

DAVOR POSILOVIĆ*, DINKO LJUBIĆ**

Slobodna (diskrecijska) ocjena u postupku nabave oružja radi osobne sigurnosti

Prema podacima iz 2023., u Republici Hrvatskoj 29.772 građana imaju izdane oružne listove za držanje oružja radi osobne sigurnosti, dok njih 13.598 ima izdane oružne listove za držanje i nošenje oružja u istu svrhu (Juras i Juras, 2023:485). Riječ je o velikoj brojci uzmemo li u obzir činjenicu da građanima samo u posebnim okolnostima, odnosno specifičnim situacijama kada država kao nositelj monopola legalne fizičke prisile putem svojih institucija ne može u dovoljnoj mjeri omogućiti osobnu sigurnost, država daje mogućnost nabave vatrenog oružja kako bi ostvarili zadovoljavajući stupanj osobne sigurnosti (Ljubić, 2024:98).

Odredbom članka 12. Zakona o nabavi i posjedovanju oružja građana¹ (u daljnjem tekstu: ZNPOG) propisano je da opravdani razlog za nabavu oružja radi osobne sigurnosti ima osoba koja dokaže da je njezina osobna sigurnost ugrožena ili bi mogla biti ugrožena u tolikoj mjeri da joj za njezino osiguranje treba oružje te ako zbog naravi posla ili okolnosti u kojima ga obavlja postoji potreba za nabavom oružja, a aktivnostima i mjerama institucija sigurnosti ili drugim mjerama ne bi se mogla osigurati dostatna zaštita. Mišljenje o tome postoji li opravdan razlog za nabavu oružja radi osobne sigurnosti daje povjerenstvo koje osniva čelnik nadležnog tijela na temelju činjenica i okolnosti koje je u zahtjevu za nabavu oružja radi osobne sigurnosti naveo podnositelj zahtjeva, kao i činjenica i okolnosti utvrđenih tijekom provođenja postupka u povodu zahtjeva za nabavu oružja.

Dakle, iz navedene je odredbe vidljivo da spomenuto povjerenstvo odlučuje slobodnom ocjenom, a ona postoji u slučajevima kada zakonodavac, umjesto da propiše točan način postupanja u konkretnoj situaciji, disjunktivnom pravnom normom predvidi nekoliko alternativa, ovlašćujući primjenjivača da se slobodno opredijeli za neku od njih (Aviani, 2003:131). Međutim, službena osoba uvijek djeluje u javnom interesu i mora se, pri odabiru ponuđene mogućnosti, rukovoditi svrhom koju je pravni poredak imao u vidu kada joj je davao ovlast na diskrecijsko odlučivanje. U tom se smislu mora istaknuti da pravo na dis-

* Davor Posilović, univ. spec. crim., Policijska akademija „Prvi hrvatski redarstvenik“, Ravnateljstvo policije, Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb, Hrvatska.

** Dinko Ljubić, univ. spec. crim., Policijska akademija „Prvi hrvatski redarstvenik“, Ravnateljstvo policije, Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb, Hrvatska.

¹ Zakon o nabavi i posjedovanju oružja građana, NN br. 94/18., 42/20. i 114/22.

krećijsko odlučivanje mora biti dužnost, a ne privilegij službene osobe (Staničić, 2015:16).

Slobodnu diskrecijsku ocjenu ne bi se smjelo brkati s ovlašću donošenja „tehničke ocjene“ i „slobodne ocjene dokaza“ (Babac, 2004:189), što se ponekad događa u praksi, a na što ćemo se posebno osvrnuti prilikom izlaganja sudske prakse u nastavku članka.

Rješenjem Policijske uprave osječko-baranjske, Klasa: NK-UP/I-213-01/23-03/38901, Urbroj: 511-07-18-23-3 od 3. 11. 2023., odbijen je zahtjev P. N.-a za registraciju² pištolja radi osobne sigurnosti jer za to nije postojao opravdan razlog.

Protiv navedenog rješenja P. N. je podnio tužbu pred Upravnim sudom u Osijeku u kojoj navodi da je prilikom podnošenja zahtjeva kao dokaz o ugroženosti osobne sigurnosti priložio presudu Županijskog suda Splitu te da, analizirajući obrazloženje pobijanog rješenja prilikom donošenja odluke, nisu utvrđivane druge činjenice i okolnosti, što je nezadovoljavajuće i arbitrarno, a sve zbog očitog razloga tuženikova poistovjećivanja slobodne (diskrecijske) ocjene sa slobodnom ocjenom dokaza u upravnom postupku, što su zapravo dva instituta bitno različitog sadržaja.

Presudom Upravnog suda u Osijeku, poslovni broj: Usl-1392/2023-8 od 24. 9. 2024., odbijen je tužbeni zahtjev radi poništenja navedenog rješenja, kao i zahtjev tužitelja za naknadu troškova upravnog spora.

Iz obrazloženja navedene presude Upravnog suda u Osijeku:

„5. Sud je izveo dokaze uvidom u spis, svu dokumentaciju koja je priložena spisu, kao i u spis provedenog upravnog postupka te je na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja u smislu odredbe članka 114. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima³ (u daljnjem tekstu: ZUS) utvrdio da tužbeni zahtjev nije osnovan.

6. Iz podataka spisa upravnog postupka proizlazi da je tužitelj 27. 6. 2023. godine podnio zahtjev za registraciju oružja na propisanom obrascu, uz koji je priložio zamolbu s pojašnjenjem da ima registrirani pištolj marke i modela Glock 19, Gen5 s oružnim listom za držanje u svrhu sporta te da isti želi preregistrirati na oružni list za držanje i nošenje oružja u svrhu samoobrane. U zamolbi je tužitelj pojasnio kako je predmetno oružje naslijedio od majke koja ne ispunjava uvjete za držanje i nošenje oružja zbog starosti te da s istom živi u zajedničkom kućanstvu. Naveo je i kako opravdani razlog iz članka 11. stavka 1. ZNPOG-a proizlazi iz okolnosti da je nad njegovom majkom počinjeno kazneno djelo prijetnje opisano u članku 123. Kaznenog zakona,⁴ o čemu prilaže pravomoćnu presudu.

7. Prema članku 11. stavku 1. ZNPOG-a nadležno tijelo izdat će podnositelju zahtjeva odobrenje za nabavu vatrenog oružja kategorije B radi bavljenja lovom, sportskim streljaštvom ili radi osobne sigurnosti ako ispunjava opće i posebne uvjete. Nadalje, prema stavku 2. točki 1. istog članka, opći uvjet za izdavanje odobrenja za nabavu oružja fizičkoj osobi je da je ista položila lovački ispit, ako vatreno oružje nabavlja radi bavljenja lovom ili da se aktivno bavi sportskim streljaštvom, ako vatreno oružje nabavlja radi bavljenja sportskim streljaštvom, o čemu mora priložiti odgovarajuće uvjerenje, potvrdu ili drugi odgovarajući dokaz ili da ima opravdani razlog za nabavu oružja ako oružje nabavlja radi osobne sigurnosti.

² Treba spomenuti da iako termini „nabava oružja“ i „registracija oružja“ nisu sinonimi, riječ je o usko povezanim pojmovima, a opći i posebni uvjeti za nabavu oružja odnose se na oba termina pa stoga i zakonodavac, kada se referira na spomenute uvjete, kumulira te termine.

³ Zakon o upravnim sporovima, NN br. 36/24.

⁴ Kazneni zakon, NN br. 125/11., 144/12., 56/15., 61/15., 101/17., 118/18., 126/19., 84/21., 114/22., 114/23. i 36/24.

8. Prema članku 12. stavku 1. ZNPOG-a opravdani razlog za nabavu oružja radi osobne sigurnosti ima osoba koja dokaže da je njezina osobna sigurnost ugrožena ili bi mogla biti ugrožena u tolikoj mjeri da joj za njezino osiguranje treba oružje te ako zbog naravi posla ili okolnosti u kojima ga obavlja postoji potreba za nabavom oružja, a aktivnostima i mjerama institucija sigurnosti ili drugim mjerama ne bi se mogla osigurati dostatna zaštita. Stavkom 2. istog članka, određeno je da mišljenje o tome postoji li kod osobe koja je podnijela zahtjev za nabavu oružja radi osobne sigurnosti opravdani razlog za nabavu oružja, daje povjerenstvo koje osniva čelnik nadležnog tijela, na temelju činjenica i okolnosti koje je u svom zahtjevu naveo podnositelj zahtjeva i činjenica i okolnosti⁵ utvrđenih tijekom provođenja postupka povodom zahtjeva za nabavu oružja.

9. Sukladno odredbi članka 19. stavka 2. ZNPOG-a, građaninu koji ispunjava opće i posebne uvjete iz članka 11. tog Zakona, nadležno tijelo izdat će odobrenje za nabavu lovačkog oružja radi držanja i nošenja te odobrenje za nabavu sportskog oružja i oružja za osobnu sigurnost radi držanja, dok je odredbom stavka 3. istog članka određeno da iznimno od odredbe stavka 2. ovoga članka, građaninu koji ispunjava opće i posebne uvjete iz članka 11. navedenog Zakona, nadležno tijelo može izdati odobrenje za nabavu oružja za osobnu sigurnost radi držanja i nošenja, o čemu ono odlučuje po slobodnoj ocjeni, uzimajući u obzir činjenice i okolnosti koje je u svom zahtjevu za nabavu oružja, radi osobne sigurnosti, naveo podnositelj zahtjeva i činjenica i okolnosti utvrđenih tijekom provođenja postupka povodom zahtjeva za nabavu oružja.

10. Odredbom članka 20. stavka 1. ZNPOG-a određeno je da će nadležno tijelo odbiti rješenjem zahtjev za izdavanje odobrenja za nabavu oružja građaninu ako ne ispunjava uvjete za nabavu oružja propisane ovim Zakonom.

11. Uvidom u presudu Županijskog suda Splitu, poslovni broj: Kž-283/2023-5 od 2. 5. 2023. godine, utvrđeno je da tužitelj nije žrtva niti oštećenik kaznenog postupka u povodu kojega je predmetna presuda donesena.

12. U odnosu na navode tužitelja kako javnopravno tijelo u konkretnom slučaju nema pravo slobodnog diskrecijskog odlučivanja, Sud ističe kako je odredbom članka 19. stavka 3. ZNPOG-a propisano da, iznimno od odredbe stavka 2. toga članka, građaninu koji ispunjava opće i posebne uvjete iz članka 11. toga Zakona, nadležno tijelo može izdati odobrenje za nabavu oružja za osobnu sigurnost radi držanja i nošenja, o čemu odlučuje po slobodnoj ocjeni, uzimajući u obzir činjenice i okolnosti koje je u svom zahtjevu za nabavu oružja, radi osobne sigurnosti, naveo podnositelj zahtjeva i činjenice i okolnosti utvrđene tijekom provođenja postupka povodom zahtjeva za nabavu oružja. Slijedom navedenoga, navodi tužitelja kako u konkretnom slučaju tuženik nije ovlašten odlučivati⁶ po slobodnoj ocjeni, nisu opravdani.

⁵ Navedena zakonska formulacija u skladu je s „načelom utvrđivanja materijalne istine“ iz članka 8. Zakona o općem upravnom postupku, NN br. 47/09. i 110/21. (u daljnjem tekstu: ZUP). S tim u vezi, Borković (2002:404) navodi da intencija zakonodavca izražena tako ističe potrebu da postupak koji prethodi donošenju rješenja bude proveden tako da osigura da činjenice prikupljene u toj fazi budu takve da se na njihovoj podlozi može utvrditi pravo stanje stvari.

⁶ Ispravno navodi Rajko (2016) da je pogrešno poistovjećivati slobodnu (diskrecijsku) ocjenu i slobodnu ocjenu dokaza u upravnom postupku. Slobodna (diskrecijska) ocjena primjenjuje se kod rješavanja upravne stvari, dok je slobodna ocjena dokaza načelo općega upravnog postupka primjenjivo prilikom utvrđivanja odlučnih činjenica. U upravnom je postupku slobodna ocjena dokaza pravilo, a diskrecijska ocjena iznimka, koja svoje utemeljenje ima u posebnom propisu.

13. Također, valja reći i kako mišljenje o tome postoji li opravdani razlog kod osobe koja je podnijela zahtjev za nabavu oružja za osobnu sigurnost radi držanja i nošenja, prema članku 12. ZNPOG-a, daje povjerenstvo koje osniva čelnik nadležnog tijela, a u konkretnom slučaju, po razmatranju zahtjeva tužitelja, Povjerenstvo je dalo mišljenje da tužitelj nema opravdani razlog za nabavu odnosno registraciju oružja radi osobne sigurnosti za držanje i nošenje oružja, smatrajući kako isti nije dokazao da mu je osobna sigurnost ugrožena ili bi mogla biti ugrožena.

14. S time u vezi, ovaj Sud napominje i kako je odredbom članka 5. stavka 2. ZUP-a propisano da u upravnim stvarima u kojima je javnopravno tijelo zakonom ovlašteno rješavati po slobodnoj ocjeni, odluka mora biti donesena u granicama dane ovlasti i sukladno svrsi radi koje je ovlast dana. Budući da, suprotno navodima tužitelja, odluka o stupnju ugroženosti osobne sigurnosti podliježe slobodnoj (diskrecijskoj) ocjeni nadležnih javnopravnih tijela, sudski nadzor zakonitosti pojedinačne odluke donesene primjenom slobodne ocjene ograničen⁷ je na ocjenu zakonitosti takve odluke, granice ovlasti i svrhu radi koje je ovlast dana, prema članku 4. stavak 2. ZUS-a.⁸

15.1. Prigovor tužitelja kako je osporena odluka tuženika arbitrarna te da je tuženik pored svih činjenica koje je u svom zahtjevu naveo tužitelj, trebao utvrđivati tijekom postupka i druge činjenice i okolnosti o kojima ovisi dano mišljenje te da je u obrazloženju pobijanog rješenja trebao navesti koje su to sve činjenice i okolnosti utvrđene tijekom postupka pa da mu je stoga povrijeđeno ustavno odnosno konvencijsko pravo na pravični postupak, Sud smatra neosnovanim. Naime, prema odredbama članka 12. ZNPOG-a, teret dokazivanja činjenice da mu je sigurnost ugrožena ili bi mogla biti ugrožena u toj mjeri koja bi se smatrala opravdanim razlogom je na podnositelju zahtjeva (stavak 1.), a koji, u konkretnom slučaju, pored presude iz koje je razvidno kako isti nije žrtva niti oštećenik kaznenog djela, nije priložio niti jedan drugi dokaz koji bi govorio u prilog postojanju opravdanog razloga, pri čemu je u konačnici i primjenom testa razmjernosti⁹ potrebno naglasiti da je zadiranje tuženika u slobodu raspolaganja tužitelja legitiman (javni interes opće potrebe sigurnosti društva).¹⁰

15.2. Također sud ocjenjuje da navodi tužitelja izneseni na raspravi ne dovode do zaključka da isti nisu bili dio slobodne ocjene tuženika jer činjenica da počinitelj kaznenog djela prijetnje prema majci tužitelja učestalo, bez razloga, prema navodima tužitelja, prijavljuje tužitelja i njegovu majku nadležnoj policijskoj postaji, ne predstavlja činjenicu koja nije sadržajno obuhvaćena razmatranjem tuženika u okviru pravomoćne presude zbog prethodno citiranog kaznenog djela prijetnje.

⁷ Naime, odredbom članka 4. stavka 2. ZUS-a izričito je navedeno da se upravni spor ne može voditi o pravilnosti pojedinačne odluke donesene primjenom slobodne ocjene javnopravnog tijela, nego samo o zakonitosti takve odluke, granicama ovlasti i svrsi radi koje je ovlast dana.

⁸ Tako Krišković i sur. (2003:30) navode da nema diskrecijskog akta, nego samo određene diskrecijske ocjene u povodu nekog akta, a u upravnom sporu izmiču kontroli legalnosti samo diskrecijski dijelovi tog akta, dok naprotiv, dolaze pod tu kontrolu svi ostali, pravno vezani, dijelovi tog akta.

⁹ Pri korištenju slobodne ocjene javnopravno tijelo ima zadaću odrediti mjeru koja najbolje odgovara zaštiti javnoga interesa i prava pojedinca, a upravo je načelo razmjernosti posebna vodilja koju pri donošenju takvih upravnih odluka ono treba imati na umu (Đerđa, 2016:187).

¹⁰ Oružje je opasna stvar koja je ograničena u pravnom prometu zato što je, među ostalim, često sredstvo počinjenja kaznenih djela te stoga posjedovanje oružja predstavlja određeni rizik za javnu sigurnost (Ljubić, 2022:425).

16. Uzevši u obzir navedeno, osporena odluka tuženika ocjenjuje se zakonitom, odnosno u skladu s Ustavom republike Hrvatske¹¹ i Konvencijom¹² te je slijedom navedenog, primjenom članka 116. ZUS-a, tužbeni zahtjev tužitelja odbijen kao neosnovan.“

LITERATURA

1. Aviani, D. (2003). *Praktikum upravnog prava Republike Hrvatske, Drugo izmijenjeno izdanje*, Split, Veleučilište u Splitu.
2. Babac, B. (2004). *Upravno pravo, Odabrana poglavlja iz teorije i praxisa*, Manualia Universitatis Studiorum Oesekiensis, Osijek.
3. Borković, I. (2002). *Upravno pravo, VII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Narodne novine, Zagreb.
4. Đerđa, D. (2016). *Načelo razmjernosti u donošenju upravnih odluka*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 37(1), str. 175–200.
5. Kazneni zakon, NN br. 125/11., 144/12., 56/15., 61/15., 101/17., 118/18., 126/19., 84/21., 114/22., 114/23. i 36/24.
6. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN - MU br. 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10. i 13/17.
7. Krišković, V., Krbek, I., Ivančević, V., Borković, I., Medvedović, D. (2003). *Hrestomatija upravnog prava*, Zagreb, Suvremena javna uprava.
8. Juras, D., Juras, M. (2023). *Nabava oružja radi osobne sigurnosti*, Policija i sigurnost, 32(4), str. 485–487.
9. Ljubić, D. (2024). *Nabava oružja radi osobne sigurnosti*, Policija i sigurnost, 33(1), str. 98–110.
10. Ljubić, D. (2022). *Preventivne mjere usmjerene sprečavanju počinjenja kaznenih djela u Republici Hrvatskoj prilikom nabave i posjedovanja oružja građana*, Policija i sigurnost, 31(4), str. 425–438.
11. Rajko, A. (2016). *Pogrešno je poistovjećivati slobodnu (diskrecijsku) ocjenu i slobodnu ocjenu dokaza u upravnom postupku*, 22. 8. 2016., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/pogresno-je-poistovjecivati-slobodnu-diskrecijsku-ocjenu-i-slobodnu-ocjenu-dokaza-u-upravnom-postupku-27116> – pristupljeno 8. 1. 2025.
12. Staničić, F. (2015). *Policijsko upravno pravo*, Zagreb, Narodne novine.
13. Ustav Republike Hrvatske, NN br. 56/90., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10. i 5/14.
14. Zakon o nabavi i posjedovanju oružja građana, NN br. 94/18., 42/20. i 114/22.
15. Zakon o općem upravnom postupku, NN br. 47/09. i 110/21.
16. Zakon o upravnim sporovima, NN br. 36/24.

Engl.: *Free (Discretionary) Assessment in the Procedure for Obtaining Firearms for Personal Safety*

¹¹ Ustav Republike Hrvatske, NN br. 56/90., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10. i 5/14.

¹² Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN - MU br. 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10. i 13/17.