

Održavanje disciplinske rasprave u odsutnosti državnog službenika i jednakost oružja

*Damir Juras**

UDK 35.08:340.11(497.59(094.8))

Prikazuje se odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-2080/2010 od 7. srpnja 2010. u kojoj Sud iznosi svoje stajalište u vezi s jednakošću oružja u disciplinskom postupku. Autor analizira odluku u pogledu opravdanog razloga za održavanje usmene rasprave u odsutnosti prijavljenog državnog službenika, jednakosti oružja i zastarnih rokova za vođenje disciplinskog postupka. Temeljem te analize iznosi prijedlog za promjenu zakonodavstva.

Ključne riječi: disciplinski postupak, državni službenik, »jednakost oružja«, usmena rasprava, zastara disciplinskog progona

Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-2080/2010 od 7. srpnja 2010.¹ usvojena je ustavna tužba policijskog službenika V. P. iz O. te se ukidaju presuda Upravnog suda Republike Hrvatske Us-11809/2007-6 od 11. veljače 2010., rješenje Drugostupanjskog disciplinskog suda Mi-

* Mr. sc. Damir Juras, voditelj Odsjeka prvostupanjskog disciplinskog sudovanja Policijske uprave splitsko-dalmatinske Ministarstva unutarnjih poslova u Splitu (head of the Subdepartment for First Instance Disciplinary Procedures, Ministry of Internal Affairs, Splitsko-Dalmatinska Police Department). Autor u tekstu iznosi osobna stajališta.

¹ Odluka je objavljena u NN 90/10 i na www.usud.hr

nistarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske br. 511-01-54-UP/II-973/I-07 od 11. rujna 2007. i rješenje Prvostupanjskog disciplinskog suda Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske u Splitu br. 511-01-54-ST-UP/I-1406/1-07 od 8. svibnja 2007., u odnosu na podnositelja, a predmet se vraća na ponovni postupak Prvostupanjskom disciplinskom sudu Ministarstva unutarnjih poslova u Splitu.

Navedena odluka Ustavnog suda zaslužuje pozornost iz više razloga. Prvo, Ustavni sud je iskazao stajalište o uvjetima za održavanje usmene rasprave u disciplinskom postupku protiv državnog službenika u njegovoj izočnosti, navodeći da nije dovoljno pozvati se na hitnost postupka kao opravdan razlog, već treba navesti druge opravdane razloge koji dopuštaju da se rasprava održi u odsutnosti prijavljenog službenika. Drugo, Ustavni sud se pozitivno očitovao o prigovoru podnositelja o povredi načela »jednakosti oružja«, navodeći da je do povrede tog načela došlo samim time što disciplinski sud nije prihvatio prijedlog prijavljenog službenika za saslušanje više svjedoka, ne obrazloživši koji je od predloženih svjedoka mogao (trebao) posvjedočiti o odlučnoj(im) činjenici(ama) u postupku. Treće, vraćanje predmeta vođenog pred disciplinskim sudovima Ministarstva unutarnjih poslova (davne) 2007. na ponovno postupanje Prvostupanjskom disciplinskom sudu Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske u Splitu otkriva neodgovarajuće zakonsko uređenje instituta zastare vođenja disciplinskog postupka. Na navedene razloge i obrazloženje odluke Ustavnog suda, na kraju ovog rada, u kraćem komentaru, iznose se primjedbe i prijedlozi.

Iz obrazloženja:

»5. Sadržaj ustavnog prava na pravično suđenje, zajamčenog čl. 29/1. Ustava, ograničen je na postupovna jamstva pravičnog suđenja pa Ustavni sud, ocjenjujući navode ustavne tužbe sa stajališta tog ustavnog prava, kao i drugih ustavnih prava zajamčenih čl. 29. Ustava, ispituje eventualno postojanje postupovnih povreda u postupcima pred upravnim tijelima i sudovima te na temelju toga, sagledavajući postupak kao jedinstvenu cjelinu, ocjenjuje je li postupak bio vođen na način koji podnositelju osigurava pravično suđenje.

6.1. U odnosu na postupovne prigovore podnositelja, Ustavni sud ističe da nepridržavanje utvrđenih procesnih pravila tijekom sudskog i upravnog postupka (zajamčenih kroz načelo zakonitosti) dovodi u pitanje poštovanje drugih načela, kao što su: jednakost stranaka pred sudom i zakonom te pravna sigurnost, čime se također ugrožava i

vladavina prava kao jedno od osnovnih vrednota pravnog poretka zajamčenog Ustavom Republike Hrvatske. To je stajalište Ustavni sud zauzeo u odluci U-III-3880/2006 od 7. srpnja 2009. To se stajalište može primijeniti i kod provedbe disciplinskog postupka za teške povrede službene dužnosti.

6.2. U ustavnoj tužbi podnositelj posebno prigovara da nije mogao prisustvovati usmenoj raspravi 8. svibnja 2007., koja je provedena u prvostupanjskom disciplinskom postupku te da, stoga, nije mogao iznijeti svoju obranu, odnosno da u postupku nije uopće saslušan.

Posebne odredbe o postupku zbog teške povrede službene dužnosti propisane su čl. 107. ZDS-a, a one određuju:

(1) U postupku zbog teške povrede službene dužnosti mora se provesti usmena rasprava, a službenik protiv kojega je pokrenut postupak mora biti saslušan.

(2) Iznimno, rasprava se može održati i bez nazočnosti službenika protiv kojega se vodi postupak ako je službenik uredno pozvan i očitovao se o zahtjevu, a postoje opravdani razlozi da se rasprava održi.

(3) Rasprava se može održati bez nazočnosti službenika protiv kojega se vodi postupak i u slučaju kada se službenik nije očitovao o zahtjevu, ako je tri puta uzastopno uredno pozvan, a pozivu se nije odazvao niti je opravdao nedolazak te je očito da službenik namjerno izbjegava sudjelovanje u postupku i odugovlači postupak.

(4) Ako su na temelju usmene rasprave, održane sukladno stavku 1.–3. ovoga članka, utvrđene sve činjenice bitne za odlučivanje, službenički sud donijet će odluku o zahtjevu.

6.3. U odnosu na održavanje usmene rasprave 8. svibnja 2007., na kojoj je donesena i odluka da je podnositelj počinio disciplinska djela koja su mu stavljena na teret, prvostupanjsko tijelo utvrđuje da su se stekli uvjeti za održavanje iste, a to obrazlaže na sljedeći način:

'Naime, na dan održavanja usmene rasprave policijski službenik P. zatražio je telefonskim i pisanim putem prekid disciplinskog postupka zbog svoje bolesti koju je okarakterizirao kao težu te je priložio obavijest o trajanju bolovanja iz koje je razvidno da se nalazi na bolovanju od 7. svibnja 2007. nadalje. Vijeće nije usvojilo prijedlog policijskog službenika V. P. za odgodom usmene rasprave zato što činjenica da se nalazi na bolovanju nije razlog za odgodom usmene rasprave. Naime, iz dostavljene potvrde nije razvidan razlog ne-

mogućnosti pristupa V. P. na zakazanu usmenu raspravu pa nije razvidno niti da postoje razlozi zbog kojih policijski službenik nije raspravno sposoban pristupiti i aktivno sudjelovati na usmenoj raspravi. S obzirom na naprijed navedeno te činjenicu da su uvjeti iz čl. 107/3. ZDS bili ispunjeni, vijeće je odlučilo usmenu raspravu održati u izočnosti uredno izviještenog policijskog službenika V. P. Treba navesti i da u dvama telefonskim kontaktima (u 8,05 i 8,40 sati) V. P. nije ostavio dojam da nije sposoban sudjelovati u postupku i braniti svoja prava. Posebno na navedeno upućuje činjenica da je V. P. kontaktirao ovaj sud drugi put u vrijeme kad je prema pozivu, a koji je uredno primio, trebala započeti usmena rasprava, što pokazuje da je kao dipl. pravnik i mr. kriminalistike bio duboko svjestan zakonskih normi koje reguliraju postupanje suda u navedenim situacijama. Posebno se ističe da je usmena rasprava u ovom postupku, određena za dan 23. travnja 2007., odgođena na zahtjev policijskog službenika V. P. zbog postojanja prije određenih privatnih obaveza pa je vijeće molbu za odgodom ove usmene rasprave ocijenilo kao pokušaj nepotrebnog odugovlačenja ovog postupka, što je u koliziji s činjenicom da je disciplinski postupak po svojoj prirodi hitan.'

6.4. Drugostupanjsko tijelo u odnosu na ispunjenje uvjeta za održavanje jedine usmene rasprave u provedenom disciplinskom postupku utvrđuje: 'da je prvostupanjski sud ispravno zaključio da su ispunjeni uvjeti da se, sukladno čl. 107/2. ZDS-a, održi usmena rasprava bez nazočnosti V. P., s obzirom na to da je policijski službenik uredno pozvan na usmenu raspravu i očitovao se o zahtjevu za pokretanje disciplinskog postupka te postoje opravdani razlozi da se rasprava održi budući da je disciplinski postupak po svojoj prirodi hitan, to više što je prvostupanjski sud na zahtjev V. P. već odgodio usmenu raspravu zakazanu za dan 23. travnja 2007. Konstatira se da je prvostupanjski sud prilikom pisanog otpravka pobijanog rješenja pogrešno u obrazloženje naveo st. 3. umjesto st. 2. čl. 107. ZDS-a, ali to nije od utjecaja na valjanost i zakonitost pobijanog rješenja budući da je uvidom u zapisnik o usmenoj raspravi održanoj dana 8. svibnja 2007. razvidno da je sud prilikom vođenja postupka primijenio odredbu čl. 107/2. ZDS-a.'

Takvu odluku drugostupanjskog tijela disciplinskog postupka osporenom je presudom potvrdio i Upravni sud utvrđujući da su se stekli uvjeti za usmenu raspravu sukladno čl. 107/2. ZDS-a.

6.5. Prema čl. 107/1. ZDS-a, usmena rasprava mora se održati u postupku zbog teške povrede službene dužnosti, kakav se provodio i u ovom predmetu. Prema čl. 107/2., rasprava se, iznimno, može odr-

žati bez nazočnosti službenika protiv kojega se vodi postupak ako su ispunjena tri kumulativna uvjeta: 1. ako je službenik uredno pozvan, 2. ako se očitovao o zahtjevu i 3. ako postoje opravdani razlozi da se rasprava održi.

Prvostupanjski i drugostupanjski sud utvrdili su da su u konkretnom slučaju bila ispunjena sva tri navedena uvjeta. Postojanje trećeg uvjeta – opravdanih razloga da se rasprava održi, obrazložili su (samo) time da je 'disciplinski postupak po svojoj prirodi hitan'. Upravni sud prihvatio je i podržao navedeni razlog.

Ustavni sud, međutim, smatra da takvo obrazloženje postojanja opravdanih razloga nije dostatno polazeći upravo od činjenice da su disciplinski postupci po svojoj prirodi hitni. Stoga je, polazeći od okolnosti svakog pojedinog slučaja, potrebno utvrditi koji su to (drugi) opravdani razlozi koji, iznimno, dopuštaju da se rasprava održi u odsutnosti uredno pozvanog službenika.

Nadalje, uzevši u obzir da se podnositelj prije održavanja rasprave pisano ispričao i dostavio liječničku svjedodžbu o bolesti, kao i da je u svom očitovanju predložio saslušanje više svjedoka o postojanju njegove disciplinske odgovornosti, u odnosu na tri disciplinska djela koja su mu stavljena na teret, od kojih niti jedan od njih nije pozvan i saslušan, Ustavni sud utvrđuje da je time došlo i do povrede načela 'jednakosti oružja' stranaka u sudskom postupku.

Naime, odgovornost podnositelja za disciplinska djela utvrđena je u upravnom postupku, nakon provedenog dokaznog postupka, u kome podnositelj nije sudjelovao niti je u njemu saslušan. Podnositelju nije bilo omogućeno pratiti tijek dokaznog postupka, sudjelovati u njemu uz branitelja, izjašnjavati se i predlagati dokaze za odlučujuće činjenice te poduzimati sve zakonom dopuštene procesne radnje, uključujući i ispitivanje svjedoka predlagatelja disciplinskog postupka.

Povrijeđeno je, stoga, načelo jednakosti sredstava koje na raspolaganju moraju imati obje stranke jer načelo jednakosti sredstava jedno je od bitnih jamstava pojma pravičnog suđenja.

Nepridržavanje utvrđenih procesnih pravila tijekom sudskog postupka (zajamčenih kroz načelo zakonitosti) dovodi u pitanje i poštovanje drugih načela kao što su jednakost stranaka pred sudom i zakonom te pravna sigurnost, čime se također ugrožava i vladavina prava kao jedno od osnovnih vrednota pravnog poretka zajamčenog Ustavom Republike Hrvatske.

U konkretnom slučaju, imajući u vidu navedenu činjenicu i okolnost da tijekom provedenog dokaznog postupka podnositelju kao stranci nije omogućeno saslušanje, Ustavni sud utvrđuje da je povrijeđeno pravo na pravično suđenje propisano odredbom čl. 29/1. Ustava Republike Hrvatske.«

Komentar i prijedlozi

– Glede opravdanog(ih) razloga za održavanje usmene rasprave u odsutnosti prijavljenog državnog službenika

Iz obrazloženja Prvostupanjskog disciplinskog suda, koje Ustavni sud citira u obrazloženju odluke, jasno se vidi da je disciplinski sud obrazložio opravdane razloge: a) prijašnja rasprava odgođena je na zahtjev V. P., b) prijavljeni nije opravdao izostanak (Sud je ocijenio medicinsku dokumentaciju iz koje nije proizlazila spriječenost prijavljenika. Osnovanost spriječenosti za prisustvovanje raspravi prijavljeni službenik nije dokazao ni pred Upravnim ni pred Ustavnim sudom), c) zahtjev za odgodu rasprave bio je usmjeren na odugovlačenje postupka. Sve navedeno disciplinski sud doveo je u svezu s načelom hitnosti disciplinskog postupka (čl. 102/2. ZDS; NN 92/05, 107/07, 27/08). Dakle, disciplinski sud nije održavanje usmene rasprave u izočnosti prijavljenog službenika opravdao hitnošću disciplinskog postupka, već je obrazložio da je odluku donio kako bi se spriječilo neosnovano (nepotrebno) odugovlačenje postupka, »što je u koliziji s činjenicom da je disciplinski postupak po svojoj prirodi hitan«, pri čemu je disciplinski sud očito smatrao i da raspolaže relevantnom dokaznom građom. Dapače, postupanje upravnog tijela bilo je u skladu s obvezom provedbe usmene rasprave bez odugovlačenja i odgađanja (čl. 152/1. tadašnjeg Zakona o općem upravnom postupku, NN 53/91, 103/96), odnosno bilo je u skladu s obvezom spriječavanja zlouporabe procesnih ovlasti (usporedi i čl. 10/3. tadašnjeg Zakona o kaznenom postupku, NN 110/97, 27/98, 58/99, 112/99, 58/02, 143/02, 115/06). K tome, Prvostupanjski disciplinski sud bio je dužan s obzirom na to da se taj postupak vodi prema pravilima upravnog postupka, sukladno čl. 218. tadašnjeg ZUP-a, disciplinski postupak završiti u roku od 60 dana (propisani zastarni rokovi nisu derogirali obveze iz čl. 218. ZUP-a odnosno čl. 101. sadašnjeg ZUP-a), koju obvezu Sud ne bi poštovao da je prihvatio neutemeljeni zahtjev za odgodu rasprave (prijedlog za pokretanje disciplinskog postupka podnesen je 23. veljače 2007., a zaključak o pokretanju disciplinskog postupka donesen je 12. ožujka 2007.). Odluku disciplinskog suda treba sagledati

i u okviru ostalih činjenica: a) prijavljeni je znao da disciplinski sud može održati raspravu u njegovoj odsutnosti (o tome je disciplinski sud iznio stajalište u obrazloženju), b) prijavljeni je već u toj fazi mogao angažirati punomoćnika, koji ga je mogao zastupati u postupku, no to je učinio tek za potrebe žalbenog postupka, c) prijavljeni je dao odgovor na zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka, ali je u njemu inzistirao da će »obranu« iznijeti na raspravi (u upravnom postupku stranka ne iznosi »obranu«, već se očituje o dokazima, dok se izjava stranke uzima samo iznimno ako se odlučna činjenica ne može utvrditi na podlozi drugih dokaznih sredstava – čl. 143. i 182. tadašnjeg ZUP-a).

– Glede »jednakosti oružja«

Ustavni sud nije jasno obrazložio stajalište da »podnositelju nije bilo omogućeno pratiti tijek dokaznog postupka, sudjelovati u njemu uz branitelja, izjašnjavati se i predlagati dokaze u odnosu na odlučujuće činjenice te poduzimati sve zakonom dopuštene procesne radnje...«. Prijavljeni službenik mogao je sudjelovati u postupku (bio je uredno i pravovremeno pozvan na usmenu raspravu zakazanu za dan 8. svibnja 2007., kao i prethodno na raspravu zakazanu za dan 23. travnja 2007., koja je odgođena na njegov zahtjev); dao je odgovor na zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka u kojem je predložio i izvođenje određenih dokaza, a disciplinski sud nije ga mogao prisilno dovesti na raspravu. Pravo je stranke da samostalno odluči kada će iskoristiti pravo da nazoči u usmenoj raspravi i sudjeluje u njoj.²

² »Službena osoba dužna je omogućiti stranci izjašnjavanje o svim okolnostima i činjenicama koje su iznesene u ispitnom postupku, o prijedlozima za izvođenje dokaza i podnesenim dokazima, sudjelovanje u izvođenju dokaza i postavljanje pitanja drugim strankama, svjedocima i vještacima preko službene osobe, a uz dopuštenje službene osobe i neposredno, kao i upoznavanje s rezultatom izvođenja dokaza i izjašnjavanje o tim rezultatima. Tu se radi o dužnosti službene osobe da stranci omogući sudjelovanje u postupku, no o stranci ovisi želi li sudjelovati u postupku ili ne. Službena osoba načelno nema ovlast naređivati stranci sudjelovanje u postupku i prijetiti joj sankcijama, no dužna je stranku upozoriti na posljedice njezinog nesudjelovanja u postupku ili u izvođenju pojedinih radnji postupka.« – Medvedović, D., Bitne razlike novog Zakona o općem upravnom postupku prema prijašnjem Zakonu o općem upravnom postupku, u: Bienfeld, J. i dr., Primjena Zakona o općem upravnom postupku, Zagreb, Novi informator, 2010., str. 41.

»Zahtjev da radnik »mora biti saslušan« ovisan je o volji radnika, da li on to želi ili ne (jer se radnik ne može prinudno privesti). Ako on to želi, to je njegovo neprikosnoveno pravo, a komisija mora to uvažiti. Ako on to ne želi, ili je konkludentnim radnjama nepobitno to dao do znanja, komisija će utvrditi tu činjenicu i donijeti odluku bez njegova saslušanja. Na takvo shvaćanje nas upućuje sama praksa, a i mogućnost da radnik, izbjegavajući »saslušanje«, onemogućiti donošenje odluke disciplinske komisije« – Perlain, J., Odgovornost za vršenje radnih obveza, Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, broj XIV, Split, 1977., str. 80.

Ustavni je sud zauzeo stav kako iz same činjenice da disciplinski sud nije pozvao i saslušao ni jednog svjedoka kojeg je predložio prijavljeni službenik proizlazi povreda načela »jednakosti oružja«. ³ U odnosu na tvrdnju da nije saslušan ni jedan svjedok predložen od prijavljenog službenika, treba primijetiti da je disciplinski sud pozvao i na usmenoj raspravi saslušao A.-Z. M., čije saslušanje je predložio prijavljenik, pa navodi ustavne tužbe ne odgovaraju stvarnom stanju stvari (dapače, disciplinski je sud u dokazne svrhe izveo i određene druge dokaze – pismena – predložena od prijavljenika). No, da je disciplinski sud odbio sve dokazne prijedloge prijavljenika, ovakvo bi obrazloženje bilo i jest u suprotnosti s načelima slobodne ocjene dokaza i samostalnosti u rješavanju (čl. 8. i 9. tadašnjeg ZUP-a) odnosno s obvezama službene osobe da izvodi dokaze »ako nađe da je to potrebno radi razjašnjenja stvari« i da neku činjenicu dokazuje ovisno o »tome može li ta činjenica imati utjecaja na rješavanje stvari« (čl. 136/1. i čl. 160/1. tadašnjeg ZUP-a). Dakle, disciplinski je sud smatrao da je većina prijedloga prijavljenog službenika nevažna (neosnovana) pa ih je odbio i za takav stav dao obrazloženje, što je potvrdio i Upravni sud, dajući za to obrazloženje, dok se iz obrazloženja Ustavnog suda ne vidi koji bi od odbijenih dokaznih prijedloga bio podoban (potreban) za utvrđivanje pravno relevantnih činjenica u postupku. Štoviše, Ustavni sud u prijašnjoj odluci (U-III-1128/2010) navodi kako »nije na Ustavnom sudu ocjenjivati koje odlučne činjenice redovni sudovi trebaju utvrđivati niti koje dokazne prijedloge stranaka moraju prihvaćati ili odbijati.« ⁴

Iznesenim stajalištem Ustavni je sud odstupio od prije iznesenog stajališta (U-III-1128/2010) ⁵ prema kojem do povrede načela »jednakosti oružja«

³ U prijašnjoj odluci Ustavni sud navodi da odbijanje svih dokaznih prijedloga jedne stranke može dovesti do povrede načela »jednakosti oružja«, dok u ovom predmetu utvrđuje da je do povrede došlo, ali konkretnije ne obrazlaže izneseni stav:

»U odnosu na istaknuti prigovor podnositelja glede ravnopravnosti stranaka, Ustavni sud podsjeća da zahtjevi načela pravičnog postupka uključuju način na koji se dokazi predlažu i izvode na glavnoj raspravi pred sudom te je li postupak u svojoj cijelosti, uključujući način na koji su dokazi bili predloženi i izvedeni »pravičan«, u smislu čl. 29/1. Ustava. Zabcavanje svih dokaznih prijedloga obrane u tom smislu može povrijediti načelo jednakosti oružja, kao jedan od zahtjeva načela pravičnog postupka (Europski sud za ljudska prava u predmetu Perić protiv Hrvatske, presuda od 27. ožujka 2008., § 24 i 25 u odnosu na povredu čl. 6/1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljenih sloboda (NN – MU 6/99 – pročišćeni tekst i 8/99 – ispravak); Albert i Le Compte protiv Belgije, presuda od 10. veljače 1983., serija A, br. 58, str. 20, par. 39.)« U-III-3880/2006., www.usud.hr

⁴ www.usud.hr

⁵ www.usud.hr

dolazi kada se odbiju prijedlozi za izvođenje dokaza koji su važni za utvrđivanje odlučnih činjenica:

»Međutim, kada je podnositelj tijekom čitavog postupka ustrajao na tvrdnji (kako se u konkretnom slučaju kao prethodno pitanje za procjenu osnovanosti tužbenog zahtjeva postavlja pitanje – utvrđenje) je li navedeni kupoprodajni ugovor prividan ugovor i kada je za tu svoju tvrdnju navodio razloge i predlagao dokaze (svjedoke i dokumentaciju), koje su (dokaze) odbili nižestupanjski sudovi s obrazloženjem (poblize navedenim u točkama 6. i 6.1. ove odluke), a što je (u osporenoj odluci) prihvatio i Vrhovni sud (točka 6.2. ove odluke), takvim postupanjem – prema ocjeni Ustavnog suda – sudovi su u stvarnosti onemogućili podnositelja u dokazivanju njegove tvrdnje o prividnosti osporenog ugovora, a time u konačnici o (ne)utemeljenosti tužbenog zahtjeva tužitelja.

Ustavni sud primjećuje kako sudovi, u konkretnom slučaju, nisu utvrdili odlučnu činjenicu – postoji li na strani potpisnika spornog ugovora (predloženih svjedoka, a tadašnjih direktora stranaka) svjestan nesklad između volje i očitovanja odnosno o čemu postoji suglasnost volja – o sklapanju pobijanog ugovora o kupoprodaji ili o stvaranju privida o njegovu sklapanju, a upravo o tom utvrđenju ovisi odluka suda o osnovanosti ili pak neosnovanosti tužbenog zahtjeva.

Slijedom toga, Ustavni sud utvrđuje da odbijanje dokaznih prijedloga podnositelja u konkretnom slučaju, nije bilo u skladu s jednakošću oružja, kao jednim od zahtjeva koncepta pravičnog suđenja (Europski sud za ljudska prava u predmetu *Perić protiv Hrvatske* /3499/06/, presuda od 27. ožujka 2008.).

Prema ocjeni Ustavnog suda to – uz arbitrarno odlučivanje sudova, suprotno ustaljenoj praksi Vrhovnog suda (zbog pogrešne interpretacije zakona glede pravnog instituta prividnog ugovora) – predstavlja povredu ustavnog prava zajamčenog čl. 29/1. Ustava.«

Sigurno je da se stranka čiji osnovani (relevantni) dokazni prijedlozi budu odbijeni dovodi u neravnopravan položaj, no osnovanost dokaznog prijedloga treba učiniti vjerojatnim odnosno dokazati. U suprotnom, prihvaćanjem dokaznih prijedloga kojima se ne mogu utvrditi činjenice relevantne za konkretni postupak postupilo bi se suprotno načelima upravnog postupka te bi se postupak nepotrebno odugovlačio, a činili bi se i nepotrebni troškovi.

– Glede zastarnih rokova za vođenje disciplinskog postupka

Čl. 109/2. ZDS propisuje da zastara vođenja disciplinskog postupka protiv državnog službenika nastupa ako u roku od dvije godine od dana pokreta-

nja postupka ne bude donesena konačna odluka (ako ne bude završen postupak pred upravnim tijelom). Zakon nije predvidio mogućnost obustave tijeka zastare ili produljenja zastarnog roka.

Paragraf 15/1–5. Saveznog disciplinskog zakona Savezne Republike Njemačke⁶ propisuje različite zastarne rokove, sukladno kazni koja se smije izreći, a određuje i uvjete prekida i zastoja zastarijevanja. Ako je od povrede službene dužnosti prošlo više od dvije godine, više se ne smije izreći ukor. Ako je od povrede službene dužnosti prošlo više od tri godine, više se ne smije izreći novčana kazna, smanjenje prihoda ili smanjenje mirovine. Ako je od povrede službene dužnosti prošlo više od sedam godina, više se ne smije izreći mjera degradacije. Navedeni rokovi mogu se prekinuti uvođenjem proširenja disciplinskog postupka, podizanjem disciplinske tužbe, podizanjem naknadne disciplinske tužbe ili premještajem ili proširenjem istraga protiv državnih službenika na probnom radu i državnih službenika koji se nalaze na izobrazbi prema paragrafu 34/3. rečenica 2. i paragrafu 37/1. u vezi s paragrafom 34/3. reč. 2. Zakona o državnim službenicima. Istek navedenih rokova može biti obustavljen dok traje žalbeni postupak, sudski disciplinski postupak, dok traje produljenje disciplinskog postupka prema paragrafu 22. ili dok traje suradnja vijeća zaposlenika. Ako je prije isteka roka zbog istog činjeničnog stanja pokrenut kazneni postupak ili postupak za određivanje novčane kazne ili ako je podignuta tužba iz radnog odnosa, istek roka se zaustavlja dok traje taj postupak.

Točkom III. navedene odluke Ustavnog suda predmet se vraća na ponovni postupak Prvostupanjskom disciplinskom sudu. Kako je postupak pokrenut 12. ožujka 2007., jasno je da je zastara vođenja postupka, sukladno čl. 109/2. ZDS, nastupila već u ožujku 2009., pa Prvostupanjski disciplinski sud po sili zakona mora obustaviti disciplinski postupak. Iz izreke odluke Ustavnog suda vidi se da je disciplinski postupak pred upravnim tijelom okončan u roku od šest mjeseci, a da je nakon toga upravna tužba policijskog službenika rješavana znatno duže od dvije godine (riješena je nakon proteka zastarnog roka), da bi ustavna tužba bila riješena u iznimno kratkom vremenu, no ne i dovoljno brzo da bi upravno tijelo moglo ponovo odlučivati o odgovornosti prijavljenog službenika. Disciplinski sud nije mogao poduzimati radnje u postupku dok je trajalo sudske ispitivanje zakonitosti disciplinskih odluka.

Zbog očite sporosti u realizaciji sudske zaštite prava državnih službenika, s obzirom na disciplinske odluke u upravnom postupku, kod takvog nor-

⁶ Bundesdisziplinargesetz, www.juris.de

mativnog rješenja (čl. 109/2. ZDS), vraćanje predmeta na ponovno postupanje upravnom tijelu (od strane Upravnog ili Ustavnog suda) postaje besmisleno jer disciplinski sud može samo konstatirati da je nastupila zastara za vođenje disciplinskog postupka.

Prijedlozi normativnih rješenja

S obzirom na navedeno, a uzimajući u obzir da disciplinski postupak ima određene (jake) primjese kaznenog postupka⁷ odnosno da disciplinska djela spadaju u kažnjive radnje u širem smislu,⁸ predlažem:

- a) da se čl. 107. ZDS-a, koji propisuje uvjete za održavanje usmene rasprave, izmijeni po uzoru na kazneno zakonodavstvo, s ciljem sprječavanja nepotrebnog odugovlačenja postupka, i to tako da se usmena rasprava može održati bez prisutnosti prijavljenog službenika koji je uredno pozvan, ali nije pristupio bez opravdanih razloga, uz uvjet da je prije toga bio ispitan ili se očitovao o zahtjevu za pokretanje disciplinskog postupka,⁹
- b) da se čl. 109/2. ZDS-a, koji regulira zastaru vođenja disciplinskog postupka za teške povrede službene dužnosti državnih službenika (u Hrvatskoj se za svaku od teških povreda službene dužnosti može izreći i kazna prestanka državne službe, čl. 110/2. ZDS-a) uredi po uzoru na kazneno zakonodavstvo i zakonodavstvo SR Njemačke, i to tako da se:

⁷ Prema prijašnjem zakonodavstvu (do stupanja na snagu ZDS 2006.), smatralo se da je disciplinski postupak protiv državnih službenika kazneni postupak s primjesama upravnog postupka (vodio se prema odredbama kaznenog postupka, u njemu se utvrđivala krivnja i izričala kazna).

»Nadalje, važno je istaći da, iako je disciplinski postupak kazneni postupak sui generis, on ima i snažne primjese upravnog postupka.« Ustavni sud, U-III-953/1998 od 4. veljače 2004., www.usud.hr.

Nakon donošenja ZDS-a disciplinski postupak vodi se po pravilima upravnog postupka, no i dalje se utvrđuje odgovornost prijavljenog službenika kojemu se izriču kazne, te su kroz odredbe ZDS-a zadržani neki instituti kaznenog postupka: pravo na branitelja, odgovor na zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka, obvezna provedba usmene rasprave, odredbe o nazočnosti prijavljenog službenika, zastara.

⁸ Horvatić ističe da se, s obzirom na njihovu bit koja se sastoji u kažnjivosti, disciplinska djela »imaju uvijek smatrati dijelovima kaznenog prava u najširem smislu.« Horvatić, Ž. i dr., *Kazneno pravo, Opći dio*, Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb, 2001., str. 8.

⁹ Usp. čl. 531/2. Zakona o kaznenom postupku, NN 152/08, 76/09.

1. propiše zastarni rok za vođenje postupka od tri godine, koji bi se prekidao svakom postupovnom radnjom koja se poduzima radi progona počinitelja zbog počinjene teške povrede službene dužnosti; apsolutna zastara nastupala bi protekom roka koji je dvostruko duži od propisanog zastarnog roka od tri godine,¹⁰ ili da se
2. propiše zastarni rok od tri godine kojeg bi se tijekom obustavljao dok traje sudsko ispitivanje zakonitosti odluke upravnih tijela.¹¹

DISCIPLINARY HEARING HELD IN ABSENCE OF THE CIVIL SERVANT AND THE EQUALITY OF ARMS

Summary

The author has reviewed the decision of the Constitutional Court of the Republic of Croatia No. U-III-2080/2010 of 7 July 2010 in which the Court gave its opinion about the equality of arms in disciplinary procedures. The decision is analysed with regard to justified reason for holding an oral hearing in absence of the accused civil servant, equality of arms, and statute of limitations for disciplinary procedures. The analysis is a basis for suggestions for the appropriate legislative changes.

Key words: disciplinary procedure, civil servant, "equality of arms", oral hearing, statute of limitations for disciplinary procedures

¹⁰ Usp. čl. 20/3. Kaznenog zakona, NN 110/97, 27/98, 50/00, 129/00, 51/01, 105/04, 84/05, 71/06, 110/07, 152/08.

¹¹ Usp. čl. 20/2. Kaznenog zakona.