

DAMIR JURAS*, MERI JURAS**

Nedopustivost vođenja sudskog postupka protiv odluke o utemeljenosti pritužbe protiv državnog službenika

Etičkim kodeksom državnih službenika¹ (čl. 17. – 20. i 23. – 24.) propisano je da građani i pravne osobe te državni službenici mogu povjereniku za etiku podnijeti pritužbu na ponašanje državnih službenika, za koje smatraju da je protivno odredbama Etičkog kodeksa. Povjerenik za etiku provodi postupak ispitivanja osnovanosti pritužbe, o čemu podnosi pisano izvješće čelniku državnog tijela, kojemu priprema i prijedlog odgovora podnositelju pritužbe. Ako podnositelj pritužbe nije zadovoljan odgovorom čelnika državnog tijela, ima pravo podnijeti pritužbu (prigovor na odgovor) Etičkom povjerenstvu, koje je dužno podnositelju dostaviti odgovor i o tome izvijestiti čelnika državnog tijela. Pritužbu na neetičko ponašanje čelnika državnog tijela, koji je državni službenik, rješava Etičko povjerenstvo².

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

** Meri Juras, studentica IV. godine poslijediplomskog studija prava na Pravnom fakultetu u Splitu.

¹ Etički kodeks državnih službenika, NN 40/11., 13/12.

² „Prema pojedinačnim izvješćima zaprimljenih od povjerenika za etiku imenovanih u državnim tijelima, tijekom 2022. godine podneseno je ukupno 207 pritužbi na ponašanje i postupanje državnih službenika. (...) Od 207 sveukupno zaprimljenih pritužbi, povjerenici za etiku su sukladno Etičkom kodeksu riješili 185 pritužbi. Temeljem postupaka koje su po podnesenim pritužbama proveli povjerenici za etiku, 28 pritužbi ocijenjeno je utemeljenim, 81 pritužba bila je neutemeljena, za 65 pritužbi utemeljenost se nije mogla utvrditi, dok su u 11 slučajeva podnositelji odustali od pritužbe. Trenutačno je, prema izvješćima povjerenika za etiku, za 22 pritužbe provjera osnovanosti još uvijek u tijeku. (...) Od ukupnog broja riješenih pritužbi, 149 pritužbi odnosilo se na ponašanje državnih službenika u ministarstvima, 9 pritužbi odnosilo se na službenike u državnim upravnim organizacijama, 2 na službenike u stručnim službama i uredima Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske, a 25 na službenike u pravosuđnim tijelima. (...) S obzirom na vrstu povrede Etičkog kodeksa, najviše pritužbi rješavanih od strane povjerenika za etiku odnosilo se na ponašanje službenika prema građanima, točnije 104 pritužbe. Zbog ponašanja državnih službenika u javnim nastupima podneseno je 36 pritužbi, 28 ih je upućeno zbog međusobnih odnosa službenika, 14 pritužbi odnosilo se na ponašanje nadređenih službenika, 2 na nedopušteno stjecanje materijalne ili druge koristi dok je 1 pritužba podnesena zbog mogućeg sukoba interesa državnog službenika. (...) Nakon provedenih postupaka povjerenika za etiku, od 28 utemeljenih pritužbi,

Zakonom o policiji³ (čl. 5. – 5.d) propisano je da fizička ili pravna osoba koja smatra da su djelovanjem ili propuštanjem djelovanja policijskog službenika u primjeni policijskih ovlasti povrijeđena njezina prava ili slobode, ima pravo Ministarstvu unutarnjih poslova podnijeti pritužbu, o čijoj se utemeljenosti odlučuje u tri stupnja: u prvom stupnju odluku donosi rukovoditelj ustrojstvene jedinice u kojoj je raspoređen policijski službenik na kojeg se pritužba odnosi, u drugom stupnju odlučuje Služba za unutarnju kontrolu, a u trećem stupnju odluku donosi Povjerenstvo za rad po pritužbama. Ako je Povjerenstvo za rad po pritužbama utvrdilo da je pritužba djelomično ili u cijelosti utemeljena, Ministarstvo unutarnjih poslova dužno je u roku od 30 dana od dana zaprimanja odluke Povjerenstva preispitati svoju prethodnu odluku i o tome izvijestiti podnositelja pritužbe⁴.

Recentnim odlukama Visokog upravnog suda Republike Hrvatske jasno je iskazano stajalište da protiv (konačnih) odluka o utemeljenosti pritužbi protiv državnih službenika, odnosno policijskih službenika kao posebne kategorije državnih službenika, nije dopušteno voditi postupak pred upravnim sudovima jer odluka o utemeljenosti pritužbe nije javnopravna odluka kojom se odlučuje o pravima, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari.

Iz obrazloženja:

„5. Prema članku 3. stavku 1. točki 1. ZUS-a, predmet upravnog spora je ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari (upravni akt) protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redovni pravni lijek. Prema članku 2. stavku 2. ZUS-a, javnopravnim tijelom u smislu tog Zakona smatra se tijelo državne uprave i drugo državno tijelo, tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravna osoba koja ima javnu ovlast i pravna osoba koja obavlja javnu službu (pružatelj javnih usluga). 6. Prema članku 2. ZUP-a, upravnom stvari smatra se svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnom interesu fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka neposredno primjenjujući zakone, druge propise ili opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje, a i svaka

pokrenuta su 4 postupka zbog lake povrede službene dužnosti i 4 postupka zbog teške povrede službene dužnosti. U 8 slučajeva državni službenici pisanim su putem upozoreni na neetično postupanje i potrebu pridržavanja odredbi Etičkog kodeksa, a usmeno ili razgovorom s nadređenim službenikom upozoreno je 12 službenika. (...) Tijekom 2022. godine Etičko povjerenstvo je riješilo ukupno 43 predmeta te su donesena 24 mišljenja i 35 zaključaka“, Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, Izvješće o podnesenim pritužbama na neetično ponašanje državnih službenika u 2022. godini, klasa: 050-03/22-01/68, urbroj: 514-09-01-02/04-23-09 od 27. siječnja 2023.

³ Zakon o policiji, NN 34/11., 130/12., 89/14., 151/14., 33/15., 121/16., 66/19.

⁴ U 2022. godini Povjerenstvu za rad po pritužbama upućeno je 15 pritužbi (prigovora na odgovor Službe za unutarnju kontrolu, sa spisom predmeta), Povjerenstvo ih je riješilo 14, od čega je 3 ocijenilo utemeljenim, 6 djelomično utemeljenim, 4 neutemeljenim, a za 1 je utvrđeno da Povjerenstvo nije stvarno nadležno. U odnosu na odluke Povjerenstva, Ministarstvo unutarnjih poslova zauzelo je stajalište da je u 2 predmeta suglasno ili djelomično suglasno, a u 3 predmeta da nije suglasno s navedenim odlukama, dok je u 2 predmeta provedena edukacija policijskih službenika. Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Služba za odnose s javnošću, dopis klasa: 008-01/23-01/68, urbroj: 511-01-11-23-4 od 6. travnja 2023.; Detaljnije o radu Povjerenstva za rad po pritužbama, vidi u: Kralj, Ž., Unutarnja kontrola nad radom policije, Policijska kao zaštitnik prava građana (ur. Giljević, T., Staničić, F.), Institut za javnu upravu, Zagreb, 2022., str. 145. – 147.; Giljević, T., Građanski nadzor nad radom policije, Policijska kao zaštitnik prava građana (ur. Giljević, T., Staničić, F.), Institut za javnu upravu, Zagreb, 2022., str. 169. – 183. i Franulović, D., Staničić, F., Povjerenstvo za rad po pritužbama u Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2/2018, str. 1013. – 1036.

stvar koja je zakonom određena kao upravna stvar. 7. Iz podataka spisa predmeta proizlazi da je tužitelj povjerenici za etiku Uprave za organizaciju pravosuđa i Područnih jedinica pravosudne policije Ministarstva pravosuđa i uprave (dalje: povjerenica za etiku), podnio pritužbe na neetično ponašanje pomoćnice ministra pravosuđa i uprave S. K.. Nezadovoljan odgovorom povjerenice za etiku, tužitelj je podnio pritužbu Etičkom povjerenstvu, ovdje tuženiku, koje je povodom te pritužbe donijelo mišljenje od 13. travnja 2022. godine. 8. Točkom 1. izreke tog mišljenja tuženik je utvrdio da nije nadležan za rješavanje po pritužbi tužitelja jer je, u razdoblju od 23. srpnja 2020. do 11. veljače 2021., S. K. bila pomoćnica ministra pravosuđa i uprave, a što je dužnosničko, a ne službeničko mjesto, zbog čega ne postoje uvjeti za postupak ispitivanja osnovanosti pritužbe temeljem Etičkog kodeksa državnih službenika ("Narodne novine", broj: 40/11. i 13/12.), jer se odredbe tog kodeksa primjenjuju na državne službenike, a ne i na dužnosnike. Istovremeno, u odnosu na pritužbe tužitelja koje se odnose na razdoblje nakon 11. veljače 2021., od kada je imenovana ravnateljica Uprave za organizaciju pravosuđa u Ministarstvu pravosuđa i uprave, što je službeničko mjesto, tuženik je, točkom 3. izreke, utvrdio da je povjerenica za etiku u obvezi uzeti u rad i provesti postupak ispitivanja osnovanosti pritužbe. 9. Prvostupanjski upravni sud je odbacio tužbu tužitelja, temeljem odredbe članka 30. stavka 1. točke 7. ZUS-a, koja propisuje da će sud rješenjem odbaciti tužbu ako utvrdi da je podnesena u stvari koja ne može biti predmet upravnog spora, s kojom odlukom je suglasan i ovaj Sud. 10. Naime, tuženik nije javnopravno tijelo u smislu članka 2. stavka 2. ZUS-a, nego, prema članku 28. Etičkog kodeksa državnih službenika, neovisno radno tijelo koje daje mišljenja o sadržaju i načinu primjene Etičkog kodeksa te promiče etička načela i standarde u državnoj službi. Osim toga, iz odredbi Etičkog kodeksa državnih službenika proizlazi da nema normativnog uporišta za zaključak o mogućnosti podnošenja bilo kakvog pravnog lijeka u smislu žalbene procedure ili upravnog spora u odnosu na osporavano mišljenje. 11. Imajući u vidu navedeno, pravilan je zaključak prvostupanjskog upravnog suda da, u konkretnom slučaju, osporavano mišljenje ne predstavlja javnopravnu odluku kojom se odlučuje o pravima, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari neposrednom primjenom zakona, drugih propisa ili općih akata kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje, slijedom čega protiv takve odluke tuženika nije osigurana upravnosudska zaštita kroz upravni spor", Usz-2899/22-2 od 7. listopada 2022.

„5. Prvostupanjski je sud, polazeći od odredbi članka 3. stavka 1. toč. 1. do 4. ZUS-a, kojima je određen predmet upravnog spora, članka 2. stavka 1. ZUP-a, kojim je određeno što se smatra upravnom stvari, kao i odredbi članka 5. Zakona o policiji („Narodne novine“ 34/11., 130/12., 89/14., 151/14., 33/15., 121/16. i 66/19.) i članka 2. i 8. Pravilnika o načinu rada i postupanja po pritužbama („Narodne novine“ 16/21. i 51/21), osnovano zaključio da u konkretnom slučaju osporena odluka tuženika ne predstavlja pojedinačnu odluku ili postupanje koje bi bilo predmetom ocjene u upravnom sporu. Dakle, osporenom odlukom tuženika ne odlučuje se o pojedinačnim pravima i obvezama tužitelja iz područja upravnog prava, već je u konkretnom slučaju riječ o pritužbi tužitelja podnesenoj zbog nepokretanja prekršajnog postupka protiv druge osobe pa mu iz tog razloga nije osigurana sudska zaštita u upravnom sporu, već eventualno podnošenje privatne tužbe nadležnom sudu“, Usz-4027/22-2 od 26. svibnja 2023.

Engl.: Inadmissibility of Conducting Judicial Proceedings Against a Decision on the Grounds of the Complaint Against a Civil Servant