

DAMIR JURAS\*

## Prava policijskih službenika u postupku zbog povrede službene dužnosti

### *Sažetak*

*U radu se opisuju prava koja je zakonodavac zajamčio policijskim službenicima u postupcima zbog povrede službene dužnosti, pri čemu autor posebno ističe pravo na sudjelovanje u postupku i pravo na pravni lijek. Uz pojedine institute navedena su stajališta pravne teorije i sudska praksa, a autor zaključuje da je poštovanje propisanih prava od velike važnosti za osiguranje prava policijskih službenika na pravičan postupak.*

**Ključne riječi:** *disciplinska odgovornost, disciplinski postupak, disciplinski sud, policijski službenik, službena dužnost.*

### UVOD

Policijski službenici odgovaraju za povrede službene dužnosti ako povjerene poslove i zadatke ne obavljaju savjesno, stručno i u predviđenim rokovima, ako se ne pridržavaju Ustava, zakona, drugih propisa i pravila o ponašanju za vrijeme službe ili izvan službe kada šteti ugledu službe<sup>1</sup>. Za lakše povrede službene dužnosti postupak vodi i odluku donosi ministar

---

\* dr. sc. Damir Juras, policijski savjetnik, Ministarstvo unutarnjih poslova, Split. Autor u tekstu iznosi osobna stajališta.

<sup>1</sup> U zakonodavstvu i pravnoj literaturi, pa tako i u ovom tekstu, kao sinonimi se koriste izrazi: disciplinska odgovornost i odgovornost za povredu službene dužnosti te disciplinski postupak i postupak zbog povrede službene dužnosti.

Disciplinska odgovornost se definira kao: "odgovornost za povredu utvrđene radne (službene) dužnosti i utvrđenih pravila ponašanja prilikom obavljanja službenih zadataka i u vezi sa službenom dužnošću" (Nikolić, 2013: 27.); "odgovornost za narušavanje određene radno pravne norme" (Mitrović, 2009: 91.); "odgovornost pojedinca pred njegovom profesijom, profesionalnim udruženjem" (Palić, 2009: 85.); "pravna odgovornost zaposlenog za povredu radne obveze ili povredu radne discipline." (Mandić, 2011: 551.); "odgovornost za povredu radnih dužnosti i obveza, i koja je kao takva specifičan vid pravne odgovornosti, jer se primjenjuje samo na fizičke osobe koje su u radnom odnosu" (Simović, 2003: 872.); "odgovornost zaposlenih zbog povrede radnih obveza i dužnosti" (Šunderić, 2005: 193.); "odgovornost državnog službenika za utvrđene povrede dužnosti iz radnog odnosa za koje se od ovlaštenih tijela u određenom postupku izriču propisane disciplinske kazne." (Bezbradica, 2007: 158.-159.).

ili nadležni rukovoditelj, a za teže povrede službene dužnosti postupak vodi i odluku donosi disciplinski sud. Postupak zbog povrede službene dužnosti provodi se na temelju odredbi Zakona o policiji<sup>2</sup> i Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika<sup>3</sup>, a u onim pitanjima koja nisu uređena ovim propisima primjenjuju se odredbe Zakona o općem upravnom postupku<sup>4</sup> (čl. 93. st. 1., čl. 97. i čl. 100. st. 1. ZP-a).

Zakonodavac je odredbama ZP-a policijskim službenicima u postupcima zbog povrede službene dužnosti zajamčio određena prava kojima je cilj osigurati pravičan postupak, u prvom redu kroz pravo policijskih službenika da se očituju o svim dokazima u spisu i pravo da pravnim lijekovima pobijaju valjanost odluke o odgovornosti za povredu službene dužnosti. Razrada pojedinih prava, osim u ZP-u, sadržana je u PDOPS-u i ZUP-u.

## **1. PRAVO NA OČITOVANJE PRIJE POKRETANJA POSTUPKA ZBOG POVREDE SLUŽBENE DUŽNOSTI**

Prije podnošenja zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka čelnik tijela ili nadležni rukovoditelj mora pružiti mogućnost policijskom službeniku da se očituje o povredi službene dužnosti koja mu se stavlja na teret (čl. 105. ZP-a). Očitovanje policijskog službenika uzet će se, u pravilu, u formi vlastoručno pisane i potpisane izjave ili u formi zapisnika o uzimanju izjave, čiji primjerak će mu se uručiti. Od osoba koje mogu imati saznanja o težoj povredi službene dužnosti i njezinom počinitelju izjava će se, u pravilu, uzeti na zapisnik (čl. 8. PDOPS-a). Nije propisano da će se izjave svjedoka uvijek uzeti u formi zapisnika, jer to u svim slučajevima nije ni moguće (npr. prilikom uzimanja iskaza od očevidaca događaja kojem je nazočilo više osoba, a na koji je upućena policijska ophodnja, budući da policijski službenici tada moraju obaviti više razgovora, a pritom nemaju niti tehničku opremu za uzimanje iskaza na zapisnik).

U ovoj fazi ovlaštenik progona<sup>5</sup> poduzima radnje radi prikupljanja dokaza kako bi mogao utvrditi postoji li opravdani stupanj sumnje (osnovana sumnja) za podnošenje zahtjeva za pokretanje postupka zbog povrede službene dužnosti. Svrha je prethodnog postupka da se policijskom službeniku, kojeg se poziva na odgovornost, pruži mogućnost da već u prethodnom postupku iznese svoju "obranu" i predloži dokaze za koje smatra da su od odlučne važnosti za odlučivanje o pokretanju postupka. Na dispoziciji je policijskom službeniku hoće li se on očitovati o djelu koje je predmet istrage i hoće li predložiti određene dokaze, no ta prava mu se moraju pružiti.

---

<sup>2</sup> Zakon o policiji, NN 34/11., 130/12., dalje: ZP.

<sup>3</sup> Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika, NN 141/11., dalje: PDOPS.

<sup>4</sup> Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09., dalje: ZUP.

<sup>5</sup> "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. ZP-a.

## 2. PRAVO SUDJELOVANJA U POSTUPKU

Policijski službenik protiv kojeg je pokrenut postupak zbog povrede službene dužnosti ima pravo sudjelovati u tom postupku, očitovati se o dokazima, predlagati dokaze i iznijeti očitovanje o predloženim i izvedenim dokazima<sup>6</sup> (čl. 102. st. 1. ZP-a). U uskoj vezi s navedenim pravom je i pravo na razgledavanje i umnožavanje spisa, kojeg policijski službenik ima kao stranka u postupku. Razgledavanje i umnožavanje spisa odobrava i nadzire osoba nadležna za vođenje disciplinskog postupka, a u njezinoj odsutnosti voditelj službe. Ako spis predmeta sadrži dokumentaciju koja sadrži klasificirane podatke, nadležna osoba odobrit će uvid u spis i osobu koja spis razgleda upozoriti da je dužna držati tajnom činjenice i podatke koje spis sadrži (čl. 103. st. 1.-3. ZP-a). Zahtjev za pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti dostavlja se policijskom službeniku, koji može podnijeti odgovor na zahtjev u roku od 8 dana od njegovog primitka. U odgovoru na zahtjev službenik, njegov branitelj ili sindikat čiji je član, ako ga službenik ovlasti za zastupanje, ima pravo predložiti izvođenje dokaza za donošenje odluke (čl. 106. Zakona o državnim službenicima<sup>7</sup>). Ovime se stranku upoznaje s činjeničnim supstratom i pravnom kvalifikacijom koji mu se stavljaju na teret, te joj se već i u ovoj fazi postupka omogućuje pobijanje osnovanosti zahtjeva za pokretanje postupka zbog povrede službene dužnosti i predlaganje dokaza, što u konačnici ubrzava postupak jer disciplinski sud može, i prije otvaranja usmene rasprave, znati koje dokaze stranke smatraju relevantnim za odluku i u skladu s time pribaviti ih za raspravu.

U postupku zbog teže povrede službene dužnosti mora se provesti usmena rasprava, a policijskom službeniku protiv kojeg je pokrenut disciplinski postupak mora se pružiti mogućnost da na toj raspravi sudjeluje (čl. 107. st. 1. ZP-a). U postupku stranci se mora omogućiti izjašnjavanje o svim činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima važnim za rješavanje upravne stvari<sup>8</sup>. Stranka ima pravo sudjelovati u ispitnom postupku sve do donošenja odluke

---

<sup>6</sup> "Disciplinski postupak je hitan i javan. Odlukom tijela koje vodi postupak može se iznimno isključiti javnost, ako to zahtijeva potreba čuvanja klasificiranih podataka ili iz drugih opravdanih razloga.", čl. 101. ZP-a. Dosljedna primjena načela javnosti u disciplinskom postupku omogućava nadzor nad radom disciplinskih tijela (ovako i Novaković, 2003: 144.), što je u općem interesu, jer se javnim radom disciplinskih tijela omogućava upoznavanje zakona i učvršćuje povjerenje u njihov rad, a prijavljenom policijskom službeniku se pruža garancija pravilnog i zakonitog vođenja disciplinskog postupka. Nikolić, (2008: 197) smatra kako je javnost usmene rasprave suvišna, jer bi nazočnost raspravi trebalo omogućiti samo državnim službenicima budući da su oni jedini "u stanju da ista takva djela počine i samo oni mogu shvatiti i procijeniti greške optuženog državnog službenika. Zašto bi se tu miješala indiferentna javnost izvan službeničkog kruga, kada nikakvi opći interesi nisu povrijeđeni? Ukoliko je povreda dužnosti iz radnog odnosa ujedno i kazneno djelo, ta javnost će moći prisustvovati kaznenom pretresu."

<sup>7</sup> Zakon o državnim službenicima, NN 92/05., 142/06., 77/07., 107/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 34/12., 49/12., 37/13., 38/13., dalje: ZDS. S obzirom na to da institut odgovora na zahtjev za pokretanje postupka nije propisan ZP-om, navedena odredba ZDS-a se primjenjuje u postupku zbog povrede službene dužnosti protiv policijskih službenika temeljem čl. 1. st. 3. ZP-a, kojim je propisano da se na pitanja radnopravnog položaja policijskih službenika koja nisu uređena ZP-om ili propisima donesenim na temelju ZP-a primjenjuju propisi o državnim službenicima, opći propisi o radu, odnosno kolektivni ugovori sklopljeni u skladu s njima.

<sup>8</sup> 52. *Izjave o kojima je riječ podноситelju zahtjeva nikada nisu bile dostavljene. Sud također konstatira da je podnositeljev branitelj u završnoj riječi prigovorio da te izjave nisu čak ni pročitane na raspravi. U vezi s time, Sud smatra da se, bez obzira je li riječ o građanskom, kaznenom ili disciplinskom predmetu, mora poštovati pravo na kontradiktornost postupka. To pravo u načelu znači da se strankama u sudskom postupku koji potpada u domašaj članka 6. treba omogućiti da saznaju za sve predložene dokaze ili iznesena*

o upravnoj stvari, davati izjave i objašnjenja, iznositi činjenice i okolnosti koje su bitne za rješavanje upravne stvari te pobijati točnost navoda koji se ne slažu s njezinim navodima. Službena osoba dužna je omogućiti stranci izjašnjavanje o svim okolnostima i činjenicama koje su iznesene u ispitnom postupku, o prijedlozima za izvođenje dokaza i podnesenim dokazima, sudjelovanje u izvođenju dokaza i postavljanje pitanja drugim strankama, svjedocima i vještacima preko službene osobe, a uz dopuštenje službene osobe i neposredno, te upoznavanje s rezultatom izvođenja dokaza i izjašnjavanje o tim rezultatima (čl. 30. st. 1. i čl. 52. st. 1. i 2. ZUP-a)<sup>9</sup>.

Svjedoka treba, u pravilu, ispitati tako da se prijavljenom službeniku omogući da se sučeli s njim i da mu postavlja pitanja, bilo u fazi istrage povrede službene dužnosti, bilo na usmenoj raspravi u disciplinskom postupku ili u nekom drugom postupku (npr. kaznenom postupku koji se vodi povodom istog životnog događaja). Iznimno, ako se i na taj način može utvrditi materijalna istina, u postupku zbog povrede službene dužnosti može se izvesti dokaz čitanjem pisanog iskaza svjedoka kojeg prijavljeni policijski službenik nije mogao ispitati i suočiti se s njim, u odnosu na koji iskaz prijavljenom policijskom službeniku treba omogućiti da se očituje<sup>10</sup>.

---

*očitovanja, te da na njih podnesu svoje primjedbe, a sve to kako bi mogli utjecati na odluku suda (vidi, na primjer, Kerojärvi v. Finland, presuda od 19. srpnja 1995., Serija A br. 322, str. 16, § 42; te Nideröst-Huber v. Switzerland, presuda od 18. veljače 1997., Reports of Judgments and Decisions 1997-I, str. 108, § 24). (...) 53. (...) Sud konstatira da su izjave o kojima je riječ dali potencijalni svjedoci, a odnosile su se na uključenost podnositelja zahtjeva u pribavljanje krivotvorene domovnice za H.Č.-a. To su izjave na koje su se disciplinski sudovi pozvali u svojim presudama u prilog utvrđenju podnositeljeve odgovornosti. Kakav god da bi bio njihov stvarni učinak na odluke Disciplinskoga suda, na podnositelju je bilo da ocijeni potrebu davanja svojih primjedaba na njih. 54. (...) Dakle, time što su propustili podnositelju zahtjeva dostaviti izjave o kojima je riječ i time što su propustili navesti sadržaj tih izjava u bilo kojoj od faza postupka, nacionalni sudovi koji su postupali u podnositeljevom predmetu spriječili su podnositelja da iznese primjedbe ili tvrdnje u odnosu na te izjave, iako je podnositeljeva disciplinska odgovornost utvrđena na temelju njih. Ukratko, podnositelj zahtjeva nije dobio dovoljno informacija koje bi mu omogućile propisno sudjelovanje u postupku (...). 56. U ovome predmetu, da bi se ispunio uvjet poštivanja prava na pošteno suđenje, zajamčenog člankom 6. stavkom 1. Konvencije bilo je potrebno podnositelju zahtjeva pružiti priliku da iznese svoje primjedbe na izjave koje su policiji dali B.J. i H.Č. i na koje su se disciplinski sudovi pozvali u svojim presudama. Međutim, takva mogućnost podnositelju zahtjeva nije pružena".* Europski sud za ljudska prava, predmet Vanjak protiv Hrvatske, zahtjev broj 29889/04, odluka od 14. 1. 2010., [www.usud.hr](http://www.usud.hr)

<sup>9</sup> "Službena osoba dužna je omogućiti stranci izjašnjavanje o svim okolnostima i činjenicama koje su iznesene u ispitnom postupku, o prijedlozima za izvođenje dokaza i podnesenim dokazima, sudjelovanje u izvođenju dokaza i postavljanje pitanja drugim strankama, svjedocima i vještacima preko službene osobe, a uz dopuštenje službene osobe i neposredno, kao i upoznavanje s rezultatom izvođenja dokaza i izjašnjavanje o tim rezultatima. Tu se radi o dužnosti službene osobe da stranci omogući sudjelovanje u postupku, no o stranci ovisi želi li sudjelovati u postupku ili ne. Službena osoba načelno nema ovlast naređivati stranci sudjelovanje u postupku i prijetiti joj sankcijama, no dužna je stranku upozoriti na posljedice njezinog nesudjelovanja u postupku ili u izvođenju pojedinih radnji postupka.", Medvedović, 2010: 41.; "U provedbi disciplinskih postupaka od osobite je važnosti da se osobi protiv koje se taj postupak vodi (državnom službeniku) pruži mogućnost osobnog očitovanja na prijedlog za provedbu disciplinskog postupka, kao i osobno sudjelovanje u dokaznom postupku, kako bi se nakon valjano provedenog usmenog postupka, donijela zakonita odluka o odgovornosti takvog službenika. To je osobito važno zbog teških posljedica koje takva odluka ima za službenika, jer može dovesti i do prestanka službeničkog odnosa.", Peček, 2010: 22.; "(...) dužnost je javno-pravnog tijela da stranci omogući sudjelovanje u postupku, no hoće li stranka u postupku sudjelovati ili ne, ovisi o njezinoj volji.", Đerđa, 2010: 139.

<sup>10</sup> "29. U ovom predmetu Sud primjećuje da se utvrđenje odgovornosti podnositelja za disciplinski prekršaj

Rasprava se može održati i bez nazočnosti policijskog službenika protiv kojeg se vodi disciplinski postupak ako je policijski službenik uredno pozvan, a pozivu se nije odazvao niti je svoj nedolazak opravdao (čl. 107. st. 2. ZP-a). Disciplinski sud u svakom konkretnom slučaju cijeni opravdanost razloga za neodazivanje pozivu (čl. 12. PDOPS-a).

Kao dodatno jamstvo obrane prijavljenog policijskog službenika, koji je udaljen iz službe, a neopravdano se nije odazvao na raspravu niti je imenovao punomoćnika, može se propisati da će u takvom slučaju tom službeniku biti postavljen punomoćnik (iz reda odvjetnika ili državnih službenika) s liste koju utvrđuje čelnik tijela.

### 3. PRAVO NA BRANITELJA

Policijski službenik u disciplinskom postupku ima pravo na branitelja koji u tom postupku ima položaj opunomoćenika. Tijelo koje vodi disciplinski postupak zbog povrede službene dužnosti dužno je, na zahtjev policijskog službenika protiv kojeg se vodi postupak, omogućiti sudjelovanje sindikata čiji je član, koji u tom postupku ima položaj izjednačen s položajem branitelja (čl. 102. st. 2.-3. ZP-a).

Branitelj pomaže prijavljenom policijskom službeniku u zaštiti njegovih prava i interesa, no zastupanje po branitelju nije obvezatno bez obzira koja povreda službene dužnosti se policijskom službeniku stavlja na teret i neovisno o sankciji koja mu se u postupku može izreći<sup>11</sup>.

---

*temelji na nizu izjava danih policiji. Osobe koje su dale te izjave, osim podnositelja, nisu bile saslušane pred disciplinskim sudovima. S tim u svezi, Sud je utvrdio, u sklopu kaznenog postupka, da svi dokazi obično moraju biti izvedeni u prisutnosti optuženog. Ovo međutim ne znači da izjava svjedoka mora uvijek biti dana pred sudom da bi se priznala kao dokaz. Ono što je bitno da bi se osiguralo pravo na pošteno suđenje u građanskim postupcima je mogućnost da se osoba koja je u pitanju, upozna sa dokumentima, osporava ih i komentira.",* Europski sud za ljudska prava, predmet Trubić protiv Hrvatske, zahtjev br. 44887/10, odluka od 2. 10. 2012., [www.vlada.hr](http://www.vlada.hr) ; O korištenju pisanog iskaza svjedoka u disciplinskom postupku vidi detaljnije: Marković, 2011: 15.-16.; Juras, 2013: 17.-18.

<sup>11</sup> *"U konkretnom slučaju ne može se uvažiti prigovor sprječivosti dolaska punomoćnika tužitelja na navedenu raspravu jer je u isto vrijeme zauzet drugom na Županijskom sudu u Splitu. Naime, kako je navedeno tužitelju je ostavljeno primjereno vremensko razdoblje od trenutka uručjenja poziva za raspravu do održavanja same rasprave. Isti je 16. srpnja 2009. opunomoćio svog odvjetnika da ga zastupa u disciplinskom postupku koji je hitan postupak sukladno Zakonu o državnim službenicima. Punomoćnik u svojem podnesku nije niti dostavio poziv iz kojeg bi bilo vidljivo da je pozvan na drugu raspravu, a umoljava da se slijedeća rasprava zakaže za mjesec listopad 2009. Iz navedenog tuženo tijelo pravilno zaključuje da navedene činjenice ukazuju na nezainteresiranost punomoćnika za sudjelovanje na usmenoj raspravi te da su njegove aktivnosti usmjerene na odugovlačenje iste.",* Upravni sud Republike Hrvatske, Us-13900/2009-4 od 18. veljače 2010.; *"...odabir branitelja na sam dan održavanja glavne rasprave, a u nedostatku iznošenja razloga o eventualnoj sprječivosti branitelja da bude nazočan glavnoj raspravi, prijedlog za odgodu opravdano se može cijeliti kao 'zlouporaba procesnih prava. Kako je po prirodi disciplinski postupak hitan, obrana nije obvezatna, konkretne su okolnosti davale mogućnosti Prvostupanjskom disciplinskom sudu da, uz već izneseno obrazloženje, cijeni da glavnu raspravu održi u odsutnosti branitelja, a uz nazočnost tužitelja koji može iznijeti svoju obranu.",* Upravni sud Republike Hrvatske, Us-5557/2002-4 od 13. studenoga 2002

## 4. PRAVO NA PRAVNI LIJEK

Protiv odluke čelnika tijela u postupku zbog lakše povrede službene dužnosti može se podnijeti žalba nadležnom prvostupanjskom disciplinskom sudu u roku od 15 dana od dana primitka odluke. Protiv odluke prvostupanjskog disciplinskog suda u postupku zbog teže povrede službene dužnosti može se podnijeti žalba drugostupanjskom disciplinskom sudu u roku od 15 dana od dana primitka odluke. Odluka o navedenim žalbama je izvršna. Protiv drugostupanjske odluke u postupku zbog povrede službene dužnosti može se pokrenuti upravni spor (čl. 108. st. 1.-5. ZP-a i čl. 15., 16. st. 1. i 20. st. 1. PDOPS-a), a potom se pravna zaštita može tražiti pred Ustavnim sudom (čl. 62. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske<sup>12</sup>) i Europskim sudom za ljudska prava (čl. 34. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda<sup>13</sup>).

### 4.1. Žalba protiv odluke o odgovornosti za povredu službene dužnosti

Da bi se pravo na žalbu moglo učinkovito realizirati, potrebno je da upravni akt (rješenje o odgovornosti za povredu službene dužnosti policijskog službenika) sadrži valjano obrazloženje<sup>14</sup>.

Žalba se predaje prvostupanjskom tijelu<sup>15</sup> na način propisan za predaju podnesaka (čl. 71. st. 3. ZUP-a), što znači da se žalba može prvostupanjskom tijelu predati neposredno u pisanom obliku, poslati poštom, dostaviti u obliku elektroničke isprave izrađene u skladu sa zakonom ili usmeno izjaviti na zapisnik. Dostava žalbe nenadležnom tijelu, ako zbog toga žalba ne bude zaprimljena u propisanom roku kod nadležnog tijela, razlog je za njezino odbacivanje<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 49/02.

<sup>13</sup> Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN - MU 18/97., 6/99., 8/99., 14/02., 1/06., 2/10., dalje: Konvencija.

<sup>14</sup> "Pravo na žalbu u upravnom postupku može se učinkovito ostvariti samo ako tijelo koje je donijelo rješenje navede razloge za to rješenje, jer bez upućenosti u te razloge onemogućeno je ili bitno otežano pobijanje zakonitosti rješenja u obrani žaliteljevih prava i na zakonu zasnovanih interesa.", Ustavni sud, U-I-248/94 od 13. 11. 1996., www.usud.hr

<sup>15</sup> "Predaju žalbe prvostupanjskom, a ne drugostupanjskom tijelu, bilo je potrebno odrediti što se spis upravnog predmeta, bez kojeg nije moguće postupati po žalbi, nalazi kod prvostupanjskog tijela pa se predajom žalbe prvostupanjskom tijelu ubrzava postupak odlučivanja o žalbi. Osim toga, prvostupanjsko upravno tijelo ima određene ovlasti glede rješavanja žalbe, pa je radi ekonomičnosti postupka svrhovito da žalba bude predana tom tijelu s obzirom na to da njegova pravilna intervencija nakon izjavljivanja žalbe može pridonijeti bržem rješavanju upravne stvari. Tome je potrebno dodati i to da se predajom žalbe prvostupanjskom tijelu izbjegava mogućnost da prvostupanjsko tijelo pristupi izvršenju svog rješenja samo zbog toga što mu nije poznato da je žalba izjavljena i predana drugostupanjskom tijelu.", Gagro i dr., 2011: 180.

<sup>16</sup> "Prigovor tužitelja da je drugostupanjski sud pogriješio kada je odbacio žalbu kao nepravodobnu je neosnovan. Iz sadržaja spisa predmeta vidljivo je da je tužitelj... 14. listopada 2004. godine u 20,50 sati pristupio u prostorije OKC-a PU SD zatraživši da djelatnici OKC-a zaprime njegovu žalbu na disciplinsku presudu.... Odredbom članka 82. stavak 2. ZKP-a propisano je da, kad je izjava vezana za rok smatra se da je dana u roku ako je prije nego što rok protekne predana onome koji je ovlašten da je primi... Iz sadržaja spisa predmeta vidljivo je da je Uredbom o unutarnjem ustrojstvu MUP-a RH, koji se odnosi na opis poslova ustrojstvenih jedinica PU SD, Operativno-komunikacijskog centra policije, vidljivo da u nadležnosti OKC-a nisu navedeni poslovi zaprimanja pošte. Slijedom navedenog ovaj Sud ocjenjuje da je tuženo tijelo pravilno odbacilo

Stranka može iz opravdanih razloga da propusti u zakonskom roku uložiti žalbu na odluku disciplinskog suda, pa će joj se u tom slučaju na njezin prijedlog dopustiti povrat u prijašnje stanje (čl. 82. ZUP-a). Okolnost da je stranka bila u zabludi o tome koliko dana ima određeni mjesec nije opravdani razlog za povrat u prijašnje stanje, no opravdani razlog za povrat u prijašnje stanje može biti zdravstveno stanje stranke.

Kad u postupku sudjeluju dvije stranke ili više njih s protivnim interesima, žalba se dostavlja na odgovor svim strankama, te im se određuje primjeren rok za odgovor na žalbu (čl. 113. st. 4. ZUP-a). Ako bi disciplinski sud propustio žalbu dostaviti na odgovor protivnoj strani došlo bi do povrede zakona na štetu te druge strane u postupku.

Drugostupanjsko tijelo riješit će stvar na temelju činjenica utvrđenih u prvostupanjskom postupku. Kad činjenice nisu potpuno utvrđene ili su pogrešno utvrđene u prvostupanjskom postupku, drugostupanjsko tijelo će upotpuniti postupak samo ili putem prvostupanjskog tijela (čl. 115. st. 3. ZUP-a),<sup>17</sup> čime se ubrzava donošenje izvršne odluke u upravnoj stvari. Ovisno o utvrđenom, nadležno drugostupanjsko tijelo može žalbu odbiti, rješenje poništiti u cijelosti ili djelomično ili ga izmijeniti (čl. 115. st. 4. ZUP-a).

ZUP-om nije predviđena mogućnost da stranka prisustvuje sjednici vijeća žalbenog (drugostupanjskog) tijela.

Zabrana *reformatio in peius* je institut koji je predviđen osim u kaznenom i u upravnom postupku, u dijelu kada se rješava prema žalbi izjavljenoj protiv prvostupanjske odluke. Izjavljena žalba u korist prijavljenog policijskog službenika ne može se okrenuti protiv njega odnosno u slučaju ulaganja žalbe policijski službenik ne može trpjeti štetne posljedice (čl. 118. st. 1. ZUP-a)<sup>18</sup>. Normiranje ovog instituta je bitno, jer se time potiče prijavljeni policijski službenik da uloži žalbu budući da zbog podnesene žalbe na odluku kojom je odlučeno o njegovoj disciplinskoj odgovornosti ne može snositi nikakve štetne posljedice, a drugostupanjskom tijelu je ostavljeno da bez ograničenja utvrđuje činjenično stanje, iako je ono ograničeno da ne smije na osnovu takvog činjeničnog stanja donijeti odluku kojom bi se na bilo koji način pogoršao položaj policijskog službenika.

---

*žalbu tužitelja kao nepravovremenu jer je isti mogao uložiti žalbu u roku od 8 dana od primitka presude, tj. zaključno s danom 14. listopada 2004. godine na način da istu dostavi poštom ili neposredno kod tijela koje je donijelo odluku. U konkretnom slučaju to tijelo je Odsjek disciplinskog suda MUP-a RH u Splitu, a čije radno vrijeme je od 08,00 do 16,00 sati. Kako je žalba tužitelja zaprimljena od strane disciplinskog suda u Splitu dana 15. listopada 2004. godine...to je neprijeporno utvrđeno da je ista podnesena nakon zakonskog roka od 8 dana, slijedom čega je i tuženo tijelo pravilno odbacilo žalbu... kao nepravodobnu.", Upravni sud Republike Hrvatske, Us-415/2005-5 od 29. 9. 2005. godine.*

<sup>17</sup> "...prema novoj koncepciji, rješavanje upravne stvari u okviru uprave mora biti okončano rješenjem drugostupanjskog tijela, a ne da se nakon njegovog rješenja stvar vraća prvostupanjskom tijelu na ponovno rješavanje, pa da onda na temelju nove žalbe stranke ponovno odlučuje drugostupanjsko tijelo. Nova regulacija treba spriječiti takav "ping-pong" s upravnom stvari i pravom stranke. Stranci treba omogućiti da čim prije dobije rješenje o svojoj upravnoj stvari i ako je njime nezadovoljna, da pokreće upravno sudski postupak.", Medvedović, 2010: 49.; Stažnik, 2008: 151, ističe da je Europski sud za ljudska prava upozorio na višestruko vraćanje predmeta na ponovno odlučivanje prvostupanjskom tijelu kao način postupanja koji onemogućuje odlučivanje u razumnom roku i učinkovitost čitavog sustava rješavanja predmeta pred upravnim tijelima.

<sup>18</sup> Iznimno, drugostupanjsko tijelo može izmijeniti prvostupanjsko rješenje na štetu stranke koja je izjavila žalbu samo iz razloga zbog kojih bi to rješenje moglo oglasiti ništavim ili poništiti, ako nije drugačije propisano (čl. 118. st. 2. ZUP-a). Ovime se na jedan način krši Ustavom zajamčeno pravo na žalbu, jer se to pravo ne može slobodno koristiti uz svijest o mogućnosti da odluka po žalbi bude nepovoljnija od odluke koja se pobija.

Protiv akta (zaključka) kojim se upravlja postupkom nije dozvoljena posebna žalba, već se on može pobijati u žalbi protiv rješenja (čl. 77. st. 1. i 5. ZUP-a).

#### **4.2. Izvanredni pravni lijekovi protiv odluke o odgovornosti za povredu službene dužnosti**

Ponekad je, unatoč proklamiranoj pravnoj sigurnosti kao cilju pravnog sustava, nužno staviti izvan snage određeno rješenje, što nije moguće napraviti niti žalbom niti tužbom u upravnom sporu, jer su istekli prekluzivni rokovi za njihovo korištenje. To se onda postiže izvanrednim pravnim sredstvima. "No kako se ne bi neopravdano diralo u pravnu sigurnost, izvanredni pravni lijekovi su nerijetko malobrojni te se mogu koristiti samo u taksativno propisanim slučajevima."<sup>19</sup>

S obzirom na to da u disciplinskom postupku policijski službenik ne stječe nikakva prava, ne bi se kao izvanredni pravni lijek mogao primijeniti institut poništavanja i ukidanja rješenja (čl. 129. do 131. ZUP-a)<sup>20</sup>, dok se može primijeniti institut obnove postupka (čl. 123. do 127. ZUP-a), malo vjerojatno institut oglašavanja rješenja ništavim (čl. 128. ZUP-a).

Najčešći razlog traženja obnove postupka jesu nove činjenice i dokazi, no oni moraju biti novi po svojoj suštini, svom sadržaju, pa se novo tumačenje ranijih dokaza ili pogrešna ocjena dokaza, ne mogu prihvatiti kao zakonske osnove za obnovu disciplinskog postupka. Novim dokazom ne može se smatrati niti pismeno sastavljeno nakon što je odluka o okončanju disciplinskog postupka postala izvršna. Također, mišljenje suda dano u drugom postupku nije osnova za obnovu disciplinskog postupka.

#### **4.3. Sudska zaštita prava policijskih službenika u postupku zbog povrede službene dužnosti**

Temeljeno pravo svakog čovjeka i građanina sastoji se u tome da zakonom ustanovljeni, neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela, kako to predviđa i članak 29. Ustava Republike Hrvatske<sup>21</sup>. Sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti zajamčena je člankom 19. stavkom 2. Ustava. Policijski službenik u postupku zbog povrede službene dužnosti može sudsku zaštitu tražiti pred sudbenim tijelima<sup>22</sup> (Upravni, Ustavni i Europski sud za ljudska prava) redosljedom (obraćanja sudu) kojeg mora pritom poštovati.

Protiv odluke disciplinskog suda policijski službenik može podnijeti tužbu upravnom sudu u roku od 30 dana od dana primitka rješenja kojeg osporava<sup>23</sup> (čl. 22. i 24. Zakona o

---

<sup>19</sup> Derđa, 2010: 276.

<sup>20</sup> Ovakav stav iznosi i Kolakušić, 2006: 13.

<sup>21</sup> Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10., 5/14.

<sup>22</sup> "Ići sucu znači ići pravdi. U ovih pet antičkih riječi smještena je čitava civilizacija prava i pravosuđa.", Perović, 1996: 7.

<sup>23</sup> Ocjena zakonitosti upravnih akata povjerena je sudovima kao tijelima nezavisnim od uprave, pa se sudska kontrola uprave "uspostavlja kao definitivno i završno odlučivanje, točnije presuđivanje o zakonitosti upravnog rada u pojedinačnom slučaju.", Bačić, V. i dr., 2002: 13.



upravnim sporovima<sup>24</sup>). Pokretanje upravnog spora ne odgađa izvršenje odluke (čl. 13. st. 1. ZUS-a), no sud može odlučiti da tužba ima odgodni učinak, ako bi se izvršenjem upravnog akta donesenog u disciplinskom postupku tužitelju nanijela šteta koja bi se teško mogla popraviti, a odgoda nije protivna javnom interesu (čl. 26. st. 1. i 2. ZUS-a).<sup>25</sup>

Protiv presude upravnog suda može se Ustavnom sudu podnijeti ustavna tužba, ako stranka smatra da joj je takvom odlukom povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom. Mora se raditi o pravu zasnovanom na Ustavu, "u pravilu na ustavnim odredbama o temeljnim pravima i slobodama čovjeka i građanina (članci 14.-49. Ustava) i obratno, nema mjesta ustavnoj tužbi kad su njezinom podnositelju povrijeđena neka druga (subjektivna) prava koja nisu zasnovana na Ustavu, nego na zakonu ili nekom podzakonskom aktu."<sup>26</sup> Ustavna se tužba može podnijeti u roku od 30 dana računajući od dana primitka odluke (čl. 64. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske).

Zbog povrede prava zajamčenog Konvencijom, podnošenjem zahtjeva, nakon što su iscrpljena pravna sredstva u Republici Hrvatskoj, može se pokrenuti spor pred Europskim sudom za ljudska prava. Osim što će Europski sud za ljudska prava, odlučujući o zahtjevu stranke, utvrditi da (li) je došlo do povrede prava i sloboda zajamčenih Konvencijom, njegova odluka je bitna i jer presuda, kojom se usvaja zahtjev i utvrđuje da je došlo do povrede konvencijskog prava, uvijek predstavlja "novu činjenicu" u smislu zakonskog razloga za obnovu postupka.<sup>27</sup>

## 5. ZAKLJUČAK

Propisivanjem navedenih prava zakonodavac je osigurao da se postupci zbog povrede službene dužnosti ne pokreću, a da se ne prikupe dokazi za osnovanu sumnju da je određeni policijski službenik počinio povredu službene dužnosti i da se policijski službenik prethodno ne upozna s povredom koja mu se stavlja na teret kako bi mu se omogućilo očitovanje o

---

<sup>24</sup> Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10., 143/12., dalje: ZUS.

<sup>25</sup> "Što se tužbe tiče, pravilo o devolutivnom efektu upotunjeno je u upravnom sporu pravilom o nesuspendivnom efektu. To znači da podnošenje tužbe protiv nekog upravnog akta ne sprječava izvršenje akta. Ovo je važno pravilo karakteristično za javno pravo, koje ima za predmet osiguravanje izvršenja upravnih odluka, usprkos postojanju spora, kako čisto postupovna mjera ne bi paralizirala funkcioniranje uprave. Ovo pravilo predstavlja i nedostatak: ono smanjuje efikasnost zahtjeva, naročito zbog sporosti pravde. Ukoliko se neka odluka poništi nakon dvije ili tri godine, efekti tog poništavanja će biti izuzetno ograničeni ukoliko je ona u međuvremenu izvršena. Zato je uvedena jedna korekcija, a to je odlaganje izvršenja: na zahtjev stranke, sud može narediti upravi da odluku ne izvrši do donošenja presude. On će to učiniti ukoliko budu ispunjena dva uvjeta uvedena praksom Državnog savjeta, a preuzeta i u određenim pisanim izvorima. Prije svega, razlozi moraju biti ozbiljni, što znači da argumentacija zahtjeva na prvi pogled mora izgledati ozbiljno. Ne bi bilo opravdano zaustaviti efekte nekog akta za koji se kasnije utvrdi da je zakonit.", Braibant, 2002: 442.

<sup>26</sup> Belajec, 2000: 99.; O kriterijima dopuštenosti ustavne tužbe, vidi: Rodin, 2000: 209.-216.

<sup>27</sup> "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. (...) 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"., Ustavni sud, U-III-3304/2011 od 23. 1. 2013., www.usud.hr

njoj, a nakon što se postupak pokrene da policijski službenik ima ravnopravan položaj koji mu omogućava da ima uvid u sve dokaze, da se može očitovati o njihovom sadržaju te, uz stručnu pomoć branitelja, predložiti dokaze koji su bitni za njegovu obranu i donošenje zakonite odluke. Uz detaljnu razradu prava na sudjelovanje u postupku, zakon je policijskim službenicima omogućio izjavljivanje žalbe i izvanrednih pravnih lijekova u postupku zbog povrede službene dužnosti, te korištenje sudske zaštite kroz institute upravnog i ustavnog spora odnosno spora pred Europskim sudom za ljudska prava.

Na opisani način, u pripremi i tijekom postupka, te kroz sudsku kontrolu zakonitosti akata disciplinskih sudova, policijskim službenicima je omogućeno da postupak zbog povrede službene dužnosti bude pravičan i da se kroz postupak ostvari načelo vladavine prava (čl. 3. i 29. Ustava).

## LITERATURA

1. Bačić, V. i dr. *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom i registrom pojmova*. Javno poduzeće Službeni list Savezne Republike Jugoslavije, Beograd, 2002., str. 13.
2. Belajec, V. *Ustavne osnove za podnošenje ustavne tužbe*. U: Crnić, J. i dr., *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava*, Organizator 2000., str. 99.
3. Bezbradica, R. (2007). *Disciplinska odgovornost državnih službenika. Radno i socijalno pravo*. Udruženje za radno pravo i socijalno osiguranje Srbije i Crne Gore. Intermex, br. 1, Beograd, 2007., str. 158.-159.
4. Braibant, G. (2002). *Administrativno pravo Francuske*. JP Službeni list SRJ Beograd i CID Podgorica. (Prijevod knjige *Le Droit Administratif Francais*, Press de la fondation nationale des sciences politiques & Dalloz, 1992.), str. 442.
5. Đerđa, D. *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*. Inženjerski biro, Zagreb 2010., str. 139., 276.
6. *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*. NN - MU 18/97., 6/99., 8/99., 14/02., 1/06., 2/10.
7. Gagro, B. i dr. *Žalba i prigovor u novom Zakonu o općem upravnom postupku-ogledni primjeri*. U: Gagro, B. i dr., *ZUP-iskustva u praksi i primjeri*. Novi informator, Zagreb, 2011., str. 180.
8. Juras, D. *Mogućnost očitovanja o pisanom iskazu svjedoka kao uvjet pravičnog suđenja*. Informator br. 6147, Inženjerski biro, Zagreb, 2013., str. 17.-18.
9. Kolakušić, M. *Postupak radi povrede službene dužnosti državnih službenika i namještenika, te udaljenje iz službe (s osvrtom na policijske i sudske službenike)*. Zagreb, 2006., [www.upravnisudrh.hr/radovi.html](http://www.upravnisudrh.hr/radovi.html), str. 13.
10. *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*. NN - MU 18/97., 6/99., 8/99., 14/02., 1/06., 2/10.
11. Mandić, M. *Disciplinska odgovornost radnika i državnih službenika. Aktuelne promene u pravnom sistemu država u regionu*. Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad, 2011., str. 551.

12. Marković, S. *Još o povredi prava na pravično suđenje u odnosu na nemogućnost neposrednog saslušanja svjedoka*. Informator 5445, Novi informator, Zagreb, 2011: 15.-16.
13. Medvedović, D. *Bitne razlike novog Zakona o općem upravnom postupku prema prijašnjem Zakonu o općem upravnom postupku*. U: Bienfeld J. i dr. Primjena Zakona o općem upravnom postupku. Zagreb, Novi Informator, 2010., str. 41., 49.
14. Mitrović, Lj. *Primena i ostvarivanje prava u oblasti radnog i privrednog zakonodavstva BiH* (zbornik radova). Glosarijum, Beograd, 2009., str. 91.
15. Nikolić, G. *Disciplinska odgovornost državnih službenika* (magistarski rad). Beograd, 2008., str. 197.
16. Nikolić, V. *Disciplinska odgovornost zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova*. Pravni informator, Intermex, Beograd, 2013., str. 27
17. Novaković, S. *Disciplinska odgovornost zaposlenih u državnim organima*. Pravni život, 3-4, Beograd, 2003., str. 144.
18. Palić, N. i dr. *Disciplinski postupak i disciplinske mere za nastali prestup/prekršaj*. Regionalni skup notarijata, radni materijali. Varaždin, 2009., str. 85.
19. Peček, R. *Važnost usmene rasprave u disciplinskom postupku*. Informator, 5911.-5912., Zagreb, 2010., str. 22. Perović, S. *Prirodno pravo i sud*, Beograd, 1997., str. 7.
20. Perović, S. *Prirodno pravo i sud*. Udruženje pravника Srbije, Beograd, 1996., str. 7.
21. *Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika*. NN 141/11.
22. Rodin, S. *Temeljna prava i dopuštenost ustavne tužbe*. U: Crnić J. i dr. *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava*. Organizator, 2000., str. 209.-216.
23. Simović, V. *Disciplinska odgovornost zaposlenih prema novom Zakonu o radu Republike Crne Gore*, Pravni život, br. 10, 2003., str. 872.
24. Stažnik, Š., *Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda hrvatskih građana pred Europskim sudom za ljudska prava*. U: Hrvatska država i uprava. Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti. Zagreb 2008., str. 151.
25. Šunderić, B. *Komentar Zakona o radnim odnosima u državnim organima*. Glosarijum, Beograd, 2005., str. 193.
26. *Ustav Republike Hrvatske*. NN 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10., 5/14.
27. *Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*. NN 49/02.
28. *Zakon o državnim službenicima*. NN 92/05., 142/06., 77/07., 107/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 34/12., 49/12., 37/13., 38/13.
29. *Zakon o općem upravnom postupku*. NN 47/09.
30. *Zakon o policiji*. NN 34/11., 130/12.
31. *Zakon o upravnim sporovima*. NN 20/10., 143/12.
32. [www.usud.hr](http://www.usud.hr)
33. [www.vlada.hr](http://www.vlada.hr)

Summary

---

**Damir Juras**

**The rights of police officers in the proceedings for violation of official duty**

This paper describes the rights that the legislator guarantees to police officers in the proceedings for violations of official duty, where the author emphasizes the right to participate in the proceedings and the right to legal remedy. With certain institutes there are standpoints of legal theory and jurisprudence quoted, and the author concludes that compliance with the law is of great importance for ensuring the rights of police officers to a fair trial.

**Key words:** disciplinary court, disciplinary proceedings, disciplinary responsibility, official duty, police officer.