

DAMIR JURAS*

Troškovi pravnog zastupanja stranke u disciplinskom postupku

Prema dosadašnjoj ustaljenoj sudskoj praksi, javnopravno tijelo nije bilo dužno snositi troškove pravnog zastupanja stranke (prijavljenog policijskog službenika) u disciplinskom postupku zbog teže povrede službene dužnosti s obzirom na to da je riječ o dvostranačkom postupku (koji pokreće nadležni rukovoditelj pred disciplinskim sudom) pa takav trošak stranka plaća po posebnim propisima (takav je stav višekratno i jasno izražen u presudama Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usz-766/15-2 od 27. kolovoza 2015., Usz-1940/18-2 od 5. srpnja 2018., Usz-3744/18-2 od 20. studenoga 2019., Usz-3981/18-2 od 20. studenoga 2019., Usz-3980/18-2 od 21. studenoga 2019., Usz-1395/20-2 od 16. srpnja 2020., Usz-2850/21-2 od 8. rujna 2021., Usz-2305/20-2 od 16. rujna 2021.). U citiranoj sudskoj praksi troškovi zastupanja stranke cijenili su se kao ostali troškovi u smislu odredbe čl. 161. st. 1. Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09., 110/21., koje je stranka dužna snositi sama.

U recentnoj presudi broj: Usz-4105/22-2 od 13. travnja 2023., odlučujući o naknadi troškova pravnog zastupanja stranke (policijskog službenika) protiv kojeg je protivna strana (načelnik PU istarske) pokrenula disciplinski postupak, Visoki upravni sud Republike Hrvatske izmijenio je dosadašnje stajalište i odlučio da prijavljeni policijski službenik ima pravo na naknadu troškova pravnog zastupanja jer da se u disciplinskom postupku ne radi o višestranačkom upravnom postupku, nego postupku koji se pokreće po službenoj dužnosti. „16. Po stajalištu ovog suda, postupak zbog teže povrede službene dužnosti je postupak koji se pokreće po službenoj dužnosti, a ne postupak koji je pokrenut na zahtjev stranke, kako to pogrešno tumači prvostupanjski sud. Prema odredbi članka 104. stavka 2. Zakona o policiji postupak zbog teže povrede službene dužnosti pokreće čelnik tijela ili nadležni rukovoditelj, danom predaje zahtjeva za pokretanje postupka nadležnom disciplinskom sudu. Međutim, pogrešno je tumačiti navedenu zakonsku odredbu na način da predaja zahtjeva nadležne službene osobe za pokretanje postupka pred disciplinskim sudom takav postupak čini postupkom u kojem sudjeluju dvije stranke ili više njih s protivnim interesima u smislu

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

odredbe članka 161. stavka 2. ZUP-a. Naime, službena osoba podnošenjem zahtjeva za pokretanje postupka zbog teže povrede službene dužnosti protiv policijskog službenika obavlja službenu dužnost u ime javnopravnog tijela u kojem je zaposlena, a ne podnosi zahtjev u svoje ime štiteći neki svoj osobni interes koji bi bio protivan interesu službenika protiv kojeg se postupak pokreće.“ Slijedom toga Sud zaključuje da policijski službenik, koji je uspio u postupku, ima pravo od protustranke na naknadu troškova pravnog zastupanja: „17. Prema odredbi čl. 161. st. 5. ZUP-a, kad je postupak koji je pokrenut po službenoj dužnosti okončan povoljno za stranku, troškove postupka snosi javnopravno tijelo koje je postupak pokrenulo, ako nije drukčije napisano.“

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u konkretnom predmetu smatra da je postupak zbog teže povrede službene dužnosti postupak koji se pokreće po službenoj dužnosti, pa odluku o naknadi troškova pravnog zastupanja temelji na odredbi čl. 161. st. 5. Zakona o općem upravnom postupku. Njome je propisano da troškove postupka snosi javnopravno tijelo koje je postupak pokrenulo u slučaju kad je postupak, koji je pokrenut po službenoj dužnosti, povoljno okončan za stranku, a takvo je pravno shvaćanje zauzeo i Vrhovni sud Republike Hrvatske u presudi broj: U - zpz 44/2016 od 14. srpnja 2021. „, *Shvaćanje podnositelja zahtjeva da u konkretnom slučaju ne postoji mogućnost naknade troškova nastalih zastupanjem po opunomoćeniku odvjetniku suprotno je izričitoj odredbi čl. 161. st. 5. ZUP-a prema kojoj, u situaciji kada je postupak koji je pokrenut po službenoj dužnosti okončan povoljno za stranku troškove postupka snosi javnopravno tijelo koje je postupak pokrenulo. Iz prakse Europskog suda razvidno je da se ljudska prava moraju jamčiti na djelotvoran i praktičan način, što je osobito važno s obzirom na mjesto prava na pristup pravosuđu u demokratskom društvu (presuda u predmetu Airey protiv Irske od 09. listopada 1979., zahtjev br. 6289/73, § 24). Za pojam pravičnog postupka, kako u građanskom tako i u kaznenom postupku, ključno je da stranke mogu učinkovito i djelotvorno raspravljati i da su u odnosu na protivnu stranu u stanju na jednak način braniti svoja prava i interese (presuda u predmetu De Haes i Gijssels protiv Belgije od 24. veljače 1997., zahtjev br. 19983/92, § 53). Ovaj sud ocjenjuje da je navedeno shvaćanje primjenjivo u predmetnom upravnom postupku. S obzirom na to da je citiranim odredbama ZUP-a predviđena mogućnost angažiranja opunomoćenika odvjetnika za zastupanje u postupku i da, u situaciji kada je postupak koji je pokrenut po službenoj dužnosti okončan povoljno za stranku troškove postupka snosi javnopravno tijelo koje je postupak pokrenulo (kao što je to ovdje slučaj) te uzimajući u obzir složenost samog postupka (postupak utvrđivanja carinskog duga) odnosno sposobnost tužitelja da se sam zastupa (pravna osoba), svako tumačenje odredbi o troškovima postupka koje ne bi imalo za svrhu omogućavanje ravnopravne pozicije stranke koja nema pravna znanja potrebna za poduzimanje određenih radnji i zastupanje svojih interesa u tom postupku (pokrenutom po službenoj dužnosti, a okončanom povoljno za stranku) bilo bi suprotno navedenoj praksi.“*

Recentno stajalište Visokog upravnog suda Republike Hrvatske bitno je kako bi policijski službenik, protiv kojeg se vodi disciplinski postupak, bio u ravnopravnom položaju te mogao učinkovito i djelotvorno braniti svoja prava i interese u postupku, odnosno kako ne bi došlo do povrede prava na pošteno suđenje (pravičan postupak) koje je zajamčeno čl. 29. st. 1. Ustava Republike Hrvatske, NN 56/1990., 135/1997., 113/2000., 28/2001., 76/2010., 5/2014. i čl. 6. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN – MU 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10., 13/17.

Zbog dosadašnjeg stajališta Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, policijski službenik protiv kojeg se vodio disciplinski postupak mogao je faktički biti onemogućen u angažiranju stručne pomoći radi zaštite temeljnih prava, proklamirajući načelo da opunomoćenika u upravnim postupcima imaju samo oni koji si ga financijski mogu priuštiti. Tumačenje da u upravnim postupcima stranke nemaju pravo na naknadu troškova iako su u pravu, a nisu vlastitom voljom pokrenule postupak, moglo je policijske službenike odvratiti od osporavanja zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka i podnošenja pravnih lijekova.

Smisao (svrha) citirane odredbe čl. 161. st. 5. Zakona o općem upravnom postupku nije u tome da se ekonomskim iscrpljivanjem stranka u upravnom postupku obeshrabri u korištenju pravne pomoći, nego da se spriječi samovolja upravnih tijela da bez ikakvih posljedica pokreću nezakonite postupke protiv stranaka.

Aktualno pravno stajalište Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, koje je sukladno s citiranim stajalištem Vrhovnog suda Republike Hrvatske, policijskim će službenicima biti korisno u smislu da će angažirati opunomoćenika kada to ocijene potrebnim, odnosno da neće snositi trošak pravnog zastupanja u postupku u kojem su uspjeli, a navedeno stajalište može (i treba) utjecati i na postupanje ovlaštenika disciplinskog progona da pažljivije procijene proizlazi li iz dokaza osnovana sumnja za pokretanje disciplinskog postupka kako ne bi izazvali nepotrebne troškove za javnopravno tijelo¹.

Engl.: *Costs of Legal Representation for the Party in Disciplinary Proceedings*

¹ Juras D., *Disciplinska odgovornost policijskih službenika u Republici Hrvatskoj*, u: *Policija kao zaštitnik građana* (ur. Giljević, T., Staničić, F.), Institut za javnu upravu, Zagreb, 2022., str. 236.