

Visoki upravni sud Republike Hrvatske

UDK 347.998.85(497.5)(094.8)
351.94(497.5)(094.8)

NEMOGUĆNOST VOĐENJA UPRAVNOG SPORA O PRAVLNOSTI POJEDINAČNE ODLUKE (IZREČENE DISCIPLINSKE KAZNE) DONESENE PRIMJENOM SLOBODNE OCJENE JAVNOPRAVNOG TIJELA

Čl. 4/2. Zakona o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14; čl. 5/2. Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09

Upravni sud nije ovlašten mijenjati odluku disciplinskog suda o izrečnoj disciplinskoj kazni jer odluku o izboru disciplinske kazne disciplinski sud u upravnom (disciplinskom) postupku donosi primjenom slobodne ocjene.¹

Prvostupanjski disciplinski sud Ministarstva unutarnjih poslova (MUP) u Splitu, rješenjem od 8. srpnja 2014., nakon provedenog disciplinskog postupka, proglasio je prijavljenog policijskog službenika odgovornim da

¹ »Prijam u službu, izbor kandidata na internom oglasu, ocjenjivanje službenika, te izbor kazne u postupku zbog povrede službene dužnosti (nakon što je utvrđeno postojanje stegovne odgovornosti) neki su od primjera službeničkih stvari koje se rješavaju primjenom slobodne (diskrecijske) ocjene (nasuprot rješenjima koja se uobičajeno nazivaju pravno vezanim upravnim aktima, premda diskrecijsko odlučivanje podrazumijeva slabiju vezanost, ali ne i potpunu nevezanost pravnom normom). Ovdje je opseg upravnosudske zaštite ograničen na zakonitost odluke, granice ovlasti te svrhu radi koje je dana konkretna diskrecijska ovlast (čl. 4/2. Zakona o upravnim sporovima, ZUS-a). Također, sud ne može sam riješiti stvar, tj. nije ovlašten donijeti reformacijsku (meritornu) presudu kada je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni (čl. 58/1. i 3. ZUS-a). ... Stoga je i opseg pravne zaštite tužitelja u slučaju uspjeha u sporu o zakonitosti rješenja donesenog primjenom slobodne ocjene u nemaloj mjeri ograničen, što je svrhovito imati na umu prilikom odlučivanja o pokretanju spora u takvim stvarima.«, Rajko, A., *Zaštita prava službenika pred upravnim sudovima, Aktualnosti upravne prakse i upravnog sudovanja*, Inženjerski biro, Zagreb, 2015., str. 215.–216.

je počinio težu povredu službene dužnosti i izrekao mu novčanu kaznu u visini 5% plaće u trajanju od jednog mjeseca. Drugostupanjski disciplinski sud MUP-a, odlučujući o žalbama stranaka, rješenjem od 25. rujna 2014. potvrdio je prvostupanjsku odluku u pitanju disciplinske odgovornosti, ali je preinačio prvostupanjsku odluku u pitanju kazne i prijavljenom policijskom službeniku izrekao novčanu kaznu u iznosu 20% plaće u trajanju od četiri mjeseca.

Odlučujući u upravnom sporu, koji je pokrenuo policijski službenik koji je kažnjen u disciplinskom postupku (dalje: tužitelj), Upravni sud u Splitu djelomično je usvojio tužbeni zahtjev, poništio rješenje Drugostupanjskog disciplinskog suda MUP-a (dalje: tuženik) i potvrdio rješenje Prvostupanjskog disciplinskog suda MUP-a u Splitu. Tužitelj i tuženik su podnijeli žalbe protiv prvostupanjske presude. Visoki upravni sud je odbio žalbu tužitelja, a usvojio je žalbu tuženika.

Iz obrazloženja:

»... prvostupanjski sud je pogrešno primijenio materijalno pravo poništavajući tuženikovo rješenje i ostavljajući na snazi prvostupanjsko rješenje.

Naime, odredbom čl. 110/2. t. 1. Zakona o policiji propisano je koje se kazne mogu izreći za teže povrede službene dužnosti te je kao najblaža kazna propisana novčana kazna u mjesečnom iznosu do 20% posljednje plaće koja mu je isplaćena za puni mjesec proveden na radu, na vrijeme od 1 do 6 mjeseci, a u čl. 111/1. istog Zakona propisano je da se pri određivanju vrste kazne uzimaju u obzir težina počinjene povrede i nastale posljedice, stupanj odgovornosti policijskih službenika, okolnosti u kojima je povreda počinjena te olakotne i otegotne okolnosti na strani policijskih službenika.

Iz spisa proizlazi da tužitelj i ne osporava da je počinio težu povredu službene dužnosti, već pokušava opravdati svoje postupke. Pravilno tuženik u žalbi ukazuje da je u skladu s odredbom čl. 111/1. Zakona o policiji, donoseći odluku kojom je tužitelju izrekao težu kaznu od prethodno izrečene, u dovoljnoj mjeri ocijenio olakotne okolnosti. Isto tako tuženik je u istoj mjeri ocijenio i otegotnu okolnost da je tužitelj već disciplinski kažnjavao za istu povredu službene dužnosti te da mu je bila izrečena novčana kazna u visini 10% ukupne plaće isplaćene u trajanju od jednog mjeseca.

... Po ocjeni Visokog upravnog suda, odluka tuženika donesena je u skladu sa zakonom i u granicama ovlasti kojima tuženik raspolaže.

Tuženik u žalbi pravilno tvrdi da je prvostupanjski sud počinio bitnu povredu pravila sudskog postupka jer u tijeku spora nije primijenio odredbu

čl. 4/2. ZUS-a, a to je utjecalo na donošenje zakonite i pravilne presude (čl. 66/2. ZUS-a).

Naime, navedena zakonska odredba ne dopušta vođenje upravnog spora o pravilnosti pojedinačne odluke donesene primjenom slobodne ocjene javnopravnog tijela. U upravnom sporu dopušteno je samo osporavanje zakonitosti takve odluke, granica ovlasti koje je javnopravno tijelo prilikom donošenja odluke koristilo te svrhe radi koje takvom ovlašću raspolaže.«

Presuda od 13. kolovoza 2015.

TROŠKOVI ODVJETNIČKIH USLUGA U UPRAVNOM (DISCIPLINSKOM) POSTUPKU

Čl. 161/1. Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09

Javnopravno tijelo snosi redovite troškove postupka, osim troškova upravnih pristojbi ili drugih troškova koje stranke plaćaju po posebnim propisima. Troškovi odvjetničkih usluga plaćaju se po posebnim propisima pa stranka nema pravo na njihovu naknadu od javnopravnog tijela niti kada je postupak pokrenut protiv nje za nju povoljno okončan.

Iz obrazloženja:

»Među strankama nije sporno da je tužitelj uspio u upravnom (disciplinskom) postupku koji je bio vođen protiv tužitelja, međutim sporno je ima li tužitelj pravo na naknadu troškova svom opunomoćeniku koji ga je zastupao u disciplinskom postupku koji je povoljno okončan za njega i postoji li obveza javnopravnog tijela da snosi te troškove.

Odredbom čl. 161/1. Zakona o općem upravnom postupku (dalje: Zakon) propisano je da javnopravno tijelo snosi redovite troškove postupka, osim troškova upravnih pristojbi ili drugih troškova koje stranke plaćaju po posebnim propisima.

Troškovi pravnog zastupanja odnosno odvjetničke usluge koje nastaju u vezi s obavljenim radom odvjetnika ne čine redovite troškove postupka koje snosi javnopravno tijelo. Posebnim propisima, Zakonom o odvjetništvu i Tarifom o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika, određena je obveza stranke da naknadi trošak u svezi s obavljenim radom odvjetnika sukladno tarifi koju utvrđuje i donosi Komora. Ovaj Sud nalazi da je pravilan stav prvostupanjskog suda da je, i pored nesporne činjenice da je tužitelj uspio u upravnom postupku, riječ o troškovima koji su za stranku,

ovdje tužitelja, nastali po posebnim propisima te je pravilno primijenjena odredba čl. 161/1. Zakona.

Neosnovan je navod žalbe da je u predmetnom postupku trebalo primijeniti odredbu čl. 161/5. Zakona prema kojoj, kada je postupak koji je pokrenut po službenoj dužnosti okončan povoljno za stranku, troškove postupka snosi javnopravno tijelo koje je postupak pokrenulo, ako drukčije nije propisano.

S obzirom na to da st. 1. istog članka Zakona propisuje da javnopravno tijelo snosi redovite troškove postupka, osim troškova upravnih pristojbi ili drugih troškova koje stranke plaćaju po posebnim propisima, proizlazi da stranka za koju je postupak povoljno okončan ima pravo na naknadu troškova postupka, osim troškova upravnih pristojbi i drugih troškova koje stranke plaćaju po posebnim propisima, što onda, sukladno izričitoj zakonskoj normi, ne dovodi do postojanja obveze javnopravnog tijela da trošak odvjetničke usluge nadoknadi stranci.«

Presuda od 27. kolovoza 2015.

PRESTANAK DRŽAVNE SLUŽBE DJELATNIH VOJNIH OSOBA, POLICIJSKIH SLUŽBENIKA I OVLAŠTENIH SLUŽBENIH OSOBA ZBOG POTREBA SLUŽBE

Čl. 6. Zakona o pravima iz mirovinskog osiguranja djelatnih vojnih osoba, policijskih službenika i ovlaštenih službenih osoba, NN 128/99, 129/00; Zakon o policiji, NN 16/01, 22/02, 41/08, 97/12, 118/12

Umirovljenje djelatnih vojnih osoba, policijskih službenika i ovlaštenih službenih osoba ne ovisi isključivo o volji tih osoba, već o diskrecijskoj ocjeni nadležnog ministra ili čelnika tijela s obzirom na potrebe službe. Ta ocjena mora biti obrazložena pojedinačnim razlozima i donesena u granicama dane ovlasti i sukladno svrsi radi koje je ovlast dana.

Iz obrazloženja:

»Prema stanju spisa predmeta proizlazi da je tužitelj kao policijski službenik I. policijske postaje Zagreb, Policijske uprave zagrebačke, podnio 14. kolovoza 2012. molbu za prekidom radnog odnosa s pravom na mirovinu s danom 31. kolovoza 2012. jer ispunjava uvjete za starosnu mirovinu u smislu čl. 6. Zakona o pravima iz mirovinskog osiguranja djelatnih vojnih

osoba, policijskih službenika i ovlaštenih službenih osoba. U međuvremenu, nakon podnošenja zahtjeva za prestankom radnog odnosa radi ostvarivanja prava na mirovinu, tužitelju je radni odnos prestao 5. travnja 2013. odnosno danom izvršnosti rješenja Prvostupanjskog disciplinskog suda u Zagrebu od 14. studenoga 2012., kojim mu je izrečena disciplinska mjera prestanka radnog odnosa.

Odredbom čl. 6/1. naprijed citiranog Zakona propisano je da na temelju rješenja nadležnog ministra odnosno čelnika sigurnosno-obavještajnog sustava o prestanku službe zbog potreba službe, osiguranik može ostvariti pravo na starosnu mirovinu, bez obzira na godine života, kad navrší mirovinski staž od najmanje tri godine, od toga najmanje 15 godina mirovinskog staža na dužnostima, odnosno na poslovima na kojima se staž osiguranja računa s povećanim trajanjem prema odredbama navedenog Zakona i drugih propisa kojima je uređena djelatna vojna služba, služba policijskih službenika i ovlaštenih službenih osoba pravosuđa.

Suprotno navodima žalbe, prvostupanjski sud nije pogrešno primijenio materijalno pravo, već je pravilno obrazložio da je navedenom odredbom utvrđena mogućnost ostvarivanja prava na mirovinu ako ministar utvrdi da potrebe službe zahtijevaju da policijskom službeniku prestane služba. Dakle, riječ je o institutu prestanka službe koji ne ovisi isključivo o tužiteljevoj volji, podnesenom zahtjevu i ispunjavanju uvjeta mirovinskog staža, već o diskrecijskoj ocjeni ministra s obzirom na potrebe službe koja mora biti obrazložena pojedinačnim razlozima i donesena u granicama dane ovlasti i sukladno svrsi radi koje je ovlast dana.

U predmetnom slučaju ministar je obrazložio da se kod prosuđivanja što predstavlja potrebe službe uzima u obzir zaštita digniteta službe, motiviranost u radu policijskih službenika, stupanj odgovornosti te način kako se to postiže. Uz nespornu činjenicu da je tužitelj za vrijeme službe počinio kazneno djelo primanja mita iz čl. 347. Kaznenog zakona, smatra da nije u interesu službe da udovolji zahtjevu tužitelja u smislu navedenog čl. 6/1. Zakona. Dakle, tuženik je u predmetnom slučaju odlučio po slobodnoj ocjeni, odluku je donio u granicama dane ovlasti i u skladu sa svrhom radi koje mu je navedena ovlast dana, pa je prvostupanjski sud pravilno postupio kada je rješenje tuženika ocijenio zakonitim.«

Presuda od 10. lipnja 2015.

PRAVNI UČINAK ODLUKE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE KOJOM SE UKIDA IZVRŠNO RJEŠENJE UPRAVNOG TIJELA

Čl. 76/1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 49/02

Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske kojom se ukida izvršno rješenje upravnog tijela nisu poništene pravne posljedice tog rješenja.

Iz obrazloženja:

»Iz sadržaja spisa predmeta proizlazi da je tužitelj zajedno sa ... bio podvrgnut disciplinskom postupku te da je rješenjem Uprave pravnih i kadrovskih poslova Ministarstva unutarnjih poslova, Odjela disciplinskog sudovanja, Odsjeka prvostupanjskog disciplinskog suda Zagreb od 5. lipnja 2008. oglasen odgovornim zbog teške povrede službene dužnosti iz čl. 99/1. t. g. Zakona o državnim službenicima, opisane kao zloupotreba položaja i prekoračenje ovlasti u službi, zbog čega mu je bila izrečena kazna prestanka državne službe u Ministarstvu unutarnjih poslova. Rješenjem Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Uprave pravnih i karovskih poslova, Odsjeka drugostupanjskog disciplinskog sudovanja od 27. kolovoza 2008. navedeno je rješenje potvrđeno odbijanjem tužiteljeve žalbe.

Presudom Upravnog suda Republike Hrvatske od 11. veljače 2009. odbijena je tužiteljeva tužba. Međutim, po ustavnoj tužbi tužitelja i ... Ustavni sud je odlukom od 23. prosinca 2010. ukinuo kako presudu Upravnog suda tako i oba rješenja Ministarstva unutarnjih poslova u disciplinskom predmetu te predmet vratio Ministarstvu unutarnjih poslova, Odjelu disciplinskog sudovanja, Odsjeku prvostupanjskog disciplinskog suda Zagreb na ponovni postupak.

Zaključkom Odjela disciplinskog sudovanja, Odsjeka prvostupanjskog disciplinskog suda Zagreb od 20. siječnja 2011. obustavljen je disciplinski postupak protiv ... i tužitelja zbog nastupa zastare vođenja u smislu odredbe čl. 109/2. Zakona o državnim službenicima (NN 92/05, 107/07 i 27/08).

Iz spisa proizlazi da je rješenjem od 11. veljače 2011. tužitelj vraćen u državnu službu s danom 21. veljače 2011. na odgovarajuće poslove za koje ispunjava uvjete u pogledu stručne spreme i stečenog zvanja, a rješenjem od 22. veljače 2011. utvrđena mu je odgovarajuća osnovna plaća kao i pripadajući dodaci te uvećanje na osnovi navršenog radnog staža s pravom na isplatu koje počinje teći od 21. veljače 2011.

Osporenim rješenjem odbijena je tužiteljeva žalba uložena protiv spomenuta dva rješenja kako je uvodno navedeno.

Sporno je u predmetnoj stvari je li tužitelju, slijedom odluke Ustavnog suda i ukidanja osporenih rješenja o disciplinskoj odgovornosti te presude Upravnog suda, valjalo uspostaviti radni odnos u kontinuitetu sa svim pripadajućim pravima, pa tako i s pravom na plaću.

Ocjenjujući zakonitost osporenih akata, na osnovi u postupku utvrđenih činjenica Sud nalazi da je osporenim rješenjem pravilno odbijena tužiteljeva žalba izjavljena na navedena rješenja. Naime, spomenutom odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske ukinuta su rješenja tijela prvog i drugog stupnja kao i presuda Upravnog suda Republike Hrvatske i predmet vraćen na ponovni postupak. S obzirom na to da odlukom Ustavnog suda nisu poništena rješenja niti pravne posljedice koje su ona izazvala, već je onemogućeno daljnje proizvođenje pravnih posljedica ukinutih rješenja, Sud ocjenjuje pravilnim stanovište tuženog tijela da je osnovano tužitelj vraćen u službu s danom konačnosti rješenja, nakon zaključka Prvostupanskog disciplinskog suda o obustavi postupka zbog zastare.

Rješenje kojim je tužitelj vraćen u službu i raspoređen na odgovarajuće poslove, za koje udovoljava uvjetima u pogledu stručne spreme i policijskog zvanja, što on u tome dijelu i ne spori, Sud ocjenjuje pravilnim i zakonitim i donesenim u skladu s odredbom čl. 63/1. i čl. 127. Zakona o državnim službenicima. Rješenje o plaći, koja pripada tužitelju od dana povratka na rad, doneseno je u skladu i s čl. 144/1. t. a) i st. 2. Zakona o državnim službenicima te prema vrijednosti koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta i vrijednosti dodataka iz točke 1. B sukladno Uredbi o plaćama policijskih službenika (NN 39/01, 42/01, 122/03, 21/04, 187/04, 77/06, 142/06, 4/07, 60/08, 28/09, 79/09 i 27/10) te čl. 45. Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike (NN 93/08).

Slijedi, po ocjeni Suda, da su rješenja o povratku na rad i rasporedu na odgovarajuće radno mjesto te rješenje o plaći donesena u skladu s važećim materijalnim propisima. Na osnovi izloženog Sud nalazi neosnovanim zahtjev tužitelja za povratkom u službu s danom prestanka radnog odnosa na osnovi disciplinske odluke iz već navedenih razloga, uz što napominje da je disciplinski postupak obustavljen zbog nastupa zastare, a ne iz razloga koji bi otklanjali tužiteljevu odgovornost.«

Presuda od 15. siječnja 2015.

MJERODAVNI PROCESNI ZAKON PRI ODLUČIVANJU O OBNOVI UPRAVNOG POSTUPKA

Čl. 123. Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09

Na izvanredne pravne lijekove u upravnom postupku primjenjuje se zakon koji je na snazi u vrijeme pokretanja postupka po tim lijekovima.

Iz obrazloženja:

»U upravnom sporu koji je tužitelj (bivši policijski službenik) pokrenuo protiv Ministarstva unutarnjih poslova (Drugostupanjskog disciplinskog suda) raspravljalo se i odlučilo o pravnom pitanju odredbe kojeg se zakona primjenjuje u upravnom postupku povodom izvanrednog pravnog lijeka: da li odredbe zakona koji je bio na snazi u vrijeme kada je okončan postupak u kojem je doneseno rješenje čija se obnova traži ili zakona koji je snazi u vrijeme kada je podnesen zahtjev za obnovu postupka kao izvanredni pravni lijek.

Rješenjem tuženika od 7. listopada 2014. odbačen je tužiteljev prijedlog za obnovu disciplinskog postupka okončanog rješenjem tuženika od 15. svibnja 2007. Potonjim rješenjem odbijena je tužiteljeva žalba izjavljena protiv rješenja prvostupanjskog disciplinskog tijela od 26. veljače 2007., kojim rješenjem je utvrđeno da je tužitelj odgovoran za počinjenje teže povrede službene dužnosti nedoličnog ponašanja u službi ili izvan službe, koje se očitovalo u snimanju pornografskih sadržaja vezanih uz djecu i maloljetnike na tvrdom disku službenog osobnog računala, zbog čega mu je izrečena disciplinska kazna prestanka službe. Svoju odluku od 7. listopada 2014. tuženik je utemeljio na utvrđenju da je prijedlog za obnovu postupka tužitelj podnio nakon proteka objektivnog roka propisanog odredbom čl. 123/1. Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09, ZUP), imajući u vidu da je rješenje tuženika od 15. svibnja 2007. tužiteljevim opunomoćenicima dostavljeno 14. lipnja 2007., da je posljednji dan objektivnog roka za podnošenje prijedloga za obnovu postupka bio 14. lipnja 2010., dok je tužitelj prijedlog za obnovu postupka podnio tek 21. srpnja 2014.

Odbijajući tužiteljevu tužbu Upravni sud u Rijeci zauzeo je u presudi od 30. travnja 2015. stajalište da se 'u postupku povodom izvanrednog pravnog lijeka primjenjuje odredbe zakona važećeg u vrijeme pokretanja navedenog postupka (u kojem se odlučuje o izvanrednom pravnom lijeku kao zasebnoj upravnoj stvari), a koji zakon je u ovome slučaju važeći ZUP, neovisno o procesnom zakonu koji je na snazi bio u vrijeme vođenja i

dovršetka postupka u kojem je donesen akt na koji se izvanredni pravni lijek odnosi'.«

Visoki upravni sud Republike Hrvatske potvrdio je stajalište Upravnog suda u Rijeci.

Iz obrazloženja:

»Pravilno je i stajalište Upravnog suda da se na izvanredne pravne lijekove primjenjuju odredbe zakona koji je na snazi u vrijeme pokretanja postupka po tom lijeku. Takvo stajalište izraženo je i u presudi ovog Suda od 25. listopada 2012., koja je objavljena i u Izboru odluka Visokog upravnog suda Republike Hrvatske za 2012. godinu pod rednim brojem 20.«

Presuda od 13. kolovoza 2015.

*Damir Juras**

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