rezultat navodnih nezakonitosti što ih je počinilo nadležno tijelo ili sud u sudskom postupku. Protiv takvih nezakonitosti pravnu zaštitu pružaju redovni i specijalizirani sudovi u postupcima ustrojenim u više stupnjeva sudske zaštite. One iznimno mogu biti i predmet ispitivanja pred Ustavnim sudom, ali samo ako i u mjeri u kojoj mogu povrijediti ljudska prava i temeljne slobode zaštićene Ustavom:

»6. U konkretnom slučaju, Upravni sud odbio je kao neosnovanu tužbu podnositelja protiv rješenja tuženog Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Uprave za pravne i ljudske potencijale, Odjela disciplinskog sudovanja, Odsjeka drugostupanjskog disciplinskog sudovanja broj: 511-01-158-UP/II-189/2-08 od 25. studenog 2008. Podnositelj u ustavnoj tužbi nije pokazao da Upravni sud, u postupanju ili pri izricanju presude nije poštovao odredbe Ustava o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, odnosno da je proizvoljno protumačio mjerodavne odredbe zakona ili drugih propisa. Ustavni sud, stoga, ocjenjuje da konkretan slučaj ne otvara pitanje ostvarenja ustavnih prava podnositelja. Stoga, ne postoji ustavnopravna bit o kojoj bi Ustavni sud odlučivao.«

(Ustavni sud, U-III-41908/2009 od 18. ožujka 2010.).

Ustavnosudska zaštita ne može se, u pravilu, tražiti protiv pojedinačnih odluka donesenih po zahtjevu za obnovu postupka: »... odluke nadležnih tijela donesene u postupcima pokrenutim prijedlogom za ponavljanje ili obnovu pravomoćno završenog sudske postupka, odnosno prijedlogom za obnovu upravnog postupka, u pravilu se ne smatraju pojedinačnim aktima iz članka 62. stavka 1. Ustavnog zakona protiv kojih je Ustavni sud nadležan pružati ustavnosudsku zaštitu, jer se u tim postupcima ne donosi odluka o pravima i obvezama stranaka u postupku, odnosno odluka o biti stvari.«

Stoga se pojedinačnim aktima iz članka 62. stavka 1. Ustavnog zakona, protiv kojih je Ustavni sud nadležan pružati ustavnosudsku zaštitu, u pravilu imaju smatrati samo odluke donesene u prethodno provedenom, pravomoćno završenom postupku kojima je odlučeno o pravima ili obvezama stranaka, ali ne i odluke donesene u postupku u kojem se rješavalo o njegovoj obnovi.

Navedeno stajalište Ustavni sud je izrazio i podrobno obrazložio u svom rješenju, broj U-III-1165/2000 od 28. listopada 2002. godine, objavljenom u Narodnim novinama, Službenom listu Republike Hrvatske, broj 126/2002., Ustavni sud, U-III-3790/2003 od 26. ožujka 2004.

Odlukom Ustavnog suda tužba se usvaja ili odbija kao neosnovana (čl. 73. UZOUS).

5. Europski sud za ljudska prava

Republika Hrvatska potpisnica je Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.³⁸

Zbog povrede konvencijskog prava na pravično suđenje (čl. 6.)³⁹ državni službenici mogu pokrenuti spor pred Europskim sudom za ljudska prava.

Zbog specifične naravi državne službe te prava i obveza koja iz državne službe proizlaze za državne službenike, Europski sud za ljudska prava često se bavio pitanjem opće primjenjivosti prve rečenice čl. 6. st. 1. Konvencije. Kako se navedena odredba odnosi na sporove u vezi s građanskim pravima i obvezama koje poznaje pravo zemlje podnositelja i koji imaju svoje izvorište u domaćem pravu, trebalo je dati tumačenje pojma građanskih prava i obveza. Europski sud nije dao opću definiciju pojma »građanskih prava i obveza«. ⁴⁰ Pitanje o tome što se smatra građanskim pravima i obvezama u smislu prve rečenice čl. 6. st. 1. Konvencije Europski sud za ljudska prava najčešće je razmatrao prema okolnostima konkretnog slučaja.

³⁸ NN – MU 18/97, 6/99, 8/99, 14/02, 1/06.

³⁹ Članak 6. st. 1., prva rečenica: »Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj.«

⁴⁰ Usporedi: Galić, 1998: 12–19, i Gomien i dr., 1996. (reprinted 1999.).

ja, tako da o razgraničenju građanskih prava i sloboda od ostalih postoji opsežna sudska praksa.⁴¹

Europski sud za ljudska prava, u presudi *Pellegrin v. Francuska*,⁴² utvrdivši mjerila za određivanje primjenjivosti članka 6. stavka 1. Konvencije na državne službenike, zauzeo je stajalište »da bi trebao prihvatiti funkcionalni kriterij koji se temelji na naravi zaposlenikovih poslova i odgovornosti. On pritom mora, u skladu s ciljem i svrhom konvencije, prihvatiti restriktivno tumačenje jamstava koje pruža članak 6. stavak 1. Konvencije« (§ 64). »Sud bilježi da u javnom sektoru svake zemlje određena radna mjesta podrazumijevaju odgovornosti u općem interesu ili sudjelovanje u vršenju ovlasti dodijeljenih javnim pravom. Oni koji rade na takvim radnim mjestima imaju stoga dio suverene ovlasti države. Država stoga ima legitimni interes od tih službenika zahtijevati poseban odnos povjerenja i odanosti. S druge strane, u odnosu na druga radna mjesta koja nemaju taj 'javno-pravni' vid, takav interes ne postoji.« (§ 65) »Sud stoga odlučuje kako su jedini sporovi koji su isključeni iz domašaja članka 6. st. 1. Konvencije oni koje pokreću državni službenici kojih poslovi predstavljaju tipičan primjer specifičnih aktivnosti državne službe u mjeri u kojoj ona djeluje kao onaj kome su povjerene javne ovlasti i koji je nadležan za zaštitu općih interesa države i drugih javnih vlasti. Očiti primjer takvih aktivnosti predstavljaju oružane snage i policija. U praksi će sud u svakom predmetu utvrđivati povlači li radno mjesto podnositelja zahtjeva za sobom – u svjetlu naravi poslova i odgovornosti koje mu pripadaju – izravno ili neizravno sudjelovanje u vršenju ovlasti dodijeljenih javnim pravom i poslova kojih je namjera štititi opće interese države ili drugih javnih tijela.« (§ 66)

Stajalište prema kojem određene skupine državnih službenika nemaju pristup Sudu, a koje je zauzeto u predmetu *Pellegrin v. Francuska*, Europski sud za ljudska prava izmijenio je u predmetu *Vilho Eskelinen i drugi v. Finska* od 19. travnja 2007., zahtjev br. 63235/00,⁴³ a Europski sud za ljudska prava je prvi put usvojio tužbu državljanina RH kojemu je kao državnom službeniku izrečena disciplinska kazna u predmetu *Vanjak protiv Hrvatske* (presuda od 14. siječnja 2010., po zahtjevu broj 29889/04). Rješavajući zahtjev Zdravka Vanjka, kojem je pravomoćnom presudom Disciplinskog

⁴¹ Detaljnije o primjerima iz sudske prakse: Omejec, 2006c: 54–56. O tumačenju prve rečenice čl. 6. st. 1. Konvencije vidi i Iličić Topolovec, 2006.

⁴² Presuda *Pellegrin v. Francuska* od 8. 12. 1999. (GC) no. 28541/95, §§ 65–66, RCHR 1999. VIII.

⁴³ Detaljan komentar presude u predmetu *Eskelinen v. u.*: Omejec, 2007: 28–32.

suda MUP-a 1996. izrečena kazna prestanka državne službe, Europski sud za ljudska prava je, što se tiče primjenjivosti članka 6. stavka 1. Konvencije na disciplinske postupke protiv državnih službenika, zauzeo ovaj stav:

»30. Kad je riječ o primjenjivosti članka 6. stavka 1. Konvencije na disciplinski postupak protiv državnog službenika, Sud je presudio da u načelu nema opravdanja za isključenje redovnih radnih sporova državnih službenika poput onih koji se odnose na plaće, doplatke i slična prava iz jamstava članka 6. s osnove posebne naravi odnosa između određenog državnog službenika i dotične države. Zapravo, postojat će presumpcija da se članak 6. primjenjuje. Tužena će država morati dokazati, kao prvo, da podnositelj zahtjeva, koji je državni službenik, nema pravo pristupa sudu prema nacionalnom pravu i, kao drugo, da je opravdano isključenje prava iz članka 6. u odnosu na tog državnog službenika« (vidi *Vilho Eskelinen and Others v. Finland* [GC], br. 63235/00, § 62, ECHR 2007-...).

31. U ovom se predmetu postupak odnosio na disciplinsku mjeru, to jest otpuštanje podnositelja zahtjeva iz policijske službe. Iako je u prethodno spomenutoj presudi u predmetu *Vilho Eskelinen* Sud dao neiscrpan popis primjera 'redovnih radnih sporova' na koje bi se članak 6. u načelu trebao primjenjivati, on time iz primjene tog članka nije isključio i ostale postupke koji se odnose na radne sporove. Sud je u više navrata presudio da disciplinski postupci u kojima se dovodi u pitanje pravo daljnjeg obavljanja zanimanja otvaraju 'contestations' (sporove) o građanskim pravima u smislu članka 6. stavka 1. (vidi *Philis v. Greece* (no. 2), 27. lipnja 1997., § 45, Reports of Judgments and Decisions 1997-IV; *Gautrin and Others v. France*, 20. svibnja 1998., § 35, Reports of Judgments and Decisions 1998-III; te *W. R. v. Austria*, br. 26602/95, §§ 25 – 31, 21. prosinca 1999.).

32. Nadalje, kad je riječ o pitanju je li podnositelj zahtjeva imao pristup sudu u odnosu na disciplinski postupak koji se vodio protiv njega, primjena testa Eskelinen daje potvrđan odgovor. Sud u tom pogledu konstatira da su podnositeljev predmet razmatrali disciplinski sudovi u okviru Ministarstva unutarnjih poslova na dvije razine, a nakon toga i Upravni sud i Ustavni sud. Hrvatski je sustav dakle podnositelju zahtjeva osigurao 'pravo na sud', jedan vid kojega je i pravo pristupa.

33. Iz toga slijedi da je, sa svog građanskog naslova, članak 6. primjenjiv na disciplinske postupke o kojima je u ovome predmetu riječ

(vidi *Melek Sima Yilmaz v. Turkey*, br. 37829/05, § 19, 30. rujna 2008.; *Olujčić v. Croatia*, br. 22330/05, §§ 34 i 44, 5. veljače 2009.; te *Bayer v. Germany*, br. 8453/04, § 39, 16. srpnja 2009.« www.pravosudje.hr)

6. Zaključak

Pozitivna sudska praksa i zakonodavstvo Republike Hrvatske, čiji sastavni dio jest i Europska konvencija o ljudskim pravima i slobodama, u usporedbi s dosadašnjim zakonodavstvom i praksom, pružaju bolja sredstva i jamstva sudske zaštite prava državnih službenika u disciplinskim postupcima. Novi ustroj upravnog sudovanja omogućit će službenicima svestranije raspravljanje o odlučnim činjenicama, no bitno ograničenje sudske zaštite predstavljaju rigorozni »filtri« za žalbu u upravnom sporu, čime se u najvećem broju slučajeva sudska zaštita svodi na jedan stupanj.⁴⁴ Uzimajući u obzir: Medvedovićevu primjedbu (2012: 63) da se time dovodi u pitanje ostvarenje ustavnog jamstva na pravo na žalbu protiv prvostupajnskih sudskih odluka (čl. 18. st. 1. Ustava RH), Koprićev prijedlog (2011: 36) da bi se načelo ekonomičnosti i efikasnosti moglo ostvariti ukidanjem drugog stupnja u upravnom postupku u korist šire dostupnog drugog stupnja u upravnom sporu, te prijedlog izmjene Zakona o upravnim sporovima da se rasprava u prvom stupnju uvijek vodi pred sucem pojedincem,⁴⁵ treba

⁴⁴ Prema podacima Upravnog suda u Splitu (izvješće broj 21 Su-258/2012-2 od 29. studenog 2012.) u razdoblju 1.–29. 11. 2012. na navedenom sudu doneseno je ukupno 337 odluka, od čega su 22 tužbena zahtjeva odbačena, 209 ih je odbijeno, a 52 su usvojena (15 %), dok se ostale 54 odluke odnose na rješenja o obustavi, prekidu, nenadležnosti i dr. U upravnim sporovima u kojima je tuženo Ministarstvo unutarnjih poslova ukupno je riješeno 35 sporova usvojeno je 10, odbijeno 24 (29%), a odbačen je 1 tužbeni zahtjev.

⁴⁵ Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima usvojen je na 64. sjednici Vlade RH (www.vlada.hr – uvid ostvaren 30. 11. 2012.) i njime se predlaže da čl. 14. st.1. Zakona glasi: »U upravnom sporu pred upravnim sudovima odlučuje sudac pojedinac«. Takvoj zakonskoj izmjeni usprotivili su se suci Visokog upravnog suda na sjednici svih sudaca održanoj dana 20. ožujka 2012. te su u svom priopćenju (<http://liderpress.hr> – uvid ostvaren 30. 11. 2012.) istaknuli da se upravni spor ne može izjednačavati s parničnim postupkom, da bi upravni sudovi trebali biti jedina kontrola zakonitosti postupanja državne uprave, da je zakonsko rješenje o suđenju u vijeću napisano u sklopu međunarodnog projekta reforme upravnog sudovanja, da će izvršna vlast lakše izvršiti pritisak na suca pojedinca nego na vijeće te da bi, ako je potrebno štedjeti, bilo bolje ukinuti drugostupajnski upravni postupak. Staničić (2012: 3) je zauzeo negativan stav prema prijedlogu da se postupci pred upravnim sudom vode isključivo pred sucem pojedincem, navevši da »zbog veoma usko postavljene mogućnosti za žalbu protiv presuda prvostupajnskih upravnih suda-

razmisliti o ukidanju »filtra« za žalbu da bi se strankama omogućilo žaliti se na prvostupanjsku sudsku odluku i da bi pravomoćnu sudsku odluku ipak u drugom stupnju donosilo vijeće, kako je to slučaj i u kaznenom⁴⁶ i parničnom⁴⁷ postupku. Raspravljanje pred sucem pojedincem u prvom stupnju pred upravnim sudom vjerojatno će povećati broj riješenih predmeta, no tada treba osigurati i pravnu zaštitu u svim predmetima pred Visokim upravnim sudom, što će zahtijevati povećanje broja sudaca, no to se jednim dijelom može riješiti povećanjem pristojbi za postupanje pred višim sudom odnosno određivanjem obveze snošenja pristojbi i za one stranke koje su oslobođene plaćanja pristojbi u prvom stupnju. U konačnici, bolje je uložiti više sredstava u brže i kvalitetnije upravno sudovanje, jer će moguće pogreške upravnih sudova, koje nisu mogle biti predmet ocjene Visokog upravnog suda zbog rigoroznih ograničenja prava na žalbu te su bivale utvrđene tek u postupku pred Vrhovnim, Ustavnim ili Europskim sudom za ljudska prava, koštati znatno više.

Posebnu zaštitu omogućuje stajalište Ustavnog suda Republike Hrvatske da se državnom službeniku, protiv kojeg se vodi disciplinski postupak, mora omogućiti da neposredno ispituje svjedoka,⁴⁸ čime je Ustavni sud odstupio od dugogodišnjeg stajališta da je prijavljenom državnom službeniku dostatno pročitati pisani iskaz svjedoka i omogućiti mu da se očituje na takvo dokazno sredstvo.⁴⁹

va, spor, u pravilu, niti ne će doći pred vijeće«, da se odlučivanjem pred vijećem »osigurava veća razina prava stranaka u sporu« te da je rasprava pred vijećem pravilo u komparativnom zakonodavstvu. Primjerice: u francuskom pravu upravne sporove, u pravilu, rješava vijeće sastavljeno od više sudaca, čiji broj ovisi o složenosti predmeta, a u francuskoj pravnoj teoriji se smatra da se rješavanjem spora pred vijećem osigurava »savršena kvaliteta presuda« (Frydman, Patrik M., 2008. – uvid ostvaren 30. 11. 2012.). I Italiji prvostupanjski upravni sudovi sporove rješavaju u vijećima od tri suca, Cassese Sabino (2004: 402). U Njemačkoj upravni sudovi, u pravilu rješavaju u vijeću od tri suca i dva počasna suca (paragraf 5. st. 3.), a moguće je da spor riješi i sudac pojedinac (paragraf 6. st. 2.), Verwaltungsgerechtsordnung (VwGO), BGBl. IS. 686. Iako je razumljivo nastojanje Vlade RH da izmjenama Zakona o upravnim sporovima poveća efikasnost upravnog sudovanja odnosno smanji broj neriješenih predmeta (to se kao razlog navodi na str. 6 u obrazloženju Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, koji je prihvaćen na sjednici Vlade RH), teško se ne složiti sa Staničićevim argumentima i argumentima sudaca Visokog upravnog suda, no pored izvjesne situacije da će se Zakon izmijeniti, treba osigurati pravnu zaštitu strankama u svim predmetima pred višim sudom.

⁴⁶ Čl.19.d Zakona o kaznenom postupku, NN 152/08, 76/09, 80/11, 121/11.

⁴⁷ Čl. 41. st. 2. Zakona o parničnom postupku.

⁴⁸ U-III-2805/2008, U-III-1807/2009 i U-III-1872/2009.

⁴⁹ U-III-2220/2002, U-III-3640/2003, U-III-801/2006; o promjeni pravnog stajališta Ustavnog suda vidi detaljnije u: Juras, Lolić, 2011: 511–537.

Nakon promjene stava Europskog suda za ljudska prava, sada je svim kategorijama državnih službenika omogućeno da sudsku zaštitu ostvaruju i pred tim Sudom.

Literatura

- Aviani, Damir i dr. (2012) Uniformno tumačenje i primjena prava te jedinstvenost sudske prakse u upravnom sudovanju. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2(104): 369–394
- Bačić, V. i dr. (2002) Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom i registrom pojmova. Beograd: Javno poduzeće Službeni list Savezne Republike Jugoslavije
- Belajec, Velimir (2000) Ustavne osnove za podnošenje ustavne tužbe. U: Crnić J. i dr., Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava. Zagreb: Organizator
- Borković, Ivo (1999) Službeničko pravo. Zagreb: Informator
- Borković, Ivo (2002) Upravno pravo. Zagreb: Narodne novine
- Borković, Ivo (2004) Upravno sudovanje i upravni spor u Hrvatskoj u vremenu od 1990. do danas. Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977.–2002. Zagreb: Narodne novine
- Braibant, Guy (2002) Administrativno pravo Francuske. Podgorica: JP Službeni list SRJ Beograd i CID
- Britvić-Vetma, Bosiljka (2012) Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava (članak 6) i Zakon o upravnim sporovima iz 2010. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 2(104): 395–410
- Cassese, Sabino (2004) Istituzioni di diritto amministrativo. Milano: Mvulta Pavis AG
- Cucić, V. (2009) Strazburški standardi u upravnom sporu. Anali Pravnog fakulteta u Beogradu 57(2): 247–272
- Debbasch, Ch. i dr. (1994) Contentieux administratif. Paris: Dalloz
- Detterbeck, S. (2006) Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 4. Auflage. Munchen: Verlag C. H. Beck
- Dominiković, Franciska (2012a) Novine u području upravnog sudovanja – I. dio, Odvjetnik 1–2: 28–39
- Dominiković, Franciska (2012b) Novine u području upravnog sudovanja – II. dio, Odvjetnik, 3–4: 48–53
- Dupelj, Željko (2003) Donošenje odluka u upravnom sporu. Pravo i porezi 3: 37–45
- Derda, Dario (2008) Pravci reforme institucionalnog ustroja upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 45(1): 75–94

- Fanachi, Pierre (1992) *La justice administrative*. Paris: Presses Universitaires de France
- Frydman, Patrik M. (2008) *Administrative Justice in France*, www.aat.gov.au/Publications/SpeechesAndPapers/Frydman/AdministrativeJusticeInFrance2008.htm
- Galić, A. (1998) *Pravica do poštenoga sojenja v pravdnem postopku (Prikaz s poudarkom na praksi Evropskog sodišča za človekove pravice ter slovenskeg i nemškega ustavnog sodišča) – disertacija*, Ljubljana
- Garašić, Jasna (1998) *O upravnom sporu pred Upravnim sudom Republike Hrvatske u svjetlu članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 19 (Supp): 967–1014
- Gomien D. i dr. (1996) *Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*. Council of Europe, Strasbourg, 1996. (reprinted 1999.)
- Ilić Topolovec, S. (2006) *Pravičan postupak iz čl. 6. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda – građansko-pravni aspekt*. Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet – magistarski rad
- Ivanović S. (2008) *Primjena Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o upravnom sporu sa sudskom praksom i registrom pojmova*. Podgorica: 3 M Makarije
- Jerovšek, Tone (1996) *Udeleženci upravnega spora glede na obseg sodne kontrole*, *Javna uprava* 32(1): 33–49
- Juras, Damir, Antonela Lolić (2011) *Saslušanje svjedoka u disciplinskom postupku*. *Hrvatska javna uprava* 3(2): 511–537
- Juričić, Mirjana (2007) *Prikaz Upravnog suda Republike Hrvatske uz tridesetu godišnjicu Suda*, *Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977.–2007*. Zagreb: Narodne novine
- Koprić, Ivan (2006a) *Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije*. *Hrvatska javna uprava* 6(1): 223–239
- Koprić, Ivan (2006b) *Upravno sudovanje u svjetlu prilagodbe europskim standardima*. *Informator* br. 5491: 1–2
- Koprić, Ivan (2006c) *Upravno sudovanje u svjetlu prilagodbe standardima EU-a, Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, str. 58–63
- Koprić, Ivan (2011) *Europeizacija upravnog sudovanja*. *Riznica* 5: 33–39
- Kos, Veseljka (2011) *Utjecaj novog zakonodavstva u upravnom području na upravno sudovanje u Republici Hrvatskoj*. *Informator* 5973: 5–7
- Krbek, Ivo (2003.) *O upravnom sporu*. U: Dragan Medvedović (pr.) *Hrestomatija upravnog prava*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu
- Krijan, Petar i dr. (2006) *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Zagreb: Novi informator

- Kujundžić, Ivica (2007) Europeizacija upravnog sudstva – predstojeće reforme. www.upravnisud.hr
- Kujundžić Ivica (2008) Upravno sudovanje u Republici Hrvatskoj. *Odvjetnik* 3–4: 38–39
- Leithoff, R. (2006) Introduction to the Public Administrative Jurisdiction in Germany. *Hrvatska javna uprava* 6(3): 23–34
- Lilić, Stevan (1998) Posebno upravno pravo. Beograd: Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Beogradu
- Lilić, Stevan i dr. (1999) Upravno pravo. Beograd: Savremena administracija
- Ljubanović, Boris, Britvić-Vetma, Bosiljka (2011) Vrste upravnih sporova. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 11(3): 753–772
- Medvedović, Dragan (2010) Novi Zakon o upravnim sporovima. *Informator* 5849: 1–3
- Medvedović, Dragan (2012) Novi sustav upravnog sudovanja. U: Đerđa, Dario, Šikić, Marko, Komentar Zakona o upravnim sporovima. Zagreb: Novi informator, 17–75
- Omejec, Jasna (2006a) Odnos Ustavnog suda i Upravnog suda u kontroli javne uprave u Republici Hrvatskoj. U: Barbić Jakša (ur.) *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*. Zagreb: HAZU, 81–96
- Omejec, Jasna (2006b) Prilog reformi upravnog spora – odnosi između upravnog i ustavnog sudovanja u Republici Hrvatskoj. *Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi*. Zagreb: Inženjerski biro, 8–22
- Omejec, Jasna (2006c) Status državnih službenika, Pravna stajališta i praksa Europskog suda za ljudska prava, Europskog suda pravde i Ustavnog suda Republike Hrvatske. *Hrvatska javna uprava* 6(2): 47–81
- Omejec Jasna (2006d) Status državnih službenika u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske. U: *Europeizacija uprave i primjena Zakona o državnim službenicima*. Zagreb: Novi informator, str. 79–101
- Omejec, Jasna (2007) Državni službenici u praksi Europskog suda za ljudska prava. U: *Upravno pravo – Aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse*. Zagreb: Inženjerski biro, str. 7–35
- Pacteaux, B. (1990) *Contentieux administratif*, 2ed. Paris: Presses Universitaires de France
- Perović, Slobodan (1997) *Priručnik o pravu i sudu*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Udruženje pravnika Srbije
- Potočnjak, Željko (2007) Radni odnosi državnih službenika. U: Potočnjak Željko i dr., *Radni odnosi u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu i Organizator, 803–876
- Pusić, Eugen (2006) *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti
- Pusić, Eugen (1994) *Sustav državne uprave u Republici Hrvatskoj*. *Financijska praksa* 5: 463–483

- Rodin, Siniša (2000) Temeljna prava i dopuštenost ustavne tužbe. U: Crnić, J. i dr., Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava. Zagreb: Organizator, str. 203–221
- Sokol, Smiljko i dr. (1998) Ustavno pravo. Zagreb: Informator
- Staničić, Frane (2012) Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima. Informator 6092–6093: 1–3
- Stanić, Boris (2007) Europsko pravo i Upravni sud RH. Pravo u gospodarstvu 3: 36–50
- Stojanović, M. (1963) Sudska kontrola akata uprave (Austrija, Engleska, Francuska, Italija, Savezna Republika Njemačka, Sjedinjene Američke Države). Beograd: Institut za uporedno pravo
- Štefanić, H. (1894) Upravno sudovanje. Zagreb: Tisak dioničke tiskare
- Tomić, R. Z. (2010) Upravni spor i upravno sudovanje u suvremenoj Srbiji. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 47(1): 21–35
- Tomić, R. Z. (1995) Upravno pravo. Beograd: Izdavačka agencija Draganić
- Upravni sud u Splitu, dopis 21 Su-258/2012-2 od 29. studenog 2012.
- Woehreling, Jean-Marie (2006) Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: Toward a Common Model. Hrvatska javna uprava 6(3): 35–56

Internetski izvori

- www.liderpress.hr/.../suci-visokog-upravnog-suda-protiv-ministarstva-pravosuda/
- www.upravnisud.hr
- www.usud.hr
- www.vlada.hr

Pravni izvori

- Bundesdisziplargesetz (Savezni disciplinski zakon), Bundesgesetzblatt IS 1510/2001, IS 160/2009, www.juris.de
- Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN – MU 18/97, 6/99, 8/99, 14/02, 1/06
- Ustav Republike Hrvatske, NN 85/10 (pročišćeni tekst)
- Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 49/02
- Zakon o carinskoj službi, NN 83/09, 49/11
- Zakon o izvršavanju kazne zatvora, NN 28/99, 55/00, 59/00, 129/00, 59/01, 67/01, 11/02, 190/03 – pročišćeni tekst, 76/07, 27/08, 83/09, 18/11, 48/11
- Zakon o državnim službenicima, NN 92/05, 142/06, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12
- Zakon o državnim službenicima i namještenicima, NN 27/01

- Zakon o državnim službenicima i namještenicima Crne Gore, Službeni list 50/08, 86/09
- Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti, NN 74/94, 86/94 i 7/95
- Zakon o državnim službenicima Srbije, Službeni glasnik 79/05, 81/05 – ispravak, 83/05 – ispravak, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09
- Zakon o državnoj službi u organima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine 28/06, 29/06, 19/07, 2/08, 9/08, 44/08, 26/09
- Zakon o državnoj službi u ustanovama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12
- Zakon o državnom odvjetništvu, NN 76/09, 153/09, 116/10, 145/10, 57/11, 130/11
- Zakon o kaznenom postupku, NN 152/08, 76/09, 80/11, 121/11
- Zakona o parničnom postupku, NN 53/91, 91/92, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11 – pročišćeni tekst
- Zakon o policiji, NN 34/11, 130/12
- Zakon o prestanku rada sudova udruženog rada, NN 53/90
- Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, NN 79/06, 105/06
- Zakon o službi u oružanim snagama, NN 33/02, 58/02, 175/03, 136/04, 76/07, 88/09, 124/09
- Zakon o sudovima udruženog rada, NN 33/88
- Zakon o sudskim pristojbama, NN 26/03, 125/11, 112/12
- Zakon o sudu Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH 49/09, 74/09, 97/09
- Zakon o upravnim sporovima, NN 53/91, 7/92, 77/92
- Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10
- Zakon o upravnim sporovima Crne Gore, Službeni list 60/03
- Zakon o upravnim sporovima Srbije, Službeni glasnik 111/09
- Zakon o vanjskim poslovima, NN 48/96
- Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), BGBl. IS. 686

COURT PROTECTION OF THE STATE SERVANTS' RIGHTS IN DISCIPLINARY PROCEDURES

Summary

The author outlines the judicial bodies (the High Administrative Court, administrative courts, the Supreme Court, the Constitutional Court and the European Court of Human Rights) in which state servants of the Republic of Croatia can seek court protection against enforceable decisions in disciplinary procedures. The bodies are enumerated in the hierarchical order of appeal, which must be obeyed. The author analyses the Croatian legislation, describes the development of court protection of civil servants, provides statistical data on the performance of administrative courts, and performs a comparative analysis of the legislation related to the protection of civil servants in administrative courts. The paper proceeds by explaining the proceedings before the Supreme Court, the Constitutional Court, and the European Court of Human Rights. The explanation includes the court practice of the ECHR. It is concluded that state civil servants of the Republic of Croatia are now better protected in courts than before, but their right to appeal in administrative disputes is rather limited. The procedure before the administrative court is a dispute of full jurisdiction and the protection of the European Court of Human Rights is ensured to all the categories of civil servants. Considering the draft law proposal that all first-instance procedures in administrative courts are led by a single judge, it is suggested that the »filters« for appeal to the Supreme Court are abolished, and to improve the economy and efficiency of the administrative procedure and administrative dispute by abolishing the second instance of administrative procedure.

Key words: disciplinary responsibility, disciplinary procedure, state servant, the European Court of Human Rights, administrative dispute, administrative court, the Supreme Court, constitutional complaint, the Constitutional Court