

## *Dopustivost upravne tužbe protiv ukidnog rješenja u disciplinskom postupku provedenom prema odredbama Zakona o kaznenom postupku*

*Damir Juras\**

Komentirajući jednu konkretnu presudu Upravnog suda, autor upućuje na pravne izvore i sudske praksu koji čine upitnom nadležnost tog suda da u tijeku disciplinskog postupka, provedenog po odredbama Zakona o kaznenom postupku, odlučuje po tužbi okrivljenika podnesenoj protiv ukidnog rješenja Drugostupanjskog disciplinskog suda Ministarstva unutarnjih poslova, kojim se rješenjem postupak ne završava jer njime nije odlučeno o meritumu spora, već je predmet vraćen na ponovno postupanje prvostupanjskom tijelu.

*Ključne riječi:* disciplinski postupak, državni službenik, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, upravni akt, upravni spor, Upravni sud Republike Hrvatske

---

\* Mr. sc. Damir Juras, voditelj Odsjeka prvostupanjskog disciplinskog sudovanja 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.

## I. Uvod

Obrazlažući razloge propisivanja Zakona o općem upravnom postupku (ZUP) kao postupovnog propisa u disciplinskim postupcima protiv državnih službenika,<sup>1</sup> predstavnici Središnjeg državnog ureda za upravu istaknuli su da se supsidijarnom primjenom odredbi Zakona o kaznenom postupku<sup>2</sup> u odlučivanju o teškim povredama službene dužnosti narušavao postupovni sustav. Naime, sudska se kontrola zakonitosti upravnog akta provodila o presudi (aktu) donesenoj (donesenom) prema odredbama ZKP-a,<sup>3</sup> dok se u hrvatskom pravnom sustavu upravni akti donose u upravnom postupku. Propisivanjem ZUP-a kao postupovnog propisa u disciplinskom postupku zbog teške povrede službene dužnosti uklonila se naelogičnost (Pičuljan, Pipunić, 2006: 40).

Iako je Zakonom bilo jasno određeno da je konačna odluka kojom se završava disciplinski postupak upravni akt protiv kojeg se može pokrenuti upravni spor (čl. 47/3. i 47/4. ZDSN),<sup>4</sup> nakon donošenja presude Upravnog suda Us-4622/2008-6 od 18. rujna 2008. postavlja se pitanje imaju li i odluke, koje se donose tijekom disciplinskog postupka vođenog po odredbama ZKP-a, status upravnog akta protiv kojeg se može podnijeti upravna tužba. Potvrdnim odgovorom prihvatila bi se pravna situacija da je tijekom disciplinskog postupka, koji se vodi prema odredbama ZKP-a, akt protiv kojeg nije dopušten redovni (čl. 395. ZKP-a; Pavišić, 2005: 496) ni izvanredni pravni lijek prema odredbama ZKP-a<sup>5</sup> moguće pobijati tužbom odnosno pravim lijekom propisanim Zakonom o upravnim sporovima (ZUS; čl. 1., 2. i 6.). Također, nakon donošenja presude u postupku koji

<sup>1</sup> Člankom 102/1. Zakona o državnim službenicima (ZDS) propisano je da se na postupak zbog povrede službene dužnosti državnih službenika primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje opći upravni postupak.

<sup>2</sup> U NN 152/08 objavljen je tekst novog Zakona o kaznenom postupku, koji u najvećem dijelu stupa na snagu 1. srpnja 2009. odnosno 1. rujna 2011.

<sup>3</sup> Člankom 42/2. Zakona o državnim službenicima i namještenicima (ZDSN) bilo je određeno da se u postupku zbog teške povrede službene dužnosti odgovarajuće primjenjuju odredbe Zakona o kaznenom postupku.

<sup>4</sup> Te odredbe glase:

»Odluka kojom je odlučeno o žalbi je konačna i ovršna.«

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

<sup>5</sup> Izvanredni pravni lijekovi, prema ZKP-u, mogu se podnositi samo protiv pravomoćnih odluka kojima je dovršen kazneni postupak odnosno kojima je odlučeno o krivnji i kazni. V. poglavlje XXIV. ZKP-a.

slijedi nakon ukidnog rješenja i vraćanja predmeta prvostupanjskom tijelu, moguće je presudu osporiti žalbom kao redovnim pravnim lijekom u kaznenom (disciplinskom) postupku te, potom, i upravnom tužbom protiv drugostupanjske odluke.

## II. Tijek disciplinskog i sudskog postupka

Disciplinski sudovi MUP-a proveli su disciplinski postupak protiv okrivljenog policijskog službenika, koji je okončan presudom 511-01-54-II-113754/1-02 od 16. siječnja 2003.<sup>6</sup> Drugostupanjska odluka potvrđena je presudom Upravnog suda Us-1578/03 od 29. svibnja 2003.

U obnovljenom postupku<sup>7</sup> Prvostupanjski disciplinski sud MUP-a u Splitu presudom 511-01-54-ST-19236/2-07 od 4. listopada 2007. stavio je izvan snage pravomoćnu presudu od 16. siječnja 2003. i izmijenio odluku o kazni.<sup>8</sup>

Odlučujući po žalbama okrivljenika i Policijske uprave, Drugostupanjski disciplinski sud MUP-a rješenjem 511-01-54-II-82909/3-07 od 3. travnja 2008. po službenoj je dužnosti ukinuo prvostupanjsku presudu zbog bitne povrede odredaba postupka propisane čl. 367/3. ZKP-a.

Protiv navedenog ukidnog rješenja okrivljenik je pokrenuo upravni spor ističući da Drugostupanjski sud svojim rješenjem nije riješio njegove žalbene navode. Upravni sud je presudom uvažio tužbu, poništio ukidno rješenje MUP-a, odbio žalbe obiju stranaka i u cijelosti potvrdio presudu Prvostupanjskog disciplinskog suda u Splitu od 4. listopada 2007.

## III. Pitanje nadležnosti Upravnog suda

U uvodu je istaknuto da je ZDS-om uklonjen dualitet postupovnih propisa prema kojima se odluka disciplinskih sudova donosila prema pravilima kaznenog postupka, a pobijala kao upravni akt pred Upravnim sudom. Zbog navedenog dualiteta bilo je postavljeno i pitanje pravne prirode

<sup>6</sup> Tom presudom okrivljeniku je izrečena kazna prestanka državne službe.

<sup>7</sup> Obnova postupka na temelju čl. 411/1. ZKP-a, provedena je prema odredbama ZKP-a koje su bile na snazi u vrijeme donošenja pravomoćne presude.

<sup>8</sup> Tom presudom okrivljeniku je izrečena kazna uvjetnog prestanka radnog odnosa.

takvog disciplinskog postupka, a na koje je odgovorio Ustavni sud u odluci U-III-953/1998. navodeći: »... važno je istaći da, iako je disciplinski postupak kazneni postupak *sui generis*, on ima i snažne primjese upravnog postupka.«

Propisivanje ZKP-a kao postupovnog propisa obvezivalo je disciplinske sudove na primjenu njegovih odredbi od trenutka zaprimanja optužnog akta<sup>9</sup> do donošenja konačne odluke o odgovornosti prijavljenog službenika.

Ukidajući prvostupanjsku presudu na temelju ovlasti iz čl. 388. ZKP-a (zbog bitne povrede pravila postupka, čl. 367/3. ZKP-a), Drugostupanjski sud nije niti mogao odlučivati o žalbenim navodima stranaka, već je morao predmet vratiti na ponovno suđenje,<sup>10</sup> što je i učinio.

Ukidnim rješenjem postupak se ne završava, nego nastavlja, a odluka se ima donijeti u naknadno provedenom postupku. Tako je i Vrhovni sud u odluci Kzz-27/01 od 24. studenoga 2004. (Garačić, 2006) naveo da ukidno rješenje suda drugog stupnja, kojim je spis vraćen sudu prvog stupnja na ponovno suđenje, po svojoj prirodi i po svom procesnom značenju nije moguće pobijati zahtjevom za zaštitu zakonitosti,<sup>11</sup> jer je tim rješenjem utvrđeno da je postupak nižeg suda bio nepravilan, zbog čega se ukidnim rješenjem i nalaže otkloniti određene nedostatke. U toj odluci Vrhovni sud nadalje navodi da se ukidnim rješenjem osigurava i zaštićuje zakonito postupanje, jer se *kazneni postupak nastavlja, a pravomoćna sudska odluka će tek uslijediti*, što se može jedino učiniti ponavljanjem postupka i otklanjanjem navedenih nedostataka.

Utruženo drugostupanjsko rješenje doneseno je tijekom disciplinskog postupka, nakon čega je postupak nastavljen i okončan presudom Prvostupanjskog disciplinskog suda u Splitu 511-01-54-ST-19236/8-07 od 7.

<sup>9</sup> Prijedlog za pokretanje disciplinskog postupka, čl. 113/3. Zakona o policiji.

<sup>10</sup> »U slučaju da je, odlučujući o žalbi ili po službenoj dužnosti, utvrdio postojanje bitne povrede odredaba kaznenog postupka zbog koje ukida prvostupanjsku presudu, Drugostupanjski sud ne ulazi u ispitivanje daljnjih, nižih, u žalbi istaknutih žalbenih osnova, ali također ni u ispitivanje povreda Kaznenog zakona na štetu optuženika.« (Pavišić, 2005: 485; v. i Krapac, i dr., 2001: 176, 181, 185–186).

Kada drugostupanjsko tijelo u upravnom postupku, pazeći na to po službenoj dužnosti, utvrdi da upravni akt sadržava najteže oblike nezakonitosti, tada rješenje proglašava ništavim (čl. 267. ZUP-a; v. Krijan, 2006: 522–527).

<sup>11</sup> Vrhovni sud izrijeком otklanja mogućnost izjavljivanja izvanrednog pravnog lijeka protiv ukidnog rješenja u kaznenom postupku.

svibnja 2008.,<sup>12</sup> koju je potvrdio Drugostupanjski disciplinski sud presudom 511-01-54-II-82909/7-07 od 27. lipnja 2008.

## IV. Zaključak

Za Ustavni je sud nesporna pravna priroda disciplinskog postupka vođenog prema pravilima ZKP-a odnosno Ustavni sud smatra da je riječ o kaznenom postupku *sui generis*. Ukidnim rješenjem disciplinski se postupak se ne završava niti se njime strankama priznaje određeno pravo ili utvrđuje određena obveza, već se tom odlukom nalaže ispravljanje pogrešaka i provedba postupka u kojem će biti donesena odluka o meritumu.

S obzirom na to da je ukidno rješenje doneseno na temelju odredbi ZKP-a, ono nije sadržavalo uputu o pravnom lijeku, a niti su druga ukidna rješenja disciplinskih sudova MUP-a sadržavala takvu uputu, što se prethodno nikada nije osporavalo ili činilo upitnim.<sup>13</sup>

Upitno je po kojoj je pravnoj osnovi moguće tijekom disciplinskog postupka, koji ima pravnu prirodu kaznenog postupka i vodi se od početka do kraja po pravilima ZKP-a, protiv ukidnog rješenja voditi upravni spor.<sup>14</sup> Odgovor na to pitanje nije dan u presudi Upravnog suda,<sup>15</sup> najvjerojatnije zato što tuženo tijelo nije niti osporilo dopustivost upravne tužbe,<sup>16</sup> a može se pretpostaviti da je Upravni sud svoju nadležnost utemeljio na odredbama čl. 47/3. i 47/4. ZDSN-a, u svezi s čl. 11.a. ZUP-a i čl. 6/1. i 7/1. ZUS-a. U tom kontekstu svakako treba upozoriti i na odredbu čl. 6/2.

<sup>12</sup> Tom presudom okrivljeniku je izrečena kazna prestanka državne službe.

<sup>13</sup> Ukidna rješenja u kaznenom postupku ne sadržavaju uputu o pravnom lijeku, niti se mogu pobijati redovnim ili izvanrednim pravnim lijekovima. V. presudu Županijskog suda u Koprivnici, I-Kž-179/06 od 20. veljače 2006., [www.zupsudkc.hr](http://www.zupsudkc.hr), te presudu Županijskog suda u Osijeku, Kž-514/06-4 od 15. rujna 2006., <http://e-oglasna.pravosudje.hr>.

<sup>14</sup> Nesporno je da se upravni akt kojim je odlučeno o disciplinskoj odgovornosti može pobijati upravnom tužbom, ali je dvojba može li se akt donesen tijekom disciplinskog postupka pobijati samostalnom tužbom ili samo tužbom protiv presude kojom je disciplinski postupak okončan.

<sup>15</sup> Mogući sudski odgovor na iskazanu dvojbu o nadležnosti Upravnog suda dat će Vrhovni sud ako MUP inicira, a Državno odvjetništvo prihvati inicijativu i podnese zahtjev za zaštitu zakonitosti (čl. 21. ZUS-a) protiv presude Upravnog suda br. Us-4622/2008-6 od 18. rujna 2008.

<sup>16</sup> Razlozi za odbačaj upravne tužbe zbog nenadležnosti propisani su čl. 30. ZUS-a.

ZUS-a, prema kojoj upravni akt, protiv kojeg se može voditi upravni spor, jest akt kojim nadležni organ rješava o stanovitom pravu ili obvezi.<sup>17</sup>

U vezi s naprijed navedenim upozorava se da ukidnim rješenjem nije riješeno o meritumu stvari (odgovornosti i kazni), već je predmet vraćen na ponovno postupanje i odlučivanje, a pravna zaštita protiv tog ukidnog rješenja osigurana je kroz pravo žalbe stranaka protiv presude koja je naknadno donesena.<sup>18</sup>

## Literatura

- Dupelj, Željko, Zlatan Turčić (2000) Komentar Zakona o općem upravnom postupku. Zagreb: Organizator
- Garačić, Ana (2006) Pravni lijekovi u kaznenom postupku i sudskoj praksi. Zagreb: Inženjerski biro
- Krapac, Davor i dr. (2001) Kazneno procesno pravo: primjerovnik. Zagreb: Narodne novine
- Krijan, Pero i dr. (2006) Komentar Zakona o upravnim sporovima. Zagreb: Novi informator
- Krijan, Pero (2006) Komentar Zakona o općem upravnom postupku. Zagreb: Novi informator
- Pavišić, Berislav (2005) Komentar Zakona o kaznenom postupku. Rijeka: Žagar
- Pičuljan, Zoran, Sanda Pipunić (2006) Temeljni instituti novoga službeničkog zakonodavstva. U: Europeizacija uprave i primjena Zakona o državnim službenicima. Zagreb: Novi informator

## Propisi

Zakon o državnim službenicima, NN 62/05, 107/07, 27/08

<sup>17</sup> Krijan i dr. (2006: 29, 32) navode da su bitna obilježja upravnog akta koji se može pobijati upravnom tužbom: a) da se radi o pojedinačnom autoritativnom pravnom aktu, b) da se odnosi na rješavanje u upravnoj stvari o nekom konkretnom pravu ili obvezi pojedinca ili pravne osobe odnosno druge stranke, c) da je donesen u upravnom postupku od strane nadležnog tijela i da se rješenjem meritorno pravno rješava upravna stvar koja je predmet upravnog postupka, bilo da se radi o priznavanju nekog prava ili utvrđivanju neke obveze za građane i pravne osobe.

<sup>18</sup> »Upravni spor može se voditi protiv konačnog zaključka u upravnom postupku, ali konačnog u tom smislu da protiv njega ne postoji druga pravna zaštita u upravnom postupku, a to nije slučaj sa zaključkom kojim se odbija zahtjev za izuzeće, jer protiv njega je pružena potrebna pravna zaštita u okviru pravnog lijeka protiv tog rješenja u glavnoj stvari«, Upravni sud, Us-6827/94 od 16. veljače 1995. (prema: Dupelj, Turčić, 2000: 694).

Zakon o državnim službenicima i namještenicima, NN 27/01

Zakon o kaznenom postupku, NN 110/97, 27/98, 58/99, 112/99, 58/02, 143/02, 115/06

Zakon o općem upravnom postupku, NN 53/91, 103/96 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske

Zakon o policiji, NN 129/00, 41/08

Zakon o upravnim sporovima, NN 53/91, 9/92, 77/92

## Internetske stranice

<http://e-oglasna.pravosudje.hr>

[www.usud.hr](http://www.usud.hr)

[www.zupsudkc.hr](http://www.zupsudkc.hr)

### *THE PERMISSIBILITY OF ADMINISTRATIVE LAW SUIT AGAINST ABOLISHMENT DECISIONS IN DISCIPLINARY PROCEDURES (CONDUCTED ACCORDING TO THE CRIMINAL PROCEEDINGS ACT)*

#### *Summary*

*By commenting a decision of the Administrative Court, the author shows legal sources and court practice that question the jurisdiction of that Court to decide during an ongoing disciplinary procedure conducted according to the Criminal Proceedings Act, on the lawsuit filed by the defendant against the abolishment decision of the Second-Instance Disciplinary Court of the Ministry of Interior. The procedure does not end after passing the said decision, since the decision is not about the meritum of the dispute, but it merely returns the case to the first-instance body for a renewed procedure.*

*Key words: disciplinary procedure, state civil servant, Ministry of Interior of the Republic of Croatia, administrative act, administrative dispute, the Administrative Court*