

DAMIR JURAS*

Izbor disciplinske kazne u disciplinskom postupku protiv policijskog službenika

U upravnim stvarima u kojima je javnopravno tijelo zakonom ovlašteno rješavati po slobodnoj ocjeni, odluka mora biti donesena u granicama dane ovlasti i u skladu sa svrhom radi koje je ovlast dana¹ (čl. 5. st. 2. Zakona o općem upravnom postupku: ZUP, NN 47/09., 110/21.). Kada javnopravno tijelo donosi odluku na temelju slobodne ocjene, dužno je voditi brigu o svrsi koja se mora postići tom odlukom - ali time se ono ne oslobađa obveze poštovanja zakonom propisanih pravila postupka koja uključuju pravo stranke da bude upoznata sa svim dokazima i da u obrazloženju odluke budu navedeni razlozi zbog kojih je donesena konkretna odluka; odnosno zbog čega određeni dokazi jesu ili nisu prihvaćeni te zbog čega javnopravno tijelo smatra da se takvom odlukom postiže zakonom određeni cilj. U protivnome odluka javnopravnog tijela jest arbitrarna² i kao takva nezakonita.

* dr. sc. Damir Juras, MUP RH, viši znanstveni suradnik, Split, Hrvatska.

¹ „(...) javnopravno tijelo odluku treba donijeti na temelju slobodne ocjene, vođeno ne samo zakonitošću već i svrhovitošću vlastitoga postupanja. Rješavanje na temelju slobodne ocjene, još nazvano i upravnom diskrecijom, jedno je od najsloženijih pitanja upravnog prava uopće. Razlog je tome što ona čini nužan kompromis između dva važna, ali oprečna cilja pravnog poretka. S jedne strane, trebala bi zaštititi pojedinca od arbitrarne primjene izvršnih ovlasti. Kako bi takva zaštita bila valjana, pravnu normu na konkretno činjenično stanje treba primijeniti zakonito, predvidljivo i jednako drugim slučajevima. S druge strane, potrebno je osigurati donošenje pravične odluke, a koja ovisi o specifičnim okolnostima svakoga slučaja koje zakonodavac propisom nije mogao predvidjeti ili podvesti pod donesenu pravnu odredbu. Stoga se slobodna ocjena može odrediti kao odabir javnopravnog tijela jednoga od zakonom ponuđenih sredstava radi postizanja zakonom određenoga cilja. Taj odabir javnopravno tijelo obavlja na temelju vrijednosne ocjene svake od ponuđenih alternativa. Vodeći se poželjnošću određene mjere u javnoj zajednici općenito, ona upravo odabranim sredstvom u konkretnome slučaju treba najpotpunije ostvariti cilj koji će unaprijediti javni interes. Budući da pri korištenju slobodne ocjene javnopravno tijelo ima zadaću odrediti mjeru koja na najbolji način odgovara zaštiti javnog interesa i prava pojedinca, upravo je načelo razmjernosti posebna vodilja koju pri donošenju takvih upravnih odluka ono treba imati na umu.“, Đerđa, D., Načelo razmjernosti u donošenju upravnih odluka, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, broj 1/2016., str. 186-187.

² „Obrazloženja sudskih odluka, odnosno odluka drugih nadležnih tijela koja ne sadržavaju ozbiljne, relevantne i dostatne razloge za ocjenu kakva je odlukom dana, upućuju na zaključak o arbitrarosti u postupovnom i/

Upravni spor ne može se voditi o pravilnosti pojedinačne odluke donesene primjenom slobodne ocjene javnopravnog tijela, ali se može voditi o zakonitosti takve odluke, granicama ovlasti i svrsi radi koje je ovlast dana (čl. 4. st. 2. Zakona o upravnim sporovima: ZUS, NN 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17., 110/21.).³

Izbor disciplinske kazne u disciplinskom postupku protiv policijskog službenika obavlja se primjenom slobodne ocjene disciplinskoga suda, pa je Upravni sud ovlašten odlučivati o tome je li disciplinski sud kaznu izrekao sukladno sa svrhom radi koje mu je ovlast za izricanje kazne dana.

Prvostupanjski disciplinski sud MUP-a u Rijeci, rješenjem klasa: UP/I-114-04/20-02/221, urbroj: 511-01-158-20-8 od 22. listopada 2020. godine utvrdio je da je policijski službenik (...) počinio težu povredu službene dužnosti iz čl. 96. toč. 1. Zakona o policiji te mu je izrekao novčanu kaznu u visini od 5 % od posljednje plaće isplaćene za puni mjesec proveden na radu, na vrijeme od tri mjeseca.⁴ Navedenu presudu potvrdio je drugostupanjski disciplinski sud MUP-a rješenjem klasa: UP/II-114-04/20-02/93, urbroj: 511-01-158-21-5 od 30. prosinca 2020. godine. U upravnome sporu, koji je tužbom protiv drugostupanjskog disciplinskog suda MUP-a pokrenuo kažnjeni policijski službenik, Upravni sud u Rijeci presudom broj: UsI-634/21-5 od 29. rujna 2021. utvrdio je povredu zakona na štetu tužitelja u odnosu na izbor izrečene disciplinske kazne te je poništio rješenje (tuženika) drugostupanjskoga disciplinskog suda i dio izreke prvostupanjskoga disciplinskog suda koja glasi: „u visini od 5 % od posljednje plaće isplaćene za puni mjesec proveden na radu, na vrijeme od tri mjeseca (3 x 5 %)“; a u preostaloj dijelu odbio je žalbu tužitelja protiv prvostupanjskog rješenja. Navedenom presudom naloženo je tuženiku da o dijelu tužiteljeve žalbe protiv drugostupanjskog rješenja

ili materijalnopravnom smislu.“, Šarin, D., Aspekti prava na pravično suđenje – pravo na pristup sudu kroz jurisprudenciju Ustavnog suda Republike Hrvatske, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, broj 3/2016., str. 738.

³ „Iako je opseg pravne zaštite u sporu o zakonitosti rješenja donesenog primjenom slobodne (diskrecijske) ocjene ograničen, preispitivanjem svrhovitosti odluka koje sadržavaju slobodnu ocjenu, sudska praksa približava se samom preispitivanju (makar elementarnog oblika) pravilnosti takve odluke, a time se ipak širi obuhvat sudske zaštite pojedinaca.“, Horvat Sovilj, P., Slobodna (diskrecijska) ocjena, završni rad, Veleučilište „Nikola Tesla“ u Gospiću, Gospić, 2018., str. 1, <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:107:836129>.

„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.

⁴ Novčana kazna u mjesečnom iznosu do 20 % od posljednje plaće koja je policijskom službeniku isplaćena za puni mjesec proveden na radu, na vrijeme od 1 do 6 mjeseci, propisana je kao jedna od šest disciplinskih kazni među kojima sud bira slobodnom ocjenom (čl. 110. st. 2. Zakona o policiji, NN 34/11., 130/12., 89/14., 151/14., 33/15., 121/16., 66/19.). Disciplinske kazne izriču se radi odgojnog utjecaja na počinitelja i druge policijske službenike u Ministarstvu te održavanja radne discipline i pravila ponašanja u službi i izvan službe (čl. 6. Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika, NN 141/11.).

odluči „polazeći od toga da je za ispunjenje svrhe diskrecijske ovlasti izbora kazne za težu povredu službene dužnosti u konkretnom slučaju potrebno izreći blažu kaznu od kazne izrečene navedenim rješenjem“. Tuženik je protiv prvostupanjske presude podnio žalbu, koja je prihvaćena presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (VUS RH) broj: Usž-4197/21-2 od 10. veljače 2022. godine. U obrazloženju odluke VUS RH nije doveo u pitanje ovlast Upravnog suda da ispituje svrhovitost odluke (kazne) donesene primjenom slobodne ocjene - već je utvrdio da je disciplinski sud MUP-a izrekao primjerenu kaznu kojom se postiže propisani cilj i štiti javni interes.

Iz obrazloženja presude VUS-a RH, broj: Usž-4197/21-2:

„13. U predmetnom je postupku nesporno da su upravna tijela bila ovlaštena koristiti slobodnu ocjenu kod donošenja odluke o disciplinskoj odgovornosti tužitelja pa i da su se pri tome kretala u granicama danih ovlaštenja. Međutim, prvostupanjski sud je poništio odluke disciplinskih tijela MUP-a u dijelu koji se odnosi na visinu disciplinske kazne koja je izrečena tužitelju. Svoju odluku prvostupanjski sud obrazlaže pravnim stajalištem da je u predmetnom slučaju došlo do nerazmjera između odluke o visini disciplinske kazne tužitelju i činjenica koje su je izazvale, odnosno da je povrijeđeno načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa propisano odredbom članka 6. Zakona o općem upravnom postupku, jer da je svrha diskrecijske ovlasti mogla biti ispunjena i blažom kaznom.

14. Takvo pravno stajalište prvostupanjskog suda ne može se prihvatiti.

15. U prvom redu valja navesti da prema članku 2. stavku 2. Zakona o policiji policija građanima pruža zaštitu njihovih temeljnih ustavnih prava i sloboda i zaštitu drugih Ustavom Republike Hrvatske zaštićenih vrijednosti, a da je prema članku 3. stavku 1. točki 1. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima, NN 76/09., policijski posao zaštita života, prava, slobode, sigurnosti i nepovredivosti osobe.

16. Nadalje, prema članku 96. točki 1. Zakona o policiji, neizvršavanje, nesavjesno, nepravodobno ili nemarno izvršavanje službenih obveza predstavlja težu povredu službene dužnosti.

17. Po ocjeni ovog suda, prvostupanjski disciplinski sud je u iscrpnom i opsežno provedenom disciplinskom postupku pravilno utvrdio da je tužitelj počinio težu povredu službene dužnosti iz članka 96. točke 1. Zakona o policiji jer je propustio S. B., koja mu se obratila za pomoć i zaštitu, upoznati s mogućnošću podnošenja kaznene prijave po prijedlogu, unatoč činjenicama koje su upućivale na postojanje elemenata kaznenog djela prijetnje propisanog člankom 139. Kaznenog zakona, NN 125/11., 144/12., 56/15., 61/15., 101/17., 118/18. i 126/19., za koje se kazneni progon poduzima po prijedlogu.

18. Tuženik je pravilno odbio tužiteljevu žalbu izjavljenu protiv navedene prvostupanjske odluke, a koje utvrđenje je, u odnosu na počinjenje teže povrede službene dužnosti, potvrdio i prvostupanjski sud u upravnosudskom postupku. U odnosu na žalbene navode tužitelja koji se odnose na utvrđivanje činjenica i izvođenje dokaza u sudskom postupku valja navesti da prema članku 33. ZUS-a, prvostupanjski sud pri utvrđivanju činjeničnog stanja može uzeti u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporavane odluke, kojima nije vezan, a o njegovoj procjeni ovisi hoće li sam nadalje utvrđivati još neke činjenice i izvoditi dokaze.

19. Međutim, prvostupanjski sud je pogrešno ocijenio da je diskrecijska ovlast disciplinskih sudova mogla biti ispunjena i blažom kaznom od izrečene.

20. Naime, prema odredbi članka 110. stavka 2. točke 1. Zakona o policiji, za teže povrede službene dužnosti kao najblaža kazna može se izreći novčana kazna u mjesečnom iznosu do 20 % od posljednje plaće koja je isplaćena za puni mjesec proveden na radu, na vrijeme od 1 do 6 mjeseci. Tužitelju je izrečena novčana kazna u visini od 5 % od posljednje plaće isplaćene za puni mjesec proveden na radu i to na vrijeme od tri mjeseca, time da su tužitelju pri određivanju vrste kazne uzete u obzir sve olakotne okolnosti iz članka 111. istog Zakona.

21. Imajući na umu sve okolnosti slučaja, ovaj sud ocjenjuje da je tužitelju doista izrečena najblaža kazna kojom se najmanje zadire u prava zaposlenika, kako to pravilno navodi tuženik u svojoj žalbi. Što se tiče razmjernosti djela koje je tužitelj počinio i posljedica koje su mogle nastati zbog toga, po ocjeni ovog Suda, blažom disciplinskom kaznom ne bi bila ispunjena svrha i smisao disciplinske odgovornosti policajca koji S. B. i njezinu obitelj nije uputio na njihova prava i pružio im očekivanu zaštitu, čime je narušeno povjerenje građana u djelatnike policije.

22. S obzirom na sve navedeno, u smislu odredbe članka 4. ZUS-a, ovaj je Sud ocijenio tuženikovo rješenje zakonitim, ocijenio je da je tuženik bio ovlašten koristiti slobodnu ocjenu i da se pritom kretao u granicama danih ovlaštenja. Što se tiče načela razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa propisanog člankom 6. ZUP-a, kako je već navedeno, tužitelju je izrečena primjereni mjera kojom se postiže propisani cilj i ujedno štiti javni interes. Stoga načelo razmjernosti nije narušeno, kako je to pogrešno ocijenio prvostupanjski sud.“

Engl.: The selection of disciplinary sanction in disciplinary proceedings against a police officer