

DAMIR JURAS*

Odvojenost disciplinske i kaznene odnosno prekršajne odgovornosti policijskih službenika

Sažetak

Autor u tekstu daje prikaz različitih oblika pravne odgovornosti policijskih službenika: disciplinske i kaznene odnosno prekršajne odgovornosti. Nakon analize zakonskih odredbi, stavova pravne teorije i sudske prakse (upravnih sudova u Republici Hrvatskoj, Ustavnog suda Republike Hrvatske i Europskog suda za ljudska prava), autor zaključuje da se radi o različitim i neovisnim oblicima odgovornosti, koje se utvrđuju pred različitim tijelima i prema različitim propisima, a različita je i svrha disciplinskog i kaznenog odnosno prekršajnog postupka. Stav je autora da je zakonska odredba o odvojenosti ovih oblika pravne odgovornosti opravdana te da o tome postoji suglasje u teoriji i praksi.

Ključne riječi: *disciplinska odgovornost, disciplinski postupak, kaznena odgovornost, prekršajna odgovornost, policijski službenik.*

UVOD

Policijski službenici su državni službenici koji u Ministarstvu unutarnjih poslova (u nastavku teksta: Ministarstvo) obavljaju policijske poslove i poslove koji su s njima usko povezani¹. Svi zaposleni u Ministarstvu moraju se ponašati zakonito, ali od policijskih službenika se zahtijeva dolično i zakonito ponašanje ne samo u službi već i izvan službe².

* dr. sc. Damir Juras, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, voditelj Odjela prvostupanj-skog disciplinskog sudovanja u Splitu. Autor u tekstu iznosi osobna stajališta.

¹ Čl. 3. st. 1. Zakona o policiji (NN 34/11., 130/12., ZoP). Policijski poslovi određeni su čl. 3. st. 1. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima (NN 74/09., ZoPPO), a jedan od poslova je i sprječavanje kaznenih djela i prekršaja, njihovo otkrivanje i prikupljanje podataka o tim djelima i počiniteljima (čl. 3. st. 1. t. 3., ZoPPO).

² Čl. 31. st. 1. ZoP-a propisano je da je policijski službenik i izvan službe dužan ponašati se tako da ne šteti ugledu službe.

Iz sudske prakse: "(...) bez obzira da li je ili nije bio isprovociran ne može opravdati ponašanje policijskog službenika koji je dužan uskladiti svoje ponašanje i izvan službe tako da u svakom trenutku njegovo ponašanje bude na razini policijskog službenika, a to je da štiti pravni poredak, te da upravo svojim ponašanjem pruža primjer da se eventualne razmirice isključivo moraju rješavati preko mjerodavnih tijela, a nikako samoinicijativno kao što je u konkretnom slučaju učinio tužitelj."

Upravni sud Republike Hrvatske, Us-8430/2002-4 od 12. prosinca 2002.

Policijski službenik može radnjom ili radnjama kojima ostvari obilježja povrede službene dužnosti istodobno povrijediti druga zaštićena dobra, odnosno počiniti kazneno djelo ili prekršaj, tako da ista radnja može dovesti do potrebe utvrđivanja i disciplinske i kaznene, odnosno prekršajne odgovornosti policijskog službenika.

1. KAZNENA ODGOVORNOST

Kaznena odgovornost je odgovornost za kaznena djela propisana Kaznenim zakonom³. Kaznena djela i kaznenopravne sankcije propisuju se samo za ona ponašanja kojima se tako povređuju ili ugrožavaju osobne slobode i prava čovjeka te druga prava i društvene vrijednosti zajamčene i zaštićene Ustavom Republike Hrvatske i međunarodnim pravom da se njihova zaštita ne bi mogla ostvariti bez kaznenopravne prisile (čl. 1. KZ-a). Kazneni postupak vodi se prema pravilima propisanim Zakonom o kaznenom postupku⁴, a u kaznenom postupku mogu se izreći kazne: novčana kazna, zatvor i dugotrajni zatvor (čl. 40. st. 1. KZ-a). Državni odvjetnik ili oštećenik kao tužitelj (čl. 19. st. 1. i 55. st. 2. ZKP-a) podizanjem optužnice pokreće kazneni postupak za kaznena djela koja se progone po službenoj dužnosti. Tijela nadležna za odlučivanje o kaznenoj odgovornosti su: općinski i županijski sudovi, Visoki kazneni sud Republike Hrvatske te Vrhovni sud Republike Hrvatske (čl. 19. st. 1. ZKP-a). Svrha kažnjavanja je izraziti društvenu osudu zbog počinjenoga kaznenog djela, jačati povjerenje građana u pravni poredak utemeljen na vladavini prava, utjecati na počinitelja i sve druge da ne čine kaznena djela jačanjem svijesti o pogibeljnosti činjenja kaznenih djela i o pravednosti kažnjavanja te omogućiti počinitelju ponovno uključivanje u društvo⁵ (čl. 41. KZ-a).

Posljedica (učin) bilo kojeg kaznenog djela koje počinio policijski službenik povlači za sobom utvrđivanje njegove kaznene odgovornosti, a zakonodavac je za policijske službenike predvidio i rigoroznu pravnu posljedicu za njihov status, ako budu kažnjeni za kazneno djelo koje se progoni po službenoj dužnosti.

Posebnu specifičnost imaju kaznena djela protiv službene dužnosti koja policijski službenik može počinio u obavljanju službene dužnosti ili u svezi s obavljanjem službene dužnosti. Značajka kaznenih djela protiv službene dužnosti izražava se u okolnosti, što policijski službenik obavljanjem svojih dužnosti povređuje upravo tu službenu dužnost koja mu nameće obvezu postupanja u skladu s pravnim propisima. "Specifičnost takvih djela izražava se, mogli bismo reći, u tri elementa. Prvo, to su kaznena djela koja čine službene osobe, drugo to su djela koja se čine povredom posebnih dužnosti i ovlasti koje imaju službene osobe prema svom svojstvu, i treće, to su djela koja se po posebnim odredbama Kaznenog zakona propisuju kao kaznena djela za koja se predviđaju kaznene sankcije." (Borković, 1999:153) Posebni naglasak ovdje je na okolnosti da se radi o povredi temeljne dužnosti policijskog službenika, a to je zakonito obavljanje službenih dužnosti.⁶

³ Kazneni zakon (NN 125/11., 144/12., KZ).

⁴ Zakon o kaznenom postupku (NN 152/08., 76/09., 80/11., 91/12., 143/12., ZKP).

⁵ "Svrha kažnjavanja sastoji se u postizanju načela pravednosti, u društvenoj osudi, specijalnoj (individualnoj) prevenciji, resocijalizaciji, generalnoj prevenciji." (Pavlović, 2012:90)

⁶ "Težište je, kod ovih djela, na posebnoj biti neprava ovih krivičnih djela kao povrede zakonitog obavljanja službenih poslova, a ne na samom svojstvu službene osobe. Jedno takvo djelo nije krivično djelo protiv službene dužnosti zato što ga je učinila službena osoba, jer ona može učiniti i druga krivična djela, koja za to neće postati službenička krivična djela." (Bačić, 1997:364)

U posebnoj glavi Kaznenog zakona (Glava XXVIII.) utvrđena je skupina kaznenih djela pod nazivom Kaznena djela protiv službene dužnosti. Kod navedenih kaznenih djela "objekt zaštite u formalnom smislu je zakonito obavljanje službenih, javnih i drugih ovlasti službene i odgovorne osobe, dok je u materijalnom smislu interes cjelokupnog društva i svakog pojedinca ispravnost i zakonitost u djelovanju državnih i drugih službi od javnog interesa kako se ne bi dovelo u pitanje povjerenje javnosti u rad službenih tijela." (Mršić, 2006:88)

2. PREKRŠAJNA ODGOVORNOST

Prekršajna odgovornost je odgovornost policijskog službenika za prekršaje propisane zakonom ili podzakonskim aktima⁷. Prekršajem se povređuje javni poredak, društvena disciplina ili druge društvene vrijednosti koje nisu zaštićene Kaznenim zakonom i drugim zakonima u kojima su propisana kaznena djela (čl. 1. PZ-a). Prekršajni postupak vodi se prema pravilima propisanim PZ-om, a u prekršajnom postupku mogu se izreći prekršajnopravne sankcije: 1. kazna (novčana kazna i zatvor) i 2. zaštitne mjere (čl. 5. st. 1. PZ-a⁸). Odlučivanje o prekršajnoj odgovornosti u nadležnosti je tijela državne uprave (samo u prvom stupnju), prekršajnih sudova i Visokoga prekršajnog suda (čl. 93. st. 1. PZ-a), a prekršajni postupak se pokreće na zahtjev ovlaštenog tužitelja koji može biti: tijelo državne uprave, državni odvjetnik, pravna osoba s javnim ovlastima i oštećenik (čl. 83. i 109. st. 1. PZ-a). Opća svrha propisivanja i izricanja ili primjene svih prekršajnopравnih sankcija jest da svi građani poštuju pravni sustav i da nitko ne počini prekršaj, te da se počinitelji prekršaja ubuduće tako ponašaju (čl. 6. PZ-a).

Činjenica da je netko policijski službenik ne eskulpira ga od odgovornosti za počinjeni prekršaj, neovisno o tome radi li se o prekršaju za čije sankcioniranje je nadležna policija ili nije nadležna.

3. DISCIPLINSKA ODGOVORNOST

Disciplinska odgovornost je oblik odgovornosti policijskih službenika za povredu službene dužnosti utvrđenu posebnim propisima, za koje se predviđa i posebni postupak. Prema Dimitrijeviću (1989:184) disciplinska odgovornost je odgovornost za "povredu radne discipline i nesavjestan, neuredan i nezakonit rad u vršenju povjerenih poslova." Disciplinska odgovornost "znači savjesno pridržavanje utvrđenih pravila ponašanja (odgovorno, odnosno disciplinirano ponašanje). Obilježje disciplinske odgovornosti jest da je ona osobna, jer zaposlenik odgovara samo za sebe, za svoje ponašanje, a disciplinske kazne pogađaju njega osobno. Također radnik odgovara za povredu radne discipline koju učini svojom krivnjom." (Frimerman, 1980:571-572) Ova odgovornost se definira i kao "posebna odgovornost radnika za učinjeno disciplinsko djelo (povredu radne discipline), za koju je predviđena posebna disciplinska sankcija, odnosno za koju se izriču propisane

⁷ Prekršajni zakon (NN 107/07., PZ) u čl. 2. st. 1. propisuje da se prekršaji i prekršajnopravne sankcije mogu propisivati zakonom i odlukama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

⁸ "(...) osnova za primjenu zaštitnih mjera postaje opasnost od ponovnog činjenja prekršaja. (...) Kao takve našle su svoje mjesto u većini suvremenih prekršajnih zakonodavstava uspostavljajući dualistički sustav prekršajnopравnih sankcija." (Veić, 2012:87)

disciplinske mjere od ovlaštenih tijela, a po provedenom postupku." (Stjepanović, 1948:407, prema Baltić, 1968:243)⁹ Stupajući u radnopravni odnos s državom, tj. službenički odnos, policijski službenik prihvaća i disciplinske ovlasti države kao poslodavca, koje su unaprijed ustanovljene i posebno regulirane. Država ovdje ima privilegiju da posebno uredi svoje disciplinske ovlasti kao poslodavac, a samim tim i granice svoje disciplinske represije, što ne karakterizira druge poslodavce jer oni ne mogu istodobno biti i normotvorci i poslodavci.¹⁰

Službena dužnost je sveukupnost službenih obveza policijskih službenika. Načela državne službe: načelo zakonitosti i pravne sigurnosti, načelo zabrane diskriminacije i povlašćivanja, načelo hijerarhijske podređenosti i načelo odgovornosti za rezultate, propisana su člancima 5.-9. Zakona o državnim službenicima.¹¹ Prava i obveze policijskih službenika su propisana člancima 15.-40. ZoP-a, a posebno treba izdvojiti da su policijski službenici dužni poslove obavljati u skladu sa zakonom, drugim propisima i pravilima struke te poštovati odredbe Etičkog kodeksa policijskih službenika (čl. 30. st. 1. ZoP-a). Poštovanje službene dužnosti podrazumijeva obavljanje službenih obveza policijskih službenika uz poštovanje pravila ponašanja u službi i izvan službe¹². Njezin cilj je osiguranje pravilnog i učinkovitog obavljanja službe, te očuvanje časti i ugleda policijskog službenika i službe u cjelini. Povreda službene dužnosti je svaka radnja ili propust kojim se krši službena dužnost.

Disciplinski postupak protiv policijskih službenika vodi se prema odredbama ZoP-a i Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika¹³, a u onim pitanjima koja nisu regulirana navedenim propisima primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje opći upravni postupak (čl. 100. st. 1. ZoP-a). Službena osoba u postupku utvrđuje činjenično

⁹ "Disciplinska odgovornost uvijek je u uzročnoj vezi s radom odnosno funkcijom zaposlenog. Za to je pravna pretpostavka da je učinjena od strane zaposlenog pri vršenju radne obaveze i dužnosti ili u vezi s ovim vršenjem." (Baltić, 1968:242). "Disciplinska odgovornost je odgovornost radnika za ispunjenje ugovornih i drugih obveza iz radnog odnosa." (Rajšter Vranović, 2009:11). "Disciplinska odgovornost je podvrgavanje disciplinskoj sankciji (mjeri) one osobe koja je podložna radnoj disciplini i disciplinskim ovlaštenjima, a koja izvrši određeno disciplinsko djelo (disciplinsku krivicu), to jest koja povrijedi 'radnu dužnost', 'radnu obvezu' odnosno 'radnu disciplinu'." (Tintić, 1972:588). O pojmu disciplinske odgovornosti vidi: Baltić, 1979:242-243; Bolanča, 1992:226; Crnić, 1983:12; Čolić, 1985:10; Horvatić, 1978:76-77; Ivošević, 1978:216; Mihailović, 1981:6; Šunderić, 1976:399-400; Pravna enciklopedija, 1985:256.

¹⁰ "Disciplinska odgovornost službenika organa vlasti utvrđena je kao konzekvenca specifičnosti radnopravnog odnosa, za svaku povredu službene dužnosti, koju ovi djelatnici učine svojom krivnjom, a naročito ako službenik povjerene poslove i zadatke ne obavlja savjesno i uredno i ako se ne pridržava zakona i drugih propisa ili pravila o ponašanju za vrijeme rada ili u vezi s radom." (Dedić, 2005:329). Cardona (2003:2) opravdanje *ius puniendi* uprave nalazi u tome da se time "pojačava unutarnju disciplinu i odgovornost za zlouporabe i loše izvršenje, te osigurava da svi zaposleni poštuju svoje obveze." U Engleskoj teoriji se naglašava kako je "stegovna greška (*disciplinary fault*) greška koja je počinjena u službi koja se kažnjava, ne zbog toga što je povrijeđen zakon, već zbog toga što su povrijeđena interna pravila i načela rada administracije". (Chapman, 1954:159, prema Borković, 1999:138) U njemačkoj teoriji Turegg (1954:338) ovdje povlači razliku između zakonitosti (*Gesetzlichkeit*) i svrhovitosti (*Zweckdienlichkeit*).

¹¹ Zakon o državnim službenicima (NN 92/05., 142/06., 107/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 34/12., ZoDS).

¹² Živković (1962:6) smatra da "radna (službena) disciplina u upravi (u djelatnostima državnih organa i javnim službama) obuhvaća utvrđene službene dužnosti i obaveze o ponašanju javnih službenika pri vršenju službene dužnosti i u vezi sa službenom dužnošću."

¹³ Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika (NN 141/11.).

stanje svim sredstvima prikladnim za dokazivanje te u tu svrhu može pribaviti isprave, saslušati svjedoke, pribaviti nalaz i mišljenje vještaka i obaviti očevid (čl. 58. st. 1. Zakona o općem upravnom postupku¹⁴). Dakle, dokazno sredstvo u upravnom postupku može biti sve što je prikladno za utvrđivanje stanja stvari i što odgovara pojedinom slučaju¹⁵, kao što su isprave odnosno kopije ili reprodukcije tih isprava, zatim svjedoci, izjava stranke¹⁶, vještaci i očevid.

Disciplinski postupak protiv policijskih službenika je upravni postupak sa snažnim primjesama kaznenog postupka.¹⁷

Za vođenje disciplinskog postupka nadležni su prvostupanjski i drugostupanjski disciplinski sud MUP-a, čiji članovi su zaposlenici Ministarstva koji tu dužnost obavljaju profesionalno (čl. 98. st. 1. i 99. st. 3. ZoP-a). Postupak zbog lakše povrede službene dužnosti pokreće zaključkom čelnik tijela ili nadležni rukovoditelj po službenoj dužnosti ili na pisani prijedlog nadređenog službenika. Postupak zbog teže povrede službene dužnosti pokreće čelnik tijela ili nadležni rukovoditelj danom predaje zahtjeva za pokretanje postupka nadležnom disciplinskom sudu (čl. 104. ZoP-a).

Za lakše povrede službene dužnosti mogu se izreći sljedeće kazne: 1. pisana opomena, 2. novčana kazna u visini do 10% od posljednje plaće koja mu je isplaćena za puni mjesec proveden na radu. Za teže povrede službene dužnosti mogu se izreći sljedeće kazne: 1. novčana kazna u mjesečnom iznosu do 20% od posljednje plaće koja mu je isplaćena za puni mjesec proveden na radu, na vrijeme od 1 do 6 mjeseci, 2. zaustavljanje promicanja u zvanju od 2 do 4 godine, 3. zaustavljanje napredovanja u službi u trajanju od 2 do 4

¹⁴ Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09., ZUP).

¹⁵ "(...) u disciplinskom postupku činjenično stanje utvrđuje se svim dokaznim sredstvima, te nema zapreke da se upotrijebe izjave, službene zabilješke i druga pismena sačinjena povodom nekog događaja, a koja mogu utjecati na utvrđivanje konkretnog činjeničnog stanja. Zbog toga Sud prihvata mogućnost da se pojedini svjedoci ne saslušavaju direktno na raspravi usprkos prijedlozima tužitelja, ukoliko se tijekom postupka smatra da se činjenice mogu utvrditi i uvidom u službene zabilješke, izjave dane na zapisnik, te provođenje takvih dokaza ne predstavlja povredu disciplinskog postupka na koju tužitelj u tužbi ukazuje."

Upravni sud Republike Hrvatske, Us-4947/2007-5 od 18. listopada 2007.

"U disciplinskom postupku činjenično stanje se utvrđuje svim dokaznim sredstvima, pa nema zapreke da se upotrijebe izjave, službene zabilješke i druga pismena sačinjena kod istih i drugih mjerodavnih tijela, državnih odvjetništava i sudova."

Upravni sud Republike Hrvatske, Us-5971/2009-4 od 23. prosinca 2009.

"(...) u disciplinskom postupku činjenično stanje utvrđuje se svim dokaznim sredstvima, te nema zapreke da se upotrijebe izjave i službene zabilješke sačinjene u povodu istog događaja kod istih ili drugih mjerodavnih tijela."

Ustavni sud, U-III-633/2005 od 11. srpnja 2005.

¹⁶ Prema članku 70. ZUP-a, ako za utvrđivanje određenih činjenica ne postoje drugi dokazi, za utvrđivanje takvih činjenica može se kao dokazno sredstvo uzeti i izjava stranke.

¹⁷ Policijski službenik u postupku ima pravo na branitelja, zakonom je određen sadržaj zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka koji sadrži činjenični opis povrede i pravnu kvalifikaciju djela, prijavljeni službenik ima pravo odgovoriti na zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka, obvezatno se mora provesti usmena rasprava i omogućiti prijavljenom službeniku da na njoj bude saslušan, postupak se može voditi u određenom zastarnom roku, a odgovornom službeniku se izriče kazna (čl. 102. st. 2., 104. st. 2., 107. st. 1., 109. i 110. ZoP-a). Horvatić (2001:8) ističe da se, s obzirom na njihovu bit koja se sastoji u kažnjivosti, disciplinska djela "imaju uvijek smatrati dijelovima kaznenog prava u najširem smislu."

godine, 4. premještaj na drugo radno mjesto iste ili niže složenosti poslova na vrijeme od 2 do 4 godine, 5. uvjetna kazna prestanka državne službe i 6. prestanak državne službe (čl. 110. st. 1. i 2. ZoP-a).

U svrhu sprječavanja kršenja prava od strane policijskih službenika, odnosno radi smanjenja negativnih posljedica kršenja prava od strane policijskih službenika u obavljanju službene dužnosti, pravni sustav propisuje preventivne mjere njihova sprječavanja i represivne mjere u obliku sankcija. Svrhu disciplinskog postupka možemo definirati i "kao jedan od instrumenata osiguranja urednog i učinkovitog djelovanja državnih tijela i službi, te visokog stupnja povjerenja građana u institucije i djelatnike državnih službi" ili kao "skup mjera državnog aparata usmjeren na sprječavanje negativnih društvenih pojava i zabranjenih posljedica u samom državnom aparatu, kao i stvaranje uvjeta da do takvih pojava i posljedica niti ne dođe (...) Kroz disciplinski postupak ostvaruje se zaštita društva u cjelini, zaštita državnih tijela, ali i samih državnih službenika. Kažnjavanjem državnog službenika za nedostojno ponašanje onemogućava se neminovno društveno izjednačavanje krivnje, odnosno nametanje odgovornosti ostalim službenicima u državnom tijelu koji uzorno obavljaju svoj posao". (Kolakušić, 2006:2)

O svrsi (cilju) disciplinskog postupka jasno se u svojoj Odluci očitovao i Ustavni sud Republike Hrvatske, navodeći: "*Cilj je kaznenog postupka kažnjavanje počinitelja kaznenog djela i sprječavanje počinjenja kaznenog djela, dok je cilj disciplinskog postupka osiguravanje urednog i učinkovitog djelovanja službe, te povjerenja građana u institucije i djelatnike državne službe, kroz održavanje radne discipline, te zaštitu ugleda i časti službe.*" Ustavni sud, U-III-633/2005.

Međutim "disciplinski postupak nema samo funkciju zaštite interesa poslodavca, nego i navodnom počinitelju disciplinskog prijestupa osigurava pravnu zaštitu od moguće samovolje i pristranosti poslodavca." (Krašovec, 2008:27)

4. ODNOS DISCIPLINSKE I KAZNE NE ODNOSNO PREKRŠAJNE ODGOVORNOSTI

Kaznena, odnosno prekršajna odgovornost ne isključuje odgovornost za povredu službene dužnosti, ako djelo koje je predmet kaznenog ili prekršajnog postupka ujedno predstavlja i povredu službene dužnosti. Oslobođenje od kaznene, odnosno prekršajne odgovornosti ne pretpostavlja oslobađanje od odgovornosti i za povredu službene dužnosti, ako je počinjeno djelo propisano kao povreda službene dužnosti (čl. 93. st. 3. i 4. ZoP-a¹⁸).

Odluke u disciplinskom i kaznenom, odnosno prekršajnom postupku nemaju utjecaja jedna na drugu.¹⁹ Ovdje se radi o različitim odgovornostima koje se međusobno ne isključuju, tako da se policijski službenik može za isto djelo istodobno progoniti i kazneno,

¹⁸ ZoDS je u čl. 96. st. 2. i 3., propisujući odvojenost disciplinske i kaznene odgovornosti državnih službenika, propustio izrijekom propisati odvojenost disciplinske i prekršajne odgovornosti, pa se pitanje odvojenosti disciplinske i prekršajne odgovornosti državnih službenika rješava *mutatis mutandis* prema navedenim odredbama.

¹⁹ "Za isto djelo, službenik može biti oslobođen kaznene odgovornosti, a da mu bude izrečena disciplinska kazna. Ovo se najprije objašnjava time da razmatranje činjeničnog stanja može biti različito, baš kao i elementi dobivenih informacija." (Braibant, 2002:328)

odnosno prekršajno i disciplinski.²⁰ Razlog je da u određenim slučajevima jedan prekršaj može i treba imati pravne posljedice koje se tiču različitih pravnih poredaka, disciplinsko-upravnog i kaznenog odnosno prekršajnog.²¹

U praksi se često susreće paralelnost disciplinske i kaznene odnosno prekršajne odgovornosti. Mogućnost istodobnog vođenja disciplinskog i kaznenog odnosno prekršajnog postupka ne dovodi u pitanje samostalnost ovih oblika odgovornosti "jer je tu riječ o primjeni različitih propisa na isti životni događaj" (Ivošević, 1983:16; Janev, 1985:152). Sudjelovanje u tučnjavi, što je člankom 13. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira²² određeno kao prekršaj, može biti povreda službene dužnosti. Sudionik u tučnjavi nije odgovoran za povredu službene dužnosti zato što je učinio prekršaj, već zbog toga što je povrijedio službenu dužnost i nanio štetu osobnom ugledu i ugledu službe. Sudjelovanje u tučnjavi je samo činjenična osnova za utvrđivanje posebnih odgovornosti koje mogu istodobno postojati zato što nemaju isti sadržaj. Tučnjava je prekršaj jer predstavlja napad na mir građana, remeti im normalan život i napad je na opću sigurnost. Ona je i povreda službene dužnosti, jer se time krše obveze policijskih službenika. Postojanje, odnosno nepostojanje prekršaja ne utječe na postojanje odnosno nepostojanje povrede službene dužnosti. Uzimajući za primjer krađu koju na štetu državne imovine počini državni službenik, Cardona (2002:1) ističe da je "za kazneno djelo kazna zatvor, a za povredu službene dužnosti kazna je otpuštanje iz državne službe. Inače bi bilo moguće da se državni službenik, koji je osuđen za krađu, automatski vrati u službu nakon služenja zatvorske kazne ili odlaganja izvršenja kazne. To bi pravni sustav činilo nedosljednim. Kada odsluži zatvor njemu pripada sloboda, ali ne nužno i pravo da se ponovno zaposli u državnoj službi, koje pravo bi trebalo biti, uobičajeno zauvijek, oduzeto mu disciplinskom kaznom."

"Uporedna odgovornost službenika (krivična i disciplinska) za istu radnju ima svoje opravdanje u tome što se pozivanjem na krivičnu odgovornost društvo brani od svih izvršilaca krivičnih djela kao društveno opasnih radnji, a pozivanjem službenika na disciplinsku odgovornost ide se za zaštitom, obezbjeđenjem, podizanjem službene (radne) discipline, da bi javna služba pravilno i uredno funkcionirala i službenici izvršavali svoje zadatke" (Živković, 1962:994).²³ "Disciplinska odgovornost je neovisna od drugih

²⁰ "Načelo *non bis in idem* važi posebno kako unutar krivičnog tako i disciplinskog kažnjavanja (nitko se ne može za isto djelo ni disciplinski dva puta kažnjavati), ali ono ne važi za odnos krivičnog i disciplinskog kažnjavanja, tako da se na osnovu istog stvarnog učina (npr. pronevjere) može isto lice kazniti krivično i disciplinski." (Krbek, 1958:123)

²¹ Cardona (2003:5) smatra kako je ovo potrebno, ako pravni sustav zemlje u cjelini želi biti interno konzistentan, te kao ilustraciju navodi presudu španjolskog Ustavnog suda od 11. listopada 1999. koja "priznaje načelo *non bis in idem* kao ustavnu garanciju primjenjivu na sve građane osim na one koji imaju pravnu vezu s upravom u kojoj ova druga ima položaj posebne nadmoći, odnosno vrstu odnosa gdje uprava ima upravne ili upravljačke ovlasti. Kao primjer ove vrste posebne nadmoći Sud navodi državne službenike i one koji proizvode javne usluge za upravu (koncesionari, javni zaposlenici itd.). U takvim slučajevima Sud je presudio da je opravdano nametnuti dvije sankcije, jednu kaznenu, a drugu upravnu ili disciplinsku, za ista djela."

²² Članak 13. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira (NN 5/90., 30/90., 47/90., 29/94.), glasi: "Tko se na javnom mjestu tuče, svađa, viče ili na drugi način remeti javni red i mir, kaznit će se za prekršaj novčanom kaznom (...) ili kaznom zatvora do 30 dana."

²³ "Disciplinska odgovornost je potpuno neovisna od drugih oblika odgovornosti, a zbog različitih zaštitnih objekata jedna odgovornost ne isključuje drugu." (Dedić, 2005:320)

oblika odgovornosti (kaznene, privredno-prijestupne i prekršajne). Jedna odgovornost ne isključuje drugu, jer su im zaštitni objekti različiti (kaznena odgovornost je odgovornost za izvršeno kazneno djelo, tj. za društveno opasno djelo koje je zakonom određeno kao kazneno djelo i čija su obilježja određena zakonom)." (Čukić, 2000:60)

Zbog svega navedenog načelo *non bis in idem* u sustavu disciplinske odgovornosti može se razmatrati sa dva gledišta: 1. kao zabrana izricanja više disciplinskih kazni za jedno isto disciplinsko djelo i 2. kao zabrana izricanja disciplinske kazne za ono isto djelo za koje je protiv počinitelja pravomoćno izrečena sankcija u kaznenom odnosno prekršajnom postupku.

Za istu povredu službene dužnosti nitko ne može biti dvaput kažnjen, odnosno ne može se pokrenuti disciplinski postupak za djelo za koje je policijski službenik u disciplinskom postupku već kažnjen ili oslobođen.

U slučaju da policijski službenik istom radnjom ostvari obilježje i disciplinskog i kaznenog, odnosno prekršajnog djela, ne vrijedi načelo *non bis in idem* već načelo *paralelne (kumulativne) odgovornosti*, odnosno policijski službenik može za to djelo (posljedicu) biti proganjen i disciplinski i kazneno, odnosno prekršajno. Teško je zamisliti slučaj u kojem bi protiv policijskog službenika bio vođen kazneni postupak za kazneno djelo koje se progoni po službenoj dužnosti, a da protiv njega ne bi trebalo pokrenuti i disciplinski postupak zbog povrede službene dužnosti.

Ovi postupci se razlikuju i po tijelima koja ih provode, sankcijama koje se mogu izreći, ali u bitnome i po svrsi postupka.²⁴

O odvojenosti i neovisnosti disciplinske i kaznene, odnosno prekršajne odgovornosti, više puta su se u svojim odlukama očitovali upravni sudovi u Republici Hrvatskoj, Ustavni sud Republike Hrvatske i Europski sud za ljudska prava.

4.1. Odvojenost disciplinske i kaznene odgovornosti u sudskoj praksi

Ustavni sud je, obrazlažući odvojenost disciplinske i kaznene odgovornosti, u obrazloženju Odluke, kojom je odlučeno o ustavnoj tužbi podnositelja koji je naveo da je presudom Općinskog suda u Biogradu na Moru broj II K-3/02 od 6. svibnja 2002. godine oslobođen kaznene odgovornosti za djelo koje mu se stavlja na teret u disciplinskom postupku, te da stoga smatra kako je tijekom disciplinskog postupka to moralo biti upotrijebljeno kao dokaz u njegovu korist, naveo: "*Podnositeljeva disciplinska odgovornost utvrđena je tijekom upravnog postupka pred nadležnim upravnim tijelima, temeljem važećih zakonskih odredbi. Odredbom čl. 35. Zakona o državnim službenicima i namještenicima propisano je da kaznena odgovornost ne isključuje odgovornost za povredu službene dužnosti, i ako djelo koje je predmet kaznenog postupka ujedno predstavlja i povredu službene dužnosti. Budući da su nadležna tijela utvrdila disciplinsku odgovornost podnositelja, a Upravni sud proveo kontrolu zakonitosti tih presuda, u slučaju podnositelja ne može se govoriti*

²⁴ "Između kaznene i disciplinske odgovornosti ne postoji identičnost: djela (bitnih obilježja krivičnog djela i bitnih obilježja disciplinskog djela); stranaka (u krivičnom postupku nisu iste stranke kao u disciplinskom postupku); predmeta progona (ni materijalno ni pravno ne optužuju se i ne progone se, u ta dva slučaja, ista djela, pa makar je radnja, kojom su ona izvršena, bila jedna ista), odnosno, ako su materijalno identična, nisu pravno identična. Radnja je ista, ali djelo nije." (Tintić, 1961:207)

ni o kakvoj kaznenoj odgovornosti pa čl. 31. st. 2. Ustava nije mjerodavan." Ustavni sud U-III-3640/2003 od 20. travnja 2005. Obrazlažući isti stav u drugoj Odluci, Ustavni sud je naveo: "Odgovornost za teže povrede radne discipline u disciplinskom postupku može se utvrditi i bez odluke kaznenog suda, bez obzira što povreda radne obveze može istodobno predstavljati i kazneno djelo. U disciplinskom postupku utvrđuju se elementi povrede radne discipline, pri čemu nije nužno da su se istodobno ostvarili i elementi nekog kaznenog djela, pa je u tom smislu disciplinska odgovornost šira od kaznene odgovornosti. Stoga, time što je u disciplinskom postupku podnositelj proglašen krivim zbog počinjene teže povrede radne discipline, unatoč tome što je u kaznenom postupku oslobođen optužbe, podnositelju nije povrijeđeno ustavno pravo zajamčeno čl. 28. Ustava." Ustavni sud, U-III-2220/2002 od 15. rujna 2004. godine²⁵.

Upravni sud Republike Hrvatske, obrazlažući odvojenost disciplinske i kaznene odgovornosti, ističući da upravno tijelo samostalno utvrđuje postojanje povrede službene dužnosti, naveo je: *"Sud je stoga ocijenio da na odluku o disciplinskoj odgovornosti tužitelja ne utječe sudbina kaznenog postupka, već okolnost da tužiteljevo ponašanje u spornom događaju predstavlja teške povrede službene dužnosti koje su apsolutno nespojive s funkcijom službe kojoj tužitelj pripada, imajući u vidu da su se policijski službenici dužni pridržavati zakona te štititi kako svoj ugled tako i ugled službe u cjelini, a ne činiti upravo suprotno, o čemu je dano iscrpno obrazloženje u rješenjima kojima je okončan disciplinski postupak protiv tužitelja. Naime, radnje koje je tužitelj počinio, a koje su u pravilno provedenom disciplinskom postupku u cijelosti utvrđene, predstavljaju prijestup i podvedene su pod opis teških povreda službene dužnosti iz Zakona o državnim službenicima." Upravni sud, Us-7469/2010-4 od 25. kolovoza 2010.*

Europski sud za ljudska prava je, odlučujući o zahtjevu podnositelja koji je tvrdio da odluka o prestanku njegovog radnog odnosa predstavlja povredu njegovog prava da ga se smatra nevinim i da su upravne vlasti utvrdile kako je on počinio djelo činjenično jednako kaznenom djelu u odnosu na koje je državno odvjetništvo odustalo od kaznenog progona zato što on nije počinio bilo koje kazneno djelo koje se progoni po službenoj dužnosti, ističući pravo upravnog tijela da samostalno i neovisno o kaznenom postupku utvrđuje povredu službene dužnosti, naveo: *"(...) tijela koja vode postupak za prestanak radnog odnosa podnositelja zahtjeva bila su slobodna izvršiti svoju vlastitu ocjenu je li podnositelj zahtjeva djelovao na način kako mu se to stavlja na teret. Ministarstvo unutarnjih poslova je utvrdilo da podnositelj zahtjeva nije propisno evidentirao i izvijestio o prometnoj nesreći u kojoj je sudjelovalo policijsko vozilo. Ti su nalazi bili dostatni da se utvrdi povreda radne discipline od strane podnositelja zahtjeva. Sud smatra da je upravno tijelo bilo ovlašteno i sposobno neovisno utvrditi činjenice predmeta pred njim. Pri tome Sud ne smatra da je bila dana bilo kakva izjava koja bi dovela u pitanje pravo podnositelja zahtjeva da ga se smatra nevinim. (...)*

56. S obzirom na to, Sud smatra da odluka o prestanku radnog odnosa podnositelja zahtjeva nije bila protivna pravu zajamčenom u članku 6. stavku 2. Konvencije." Europski sud za ljudska prava, Predmet Šikić protiv Hrvatske; Zahtjev br. 9143/08, presuda od 15. srpnja 2010.

²⁵ Ovakav stav Ustavni sud je zauzeo i u Odluci U-III-4781/2005 od 12. studenoga 2007. godine.

4.2. Odvojenost disciplinske i prekršajne odgovornosti u sudskoj praksi

U više odluka upravni sudovi su jasno istaknuli da su disciplinski i prekršajni postupak dva neovisna postupka koji nemaju utjecaja jedan na drugi. Iz sudske prakse:

"Naime, rješenjem tuženika broj (...) od 14. veljače 2012. godine tužitelj je utvrđen odgovornim što je dana 10. travnja 2011. godine zbog nepoštivanja prometnih propisa te neprilagođene brzine izazvao prometnu nesreću upravljajući pri tome službenim policijskim automobilom marke 'Škoda Octavia'(...).

U odnosu na navode tužitelja da se u konkretnom slučaju ima primijeniti načelo ne bis in idem odnosno da se protiv tužitelja istovremeno ne može voditi prekršajni i disciplinski postupak u svezi s identičnim događajem, vijeće smatra da navodi tužitelja nisu osnovani, budući da se u odnosu na disciplinski postupak i prekršajni postupak radi o dva potpuno različita postupka, te je odredbom članka 93. stavka 3. Zakona o policiji izričito propisano da kaznena, odnosno prekršajna odgovornost ne isključuje odgovornost za povredu službene dužnosti, ako djelo koje je predmet kaznenog ili prekršajnog postupka ujedno predstavlja i povredu službene dužnosti, te vijeće smatra da se u konkretnom slučaju u odnosu na postupanje tužitelja upravo radi o postupanju koje se ima smatrati povredom službene dužnosti."

Upravni sud u Osijeku, UsI-835/12-7 od 7. prosinca 2012.

"(...) ukazuje se neosnovanim navod tužitelja kako je tuženik trebao cijeniti rješenje Prekršajnog suda u Ivanić Gradu kao samostalan dokaz ili u svezi s ostalim dokazima, odnosno da je trebao biti oslobođen u disciplinskom postupku jer je oslobođen od odgovornosti u prekršajnom postupku."

Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Us-10605/2009-4 od 7. ožujka 2012.

"Glede navoda tužitelja da je on pravomoćno oslobođen u prekršajnom postupku valja istaknuti da su disciplinski i prekršajni postupci dva odvojena postupka koji nemaju utjecaja jedan na drugi, slijedom čega pitanje eventualne prekršajne odgovornosti tužitelja nije od utjecaja na odlučivanje o njegovoj disciplinskoj odgovornosti za težu povredu službene dužnosti, koja je ovdje nedvojbeno dokazana."

Upravni sud Republike Hrvatske, Us-2788/2009-4 od 11. svibnja 2011.

5. UTJECAJ OSUĐUJUĆE PRESUDE KAZNENOG SUDA NA RADNOPRAVNI STATUS POLICIJSKIH SLUŽBENIKA

Odvojenost kaznene i disciplinske odgovornosti ipak ne znači da kaznena odgovornost nema utjecaja na radnopravni položaj policijskog službenika. Naime, člankom 120. stavkom 1. točkom 2. ZoP-a propisano je da policijskom službeniku po sili zakona služba prestaje kada je pravomoćno kažnjen za kazneno djelo za koje se progon poduzima po službenoj dužnosti – danom saznanja za to, dok iznimno od stavka 1. točke 2. navedenog članka, policijskom službeniku neće prestati služba po sili zakona iako je kažnjen za kazneno djelo za koje se progon poduzima po službenoj dužnosti, ako je kazneno djelo počinio s nehajnim oblikom krivnje, u prekoračenju nužne obrane ili u krajnjoj nuždi, i to ako je kazneno djelo počinjeno prilikom primjene policijskih ovlasti ili za kazneno djelo

koje se odnosi na sigurnost prometa pod uvjetom da za to kazneno djelo nije osuđen na bezuvjetnu kaznu zatvora (čl. 120. st. 2. ZoP-a).

6. ODNOS KAZNE I PREKRŠAJNE ODGOVORNOSTI

Iako se kaznena i prekršajna odgovornost razlikuju po društvenim vrijednostima koje se štite kaznenim odnosno prekršajnim zakonodavstvom, one su po mnogočemu bliske za razliku od odnosa između disciplinske i kaznene odgovornosti, pa je u određenim slučajevima moguće da se ne može voditi prekršajni i kazneni postupak u odnosu na isti životni događaj. Tako je Europski sud za ljudska prava u predmetu Maresti (presuda od 23. 7. 2009., zahtjev broj 55759/07), utvrdio da je hrvatskom državljaninu Armandu Marestiu povrijeđeno pravo iz članka 6. stavak 1. Konvencije, te pravo iz članka 4., Protokola broj 7 uz Konvenciju (nikome se ne može ponovno suditi niti ga se može kazniti u kaznenom postupku iste države za kazneno djelo za koje je već pravomoćno oslobođen ili osuđen u skladu sa zakonom i kaznenim postupkom te države), jer je u odnosu na isti životni događaj protiv njega proveden prekršajni i kazneni postupak. Naime, podnositelj zahtjeva je proglašen krivim za osobito drsko i nepristojno ponašanje na javnom mjestu, tako da je napao drugu osobu i remetio red i mir, te mu je izrečena kazna zatvora u trajanju od 40 dana koja je postala pravomoćna dana 29. lipnja 2005. godine. Općinski sud u Pazinu je podnositelja zahtjeva dana 19. svibnja 2006. osudio na godinu dana zatvora za više djela, među kojim i za djelo za koje mu je izrečena kazna zatvora u prekršajnom postupku. Europski sud za ljudska prava je u obrazloženju presude posebno istakao da *"pravno označavanje postupka prema nacionalnom pravu ne može biti jedino mjerilo relevantnosti za primjenu načela ne bis in idem"* već da pri utvrđivanju radi li se o "optužbi za kazneno djelo" treba ocijeniti tri mjerila: *"Prvo mjerilo je pravno razvrstavanje djela prema nacionalnom pravu, drugo je sama narav djela, a treće stupanj težine kazne kojoj je dotična osoba moguće izložena. Drugo i treće mjerilo je alternativno, ne nužno kumulativno."* Stoga je zaključio *"... da članak 6. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira predviđa zatvor u trajanju od 60 dana kao najveću moguću kaznu, i da je podnositelj zahtjeva na kraju osuđen na 40 dana oduzimanja slobode. Kao što je Sud potvrdio više puta, u društvu koje je opredijeljeno za vladavinu prava, kada zapriječena i stvarno izrečena kazna podnositelju zahtjeva uključuje gubitak slobode, postoji pretpostavka da ono što mu se stavlja na teret predstavlja 'optužbu za kazneno djelo', a to je pretpostavka koju se samo iznimno može pobijati, i to samo ako se lišenje slobode ne može smatrati 'osobito štetnim' s obzirom na njegovu prirodu, trajanje ili način izvršenja..."*

S obzirom na iznesene kriterije Europskog suda za ljudska prava, a budući da se u disciplinskom i kaznenom postupku izriču različite kazne, odnosno da se u disciplinskom postupku ne može izreći kazna zatvora kojom se okrivljeniku uskraćuje sloboda, jasno je da i po kriterijima navedenog suda postoji paralelnost disciplinske i kaznene odgovornosti.

7. OBNOVA DISCIPLINSKOG POSTUPKA NA TEMELJU PRESUDE KAZNENOG ODNOSNO PREKRŠAJNOG SUDA

ZUP u članku 123. stavku 1. točki 1. propisuje da se obnova postupka, u kojem je doneseno rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba, može pokrenuti na zahtjev stranke ili po

službenoj dužnosti, ako se sazna za nove činjenice ili stekne mogućnost da se upotrijebe novi dokazi koji bi, sami ili u vezi s već izvedenim i upotrijebljenim dokazima, mogli dovesti do drukčijeg rješenja da su te činjenice, odnosno dokazi bili izneseni ili upotrijebljeni u prijašnjem postupku.

U sudskoj praksi postoji jedinstven stav da presuda kaznenog ili prekršajnog suda kojom se stranka oslobađa od optužbe ili kojom se odbija optužba za kazneno djelo ili prekršaj, donesena nakon okončanja disciplinskog postupka pred upravnim tijelom (disciplinskim sudom), nije valjani razlog odnosno nije činjenica ili dokaz prikladan da dovede do obnove disciplinskog postupka²⁶. Iz sudske prakse:

"(...) tuženo tijelo je pravilno zaključilo da donošenje rješenja kojim se odbacuje kaznena prijava nije razlog za oslobođenje od odgovornosti za povredu službene dužnosti u disciplinskom postupku (...), a niti je predviđeno kao razlog za obnovu prema Zakonu o općem upravnom postupku."

Upravni sud Republike Hrvatske, Us-9393/2010-4 od 9. ožujka 2011.

"Oslobađajuća presuda u kaznenom postupku ne predstavlja novu činjenicu i novi dokaz u smislu naprijed citiranih odredbi Zakona te ne predstavljaju valjani zakonom propisani razlog za obnovu disciplinskog postupka."

Upravni sud Republike Hrvatske, Us-4532/2010-4 od 5. listopada 2010.

"Prijedlog za obnovu disciplinskog postupka tužitelj temelji na odredbi članka 249. točke 1. Zakona o općem upravnom postupku, te zabilježi Carinske uprave Republike

²⁶ Odlučujući o ustavnoj tužbi Z. Vanjka, podnesenoj protiv presude Upravnog suda kojim je odbijena njegova tužba u postupku obnove disciplinskog postupka temeljem navedene presude ESLJP-a, Ustavni sud je u Odluci U-III-3304/2011 od 23. 1. 2013., uvažavajući ustavnu tužbu, utvrdio da je presuda ESLJP-a uvijek "nova činjenica" u smislu zakonskog razloga za obnovu postupka. Iz obrazloženja:

"32. Zaključno, u pitanjima izvršenja presuda Europskog suda domaća sudska praksa mora se izgrađivati tako da uvažava međunarodnopravne obveze koje za Republiku Hrvatsku proizlaze iz Konvencije. Mora biti u suglasnosti s navedenim relevantnim pravnim stajalištima i praksom Europskog suda jer su one za Republiku Hrvatsku obvezujući međunarodnopravni standardi.

To znači da je svaka presuda protiv Republike Hrvatske u kojoj je Europski sud utvrdio povredu Konvencije za nadležna domaća tijela – nova činjenica. Snagu te nove činjenice najbolje je opisao njemački Savezni ustavni sud kad je u povodu presude Europskog suda M. protiv Njemačke (17. prosinca 2009., zahtjev br. 19359/04) te više istovrsnih presuda koje su poslije toga uslijedile u svojoj presudi Sigurnosni zatvor I. od 4. svibnja 2011. utvrdio:

"1. Odluke Europskog suda, koje sadrže nove aspekte za tumačenje Temelnog zakona, ekvivalentne su pravno relevantnim promjenama koje mogu dovesti do prevladavanja učinaka konačnih i obvezujućih odluka i samog Saveznog ustavnog suda."

("1. Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die neue Aspekte für die Auslegung des Grundgesetzes enthalten, stehen rechtserheblichen Änderungen gleich, die zu einer Überwindung der Rechtskraft einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts führen können." - BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 4. Mai 2011 - 2 BvR 2365/09-2 BvR 740/10-2 BvR 2333/08-2 BvR 1152/10-2 BvR 571/10, Absatz-Nr., 1-178).

Ustavni sud na kraju podsjeća i na članak 31. stavak 3. Ustava koji izrijeком dopušta mogućnost obnove kaznenog postupka, ako je to propisano zakonom "u skladu s međunarodnim ugovorom".

To zaključno znači da je presuda Europskog suda uvijek 'nova činjenica' koja mora dovesti do ispitivanja osnovanosti zahtjeva za izmjenu pravomoćne sudske odluke na temelju odluke Europskog suda, ako takav zahtjev bude podnesen."

Slovenije, broj (...) od 21. srpnja 2009., kao i odredbi Carinske uprave Slovenije, broj (...) od 21. srpnja 2009., prema kojima u postupanju tužitelja nema elemenata prekršaja, te mu je po toj osnovi kava vraćena. (...) tuženo tijelo je pravilno navelo da je disciplinski postupak protiv tužitelja pokrenut radi nedoličnog ponašanja u službi ili izvan službe sukladno odredbi članka 112. stavka 1. točke 4. Zakona o policiji. U prekršajnom postupku utvrđuje se međutim o postojanju ili nepostojanju prekršaja odnosno odlučuje se o prekršajnoj odgovornosti tužitelja. Pravilno je zaključeno da se radi o dva različita postupka, koji imaju različite svrhe i posljedice, slijedom čega odluka Carinske uprave Republike Slovenije ne predstavlja novu činjenicu, niti novi dokaz, u smislu odredbe članka 249. točke 1. Zakona o općem upravnom postupku, zbog koje bi se mogao obnoviti okončani disciplinski postupak."

Upravni sud Republike Hrvatske, Us-12230/2009-4 od 1. prosinca 2010.

8. ZAKLJUČAK

Disciplinska i kaznena, odnosno prekršajna odgovornost policijskih službenika su različiti oblici odgovornosti. One se utvrđuju pred različitim tijelima, za njih su predviđene različite kazne, za pokretanje postupka nadležna su različita tijela, a različita je i svrha disciplinskog i kaznenog, odnosno prekršajnog postupka. Njima se štite različite društvene vrijednosti. S obzirom na to da optužne akte sastavljaju različita tijela, u odnosu na povrede koje su različito pravno opisane u katalogu povreda službene dužnosti, Kaznenom zakonu odnosno zakonima i odlukama u kojima su propisani prekršaji, u praksi gotovo ne postoji identitet optužbe (činjeničnog opisa djela i pravne kvalifikacije koja se stavlja na teret policijskom službeniku) u disciplinskom i kaznenom ili prekršajnom postupku.

Posebno je bitno da se disciplinski i kazneni, odnosno prekršajni postupci vode prema različitim pravilima, slijedom čega se u tim postupcima mogu koristiti različita dokazna sredstva, a prema načelu slobodne ocjene dokaza (čl. 9. ZUP-a, čl. 9. ZKP-a) nadležna tijela mogu stvoriti različite zaključke o odlučnim činjenicama.

Presudom ESLJP-a od 15. travnja 2010. (u predmetu *Šikić protiv Hrvatske*) potvrđena je zakonitost rada Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske, odnosno ovlast nadležnog tijela državne uprave da, samostalno i neovisno o istodobnom vođenju kaznenog odnosno prekršajnog postupka povodom istog životnog događaja odlučuje o disciplinskoj odgovornosti policijskog službenika. Navedenom presudom ESLJP-a potvrđena su i stajališta pravne teorije, odnosno sudske prakse u Republici Hrvatskoj da su disciplinski i kazneni postupci odnosno prekršajni postupak neovisni, odnosno da rezultat kaznenog ili prekršajnog postupka nije od utjecaja za donošenje odluke u disciplinskom postupku niti može biti razlog za obnovu disciplinskog postupka²⁷.

²⁷ Odvojenost i neovisnost disciplinskih i kaznenih postupaka propisana je u čl. 85. st. 2. i 3. Zakona o državnoj službi u organima Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine 28/06., 29/06., 19/07., 2/08., 9/08., 44/08., 25/09., 26/09.); u čl. 98. st. 4. Zakona o državnim službenicima Bugarske (Law for the civil servant (Bulgaria), Prom. SG 67 1999; Amend SG 1 2000; Amend and Suppl, SG 25 2001, Amend SG 99 2001, Amend SG 110 2001); u čl. 107. st. 2. Zakona o državnim službenicima Srbije (Službeni glasnik 79/05., 81/05. – ispravak, 83/05. – ispravak, 64/07., 67/07., 116/08., 104/09.); u čl. 103. st. 2. i 3. Zakona o policijskim službenicima Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH 27/04., 63/04., 5/06., 33/06., 58/06., 15/08., 63/08., 35/09.).

Nema potrebe u hrvatsko zakonodavstvo uvesti odredbu po kojoj bi se suspendirao disciplinski postupak, ako povreda službene dužnosti ima obilježja kaznenog djela odnosno ako je istodobno pokrenut i kazneni postupak²⁸, jer disciplinski sud može utvrditi počinjenje povrede službene dužnosti, a da kazneni sud temeljem istih (ili u bitnome istih) dokaza ne utvrdi kazneno djelo. Moguće je i da u kaznenom postupku bude utvrđeno kako se radi o beznačajnom kaznenom djelu (čl. 33. KZ-a) iako su ostvarena sva obilježja djela. Nije prihvatljivo ni da se u takvom slučaju postupak protiv službenika vodi samo pred kaznenim sudom jer je on povrijedio različita zaštićena dobra, a uz to kazneni postupak je dugotrajan, a svrha disciplinskog postupka se postiže brзом provedbom postupka i donošenjem odgovarajuće odluke. U slučaju da disciplinski sud službeniku ne izreče najstrožu kaznu – prestanak državne službe, a da zbog istog životnog događaja službenik bude kažnjen u kaznenom postupku, nema potrebe za ponavljanje disciplinskog postupka u kojem bi se službeniku mogla izreći stroža kazna jer ZoP sadrži odredbe o prestanku državne službe po sili zakona kada je policijskom službeniku izrečena kazna za određena kaznena djela²⁹.

LITERATURA

1. Bačić, F. i dr. (1997). *Krivično pravo. Posebni dio*. Zagreb: Informator.
2. Baltić, A. i dr. (1968). *Osnovi radnog prava Jugoslavije, sistem samoupravnih međusobnih radnih odnosa i osnovni problemi sociologije rada*. Beograd: Savremena administracija.
3. Baltić, A. i dr. (1979). *Osnovi radnog prava Jugoslavije*. Beograd: Savremena administracija.
4. Bolanča, D. (1992). *Disciplinska odgovornost pomoraca*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 29(1-2), 223.-250.

²⁸ Čl. 57. Zakon o državnoj službi u ustanovama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH 19/02., 35/03., 4/04., 17/04., 26/04., 37/04., 48/05., 2/06., 32/07. i 43/09., 8/10., 40/12.) i čl. 55. i 58. Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije BiH 29/03., 23/04., 39/04., 54/04., 67/05. i 8/06.), određuju da se u slučaju da se protiv državnog službenika pokrene kazneni postupak na temelju istih činjenica koje su razmatrane u disciplinskom postupku, svi pokrenuti disciplinski postupci suspendiraju dok nadležni sud ne donese pravomoćnu presudu u kaznenom postupku, a ako državni službenik u kaznenom postupku bude oslobođen tada se on: a) vraća na svoje ranije radno mjesto i njegov osobni dosje ne smije sadržavati informacije o kaznenom postupku ili suspenziji u vezi s tim postupkom, b) disciplinske mjere se ne mogu poduzeti na temelju istih činjenica po kojima je državni službenik oslobođen. U Njemačkoj, ako je protiv državnog službenika u kaznenom postupku podignuta optužnica zbog činjeničnog stanja na kojem se temelji i disciplinski postupak, obustavlja se disciplinski postupak (§ 22. st. 1. Saveznoga disciplinskog zakona Njemačke, Bundesdisziplinargesetz (Bundesgesetzblatt IS 1510/2001, IS 160/2009).

²⁹ U Grčkoj disciplinsko tijelo je vezano presudom sadržanom u neopozivoj odluci kaznenog suda samo ako postoji objektivni identitet kaznenog i disciplinskog djela. Ako je nakon objave disciplinske odluke koja oslobađa državnog službenika ili kojom je izrečena blaža kazna od kazne prestanak državne službe, objavljena neopoziva osuđujuća odluka kaznenog suda, kojom su utvrđene činjenice koje čine objektivni identitet disciplinske povrede, što bi opravdavalo disciplinsku kaznu prestanak državne službe, disciplinski postupak će biti ponovljen (čl. 114. i 143. st. 3. Zakona o državnim službenicima Grčke (Code of Civil Servants, Zakon br. 2683/1999).

5. Borković, I. (1999). *Službeničko pravo*. Zagreb: Informator.
6. Braibant, G. (2002). *Administrativno pravo Francuske*. Beograd - Podgorica: JP Službeni list SRJ Beograd i CID Podgorica.
7. Cardona, F. (2003). *Liabilities and Discipline of Civil Servants*. www.oecd.org/dataoecd/22/0/43812763.pdf
8. Cardona, F. (2002), *Foundations and procedures on discipline of civil servants*. www.oecd.org/dataoecd/27/45/37197156.pdf
9. Crnić, I. (1983). *Disciplinska odgovornost radnika u udruženom radu*. Zagreb: Centar za informacije i publicitet.
10. Čolić, B. (1985). *Priručnik o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti radnika*. Beograd: Institut za unapređenje organizacije rada i usavršavanje kadrova.
11. Čukić, Z. (2000). *Odnos krivične i disciplinske odgovornosti*. *Sudska praksa: jugoslovenski stručno-informativni časopis*, 20(5), 73.-74.
12. Dedić, S. i dr. (2005). *Radno pravo*. Sarajevo: Pravni fakultet u Sarajevu.
13. Dimitrijević, P. (1989). *Osnovi upravnog prava*. Beograd: Savremena administracija.
14. Frimerman, A. i dr. (1980). *Samoupravni radni odnosi*. Beograd: Centar za radničko samoupravljanje.
15. Horvatić, Ž. (1978). *Disciplinska odgovornost radnika u udruženom radu*. Naša zakonitost.
16. Horvatić, Ž. i dr. (2001). *Kazneno pravo. Opći dio*. Zagreb: Ministarstvo unutarnjih poslova.
17. Ivošević, Z. (1978). *Disciplinska odgovornost*. Enciklopedija imovinskog prava i prava udruženog rada. Svezak II. Beograd : Službeni list SFRJ.
18. Ivošević, Z. (1983). *Disciplinska i materijalna odgovornost*. Beograd: Pravno ekonomski centar.
19. Janev, J. (1985). *Sistem odgovornosti prema Zakonu o udruženom radu i njegova primjena u praksi*. Disertacija. Beograd.
20. Kolakušić, M. (2006). *Postupak radi povrede službene dužnosti državnih službenika i namještenika, te udaljenje iz službe (s osvrtom na policijske i sudske službenike)*. www.upravnisudrh.hr/radovi.html
21. Krašovec, D. (2008). *Pogodba o zaposlitvi in odgovornost za delovne obveznosti*, www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/UA/ucna_gradiva/2.podrocje/Pogoda_o_zaposlitvi_in_odgovornost_za_delovne_obveznosti.pdf
22. Krbek, I. (1958). *Upravno pravo FNRJ*. III. knjiga. Beograd: Savremena administracija.
23. Mihailović, N. (1981). *Disciplinska odgovornost u oružanim snagama SFRJ i raspravljavanje krivičnih djela protiv oružanih snaga u disciplinskom postupku*. Magistarski rad, obranjen na Pravnom fakultetu u Zagrebu.
24. Mršić, G. (2006). *Kaznena djela protiv službene dužnosti. Poseban osvrt na neke slučajeve iz sudske prakse*. *Hrvatska pravna revija*, 5(7-8), 170.-180.
25. Pavlović, Š. (2012). *Kazneni zakon*. Rijeka: Libertin naklada.
26. Rajšter Vranović, B. (2009). *Disciplinska odgovornost po Zakonu o javnih uslužbenicima*. www.pss-slo.org/wordpress/?p=789
27. Šunderić, B. (1976). *Osvrt na neke odredbe Nacrta Zakona o udruženom radu*. Anali Pravnog fakulteta u Beogradu.

28. Tintić, N. (1961). *Načelo non bis in idem u sistemu disciplinske odgovornosti*. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 11(3-4), 198.-211.
29. Tintić, N. (1972). *Radno i socijalno pravo*. Knjiga I: Radni odnosi 2. Zagreb: Narodne novine.
30. Turegg, E. K. von (1954). *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*. Berlin.
31. Veić, P. (2012). *Prekršajni zakon*. Rijeka: Dušević&Kršovnik.
32. Živković, S. (1962). *Disciplinska i materijalna odgovornost u privredi i upravi*. Zagreb: Informator.

Summary _____

Damir Juras

Separating disciplinary accountability, criminal liability, and violations by police officers

The author provides an overview of different aspects of legal liability of police officers: disciplinary accountability, criminal liability, and violations. After having analysed the legislation, attitudes of legal theory and jurisprudence (administrative courts in the Republic of Croatia, Constitutional Court of the Republic of Croatia, and the European Court of Human Rights), the author concludes these are different and independent forms of liability, determined before different authorities and pursuant to different regulations, and the purpose of disciplinary, criminal, and offence proceedings is different. The author's opinion is that the legal provision on the separation of the said forms of legal liability is justified, and that there is compliance of theory and practice regarding the matter.

Key words: criminal liability, disciplinary proceedings, disciplinary responsibility, police officer, violation liability.