

REPUBLIKA HRVATSKA
POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE
O SUKOBU INTERESA

BROJ: TM-U-2594-P-163-16kg-533

PRIMLJENO: NEPOSREDNO - PREDANO POŠTI

..... dana 12.07.2019. 20.

not u privitku. Primjeraka 1. Priloga 3.



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-III-673/2018

Zagreb, 2. srpnja 2019.

Ustavni sud Republike Hrvatske u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, u postupku koji je ustavnom tužbom pokrenuo Tomislav Karamarko iz Zagreba, kojeg zastupaju Vesna Alaburić, odvjetnica u Zagrebu i Ivo Farčić, odvjetnik u odvjetničkom društvu Farčić & Šarušić iz Zagreba, na sjednici održanoj 2. srpnja 2019. donio je:

O D L U K U

I. Ustavna tužba se usvaja.

II. Ukidaju se:

- presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usž-227/17-3 od 30. studenoga 2017.,
- presuda Upravnog suda u Zagrebu broj: Usl-2360/16-9 od 26. rujna 2016.

III. Predmet se vraća Upravnom sudu u Zagrebu na ponovni postupak.

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Tomislav Karamarko iz Zagreba, kojeg u postupku pred Ustavnim sudom zastupaju Vesna Alaburić odvjetnica u Zagrebu i Ivo Farčić odvjetnik u Odvjetničkom društvu Farčić & Šarušić iz Zagreba, podnio je pravodobnu i dopuštenu ustavnu tužbu u povodu:

1) presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usž-227/17-3 od 30. studenoga 2017. (u dalnjem tekstu: drugostupanska presuda), kojom je odbijena njegova žalba i potvrđena presuda Upravnog suda u Zagrebu broj: Usl-2360/16-9 od 26. rujna 2016.;

2) presude Upravnog suda u Zagrebu broj: Usl-2360/16-9 od 26. rujna 2016. (u dalnjem tekstu: prvostupanska presuda) kojom je odbijen njegov tužbeni zahtjev za poništenje odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike

Hrvatske (u dalnjem tekstu: Povjerenstvo) broj: 711-I-1008-P-163/16-36-1 od 15. lipnja 2016.;

3) odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske broj: 711-I-1008-P-163/16-36-1 od 15. lipnja 2016.

1.1. Podnositelj tvrdi da su osporenim aktima povrijeđena njegova ustavna prava iz članaka 3., 16. stavka 1., 19., 29. stavka 1. i 38. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), te članci 6. stavak 1., 10. stavak 2. i 13. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst, 8/99. - ispravak, 14/02. i 1/06.; u dalnjem tekstu: Konvencija).

2. Odlukom Povjerenstva od 15. lipnja 2016. utvrđeno je da je podnositelj u svojstvu državnog dužnosnika:

- 1) bio u sukobu interesa (opisanom u izreci) u smislu članka 2. stavka 2. alineje 3. Zakona o sprječavanju sukoba interesa ("Narodne novine" broj 26/11., 12/12., 126/12. - odluka i rješenje USRH broj: U-I-2414/2011 i dr., 48/13. - pročišćeni tekst i 57/15.; u dalnjem tekstu: ZoSSI);
- 2) bio u situaciji mogućeg sukoba interesa (opisanog u izreci) u smislu članka 2. stavka 2. alineje 3. ZoSSI-ja, zbog čega ne može sudjelovati u procesima donošenja odluka vezanih uz arbitražne postupke koji se vode između Republike Hrvatske i MOL-a i uz trgovačko društvo INA - INDUSTRIJA NAFTE d.d. (u dalnjem tekstu: INA);
- 3) povrijedio načela djelovanja iz članka 5. stavaka 1. i 4. ZoSSI-ja.

2.1. Izreka odluke Povjerenstva glasi:

"Iznošenjem osobnih stavova i prijedloga kojima se zalagao za povlačenje Republike Hrvatske iz arbitražnih postupaka koji se vode između Republike Hrvatske i MOL-a, osobito na sastanku Vijeća za suradnju održanom 5. svibnja 2016.g. između predstavnika Domoljubne koalicije i MOST-a, dužnosnik Tomislav Karamarko bio je u sukobu interesa u smislu članka 2. stavka 2. alineje 3. ZSSI-a.

Zbog osobnih i poslovnih odnosa koji su postojali između dužnosnika i Josipa Petrovića dužnosnik Tomislav Karamarko nalazi se u situaciji u kojoj privatni interesi mogu utjecati na njegovu nepristranost u obnašanju dužnosti prvog potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske te time i u situaciji mogućeg sukoba interesa u smislu članka 2. stavka 2. alineje 3. ZSSI-a zbog koje dužnosnik ne može sudjelovati u procesima donošenja odluka vezanim uz arbitražne postupke koji se vode između Republike Hrvatske i MOL-a kao niti u donošenju ostalih odluka koje se odnose na trgovačko društvo INA INDUSTRIJA NAFTE d.d.

Propustom deklariranja da su u razdoblju prije stupanja na dužnost prvog potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske postojali poslovni odnosi koji dužnosnika Tomislava Karamarka povezuju s Josipom Petrovićem koji putem trgovačkog društva Peritus savjetovanje d.o.o. obavlja niz obavještajnih i savjetodavnih usluga za MOL, osobito u situaciji kada je od strane novinara upitan da pojasni svoj odnos s Josipom Petrovićem, dužnosnik Tomislav Karamarko nije postupao u skladu s obvezom očuvanja vlastite vjerodostojnosti i povjerenja građana kao i savjesnog, odgovornog i nepristranog obnašanja dužnosti prvog potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske te je time počinio povredu načela djelovanja iz članka 5. stavka 1. i stavka 4. ZSSI-a."

II. ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA

3. Na sjednici održanoj 18. svibnja 2016. Povjerenstvo je u predmetu broj: P-163/16 donijelo odluku o pokretanju postupka protiv podnositelja, tada prvog potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske, radi utvrđivanja je li, kao dužnosnik, pri iznošenju prijedloga, raspravljanju i donošenju odluka koje se odnose na arbitražne postupke između Republike Hrvatske i MOL-a bio u sukobu interesa zbog poslovnog odnosa između trgovačkog društva Drimia d.o.o. i Peritus savjetovanja d.o.o., te utvrđivanja je li pri iznošenju prijedloga, raspravljanju i donošenju odluka u odnosu na arbitražne postupke koji se vode između Republike Hrvatske i MOL-a njegovim postupanjem došlo do povrede načela djelovanja zbog propusta deklariranja okolnosti koje dužnosnika povezuju s Josipom Petrovićem, koji je u poslovnom odnosu s MOL-om. Povjerenstvo je tijekom postupka pribavilo očitovanje podnositelja na odluku o pokretanju postupka.

4. Nakon donošenja odluke o pokretanju postupka u predmetu broj: P-163/16 Povjerenstvu je dostavljeno pisano očitovanje u odnosu na sastanak od 5. svibnja 2016. između predstavnika Domoljubne koalicije i MOST-a.

4.1. Činjenice vezane uz sve alineje izreke odluke Povjerenstva

Povjerenstvo je u postupku utvrdilo:

- MOL je pred Međunarodnim sudom za rješavanje investicijskih sporova u Washingtonu 26. studenoga 2013. pokrenuo arbitražni postupak protiv Republike Hrvatske u kojem tvrdi da Republika Hrvatska nije ispunila obveze iz Glavnog ugovora o plinskom poslovanju i njegovih dodataka te da je zbog nepoštivanja tih obveza MOL pretrpio štetu od nekoliko milijardi kuna;
- Republika Hrvatska pokrenula je 17. siječnja 2014. arbitražni postupak protiv MOL-a pred Komisijom UN-a za međunarodno trgovačko pravo (UNCITRAL) u Ženevi kojim Republika Hrvatska traži da se proglaše ništetnima izmjene ugovora iz 2009. godine o upravljačkim pravima u INA-i i Glavni ugovor o plinskom poslovanju, uz naknadu štete koja je nastala kao posljedica tih ugovora (uz obrazloženje da su upravljačka prava prepuštena MOL-u zbog mita koje je premijer Ivo Sanader primio od predsjednika uprave MOL-a Zsolta Hernadija);
- podnositelj (tada na dužnosti potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske) dao je objavu na svojoj Facebook stranici 12. svibnja 2016. i u TV intervjuima nacionalnim televizijama 18. svibnja 2016. u vezi sa situacijom u INA-i u kojoj je naveo "dosad sam se zalagao za povlačenje iz arbitražnih postupaka i to obostrano i Republike Hrvatske ali i mađarske strane";
- podnositelj je od 8. siječnja 2003. do 18. listopada 2006. imao 20% udjela u temeljnog kapitalu trgovačkog društva Soboli d.o.o., nakon čega je svoj poslovni udio prenio na Ivana Baketu;
- INA je trgovačkom društvu Soboli d.o.o. odnosno kasnije trgovačkom Centru za informatiku i poslovno savjetovanje d.o.o. za usluge pružene od 2003. do 2014. isplatila iznos od 35.016.301,18 kuna

- između INA-e i Josipa Petrovića od 16. prosinca 2004. do 10. siječnja 2007. sklopljeno je više ugovora o pružanju konzultantskih usluga;
- od 2003. do 2006. između INA-e i trgovačkog društva Soboli d.o.o. sklapani su ugovori o poslovnoj suradnji koje je kao član uprave INA-e potpisivao Josip Petrović;
- do 13. prosinca 2004. podnositelj je obavljao i funkciju direktora društva Soboli d.o.o. te je Povjerenstvo zaključilo: "proizlazi da je suradnja s trgovačkim društvom INA INDUSTRIJA NAFTE d.d., nastala ubrzo nakon osnivanja trgovačkog društva SOBOLI d.o.o. te se razvijala upravo u razdoblju u kojem je dužnosnik Tomislav Karamarko ujedno obavljao i funkciju direktora trgovačkog društva SOBOLI d.o.o., a Josip Petrović funkciju člana trgovačkog društva INA INDUSTRIJA NAFTE d.d.";
- od 2012. do 31. prosinca 2015. MOL je trgovačkom društvu Peritus savjetovanje d.o.o. (koje je osnovao Josip Petrović 12. listopada 2010.) isplatio iznos od 6.836.719,00 kn, a za poslovni odnos koji je trajao od 2011. i 2016. godine nisu pribavljeni podaci, pa je Povjerenstvo utvrdilo postojanje "privatnog interesa trgovačkog društva Peritus savjetovanje d.o.o., time i privatnog interesa Josipa Petrovića.";
- u razdoblju u kojem se između Republike Hrvatske i MOL-a vode dva arbitražna postupka trgovačko društvo Peritus savjetovanje d.o.o. za MOL obavlja usluge informiranja i savjetovanja o stanju i razvoju u naftnoj i plinskoj industriji u Republici Hrvatskoj i regiji te druge poslove i usluge savjetovanja o poslovnim pitanjima MOL-a, uključujući i usluge sudjelovanja na konferencijama u ime MOL-a i predstavljanja MOL-a na konferencijama;
- privatni interes trgovačkog društva Peritus savjetovanje d.o.o., odnosno Josipa Petrovića očituje se u finansijskoj koristi odnosno dobiti koju ostvaruje na temelju poslovnog odnosa s MOL-om "zbog koje se osnovano može pretpostaviti da je u pitanjima koja su u sferi poslovnih interesa MOL-a, u obvezi poslovne lojalnosti prema interesima svog najvažnijeg poslovnog partnera jer u sveukupnom poslovanju trgovačkog društva Peritusa savjetovanje d.o.o., prihod kojeg je ovo trgovačko društvo ostvarilo na temelju poslovnog odnosa s MOL-om iznosi u 2012. godini 62%, u 2013. godini 63%, u 2014. godini 82% i u 2015. godini 86%";
- u trgovačkom društvu Drimia d.o.o. udjele u vlasništvu ima supruga dužnosnika Tomislava Karamarka;
- neposredno nakon osnivanja trgovačkog društva Drimia d.o.o., trgovačko društvo Peritus savjetovanje d.o.o. je tom trgovačkom društvu bilo glavni ili pretežit poslovni partner jer je Drimia d.o.o. osnovana 12. siječnja 2012. i Ugovor o poslovnoj suradnji je sklopljen 1. veljače 2012., a prva tri računa u 2012. godini ispostavljena su Peritus savjetovanju d.o.o.;
- Drimia d.o.o. je tijekom poslovne suradnje u 2012., 2013., 2014. i 2015. godini ispostavila račune Peritus savjetovanju d.o.o. na sveukupan iznos od 1.182.650,32 kn, a trgovačko društvo Peritus savjetovanje d.o.o. je do 31. prosinca 2015. izvršilo uplate u sveukupnom iznosu od 1.188.150,32 kn;

- podnositelj je 18. svibnja 2016. u TV intervjima danima HRT-u, RTL-u i NOVA TV-u "zagovarao te se zalagao za povlačenje iz arbitražnih postupaka koji se vode između Republike Hrvatske i MOL-a uz pozivanje na visoke troškove vođenja arbitražnih postupaka i neizvjestan ishod tih arbitražnih postupaka."

4.2. Zaključci Povjerenstva u vezi s alinejom 1. izreke odluke

Povjerenstvo je utvrdilo, u odnosu na INA-u kao trgovacko društvo od strateškog interesa za Republiku Hrvatsku i u odnosu na procesne odluke u arbitražnim postupcima koji se vode između Republike Hrvatske i MOL-a, da se javni interes očituje u uspjehu Republike Hrvatske u postupcima u kojima nastoji zaštititi i ostvariti svoja prava, te je zaključilo:

"Javni interes nadalje nalaže da se u postupcima kao i u ostalim procesima povezanim uz ostvarivanje tih prava, odluke donose na način kojim je očuvan integritet, objektivnost, nepristranost i transparentnost motiva i razloga donošenja odluka te na način kojim se štiti povjerenje građana u tijela javne vlasti. Navedeno podrazumijeva da postupanje onih dužnosnika koji sudjeluju u donošenju takvih odluka, ne smije biti ugroženo postojanjem privatnih interesa koji bi mogli utjecati na njihovu objektivnost i nepristranost u obavljanju javne dužnosti."

Iz objava na Facebook stranici i iz TV intervjuja utvrđeno je "da je dužnosnik za vrijeme obnašanja dužnosti prvog potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske zagovarao te se zalagao za povlačenje iz arbitražnih postupaka koji se vode između Republike Hrvatske i MOL-a uz pozivanje na visoke troškove vođenja arbitražnih postupaka i neizvjestan ishod tih arbitražnih postupaka".

4.2.1. U odnosu na utvrđenja i sankciju iz alineje 1. izreke odluke, Povjerenstvo je obrazložilo:

"... Iz prikupljenih podataka i dokumentacije nadalje proizlazi da je na sastanku Vijeća za suradnju održanom 5. svibnja 2016.g., dužnosnik Tomislav Karamarko iznosio osobne stavove kojima je zagovarao povlačenje Republike Hrvatske iz arbitražnih postupaka.

Iako je Vijeće za suradnju neformalno tijelo u čijem je radu na sastanku održanom 5. svibnja 2016.g., dužnosnik Tomislav Karamarko sudjelovao prvenstveno kao predsjednik političke stranke Hrvatske demokratske zajednice, Povjerenstvo zaključuje da se uloga dužnosnika Tomislava Karamarka na tom sastanku ne može odvojiti od njegove dužnosti prvog potpredsjednika Vlade, tim više ukoliko su sastanci Vijeća za suradnju održavali u zgradici Vlade Republike Hrvatske, što proizlazi iz javnog izvještavanja od strane medija.

Nadalje, sastanci Vijeća za suradnju održavaju se kao pregovarački sastanci radi lakšeg usuglašavanja politika i odabir kadrova između MOST-a i Domoljubne koalicije kao nositelja vlasti na državnoj razini.

Stoga je zauzimanjem za određena rješenja na tom sastanku dužnosnik mogao utjecati na procese donošenja odluka neovisno o tome što u konkretnom slučaju MOST nije podržao iznesene stavove i prijedloge dužnosnika. Naime, da je na navedenom sastanku MOST prihvatio iznesene prijedloge, može se pretpostaviti da bi se rješenja za koja se dužnosnik zalagao mogla implementirati i u odluke nadležnih tijela državne vlasti.

Da se u konkretnom slučaju uloga dužnosnika Tomislava Karamarka kao

predsjednika političke stranke Hrvatske demokratske zajednice ne može odvojiti od obavljanja dužnosti prvog potpredsjednika Vlade proizlazi i iz činjenice da je na navedenom sastanku dužnosnik sudjelovao u kvoti predstavnika Domoljubne koalicije, no pri tome dužnosnik nije iznosio i zastupao stavove Domoljubne koalicije pa čak niti stavove političke stranke Hrvatske demokratske zajednice čiji je predsjednik, već svoje osobne stavove.

Osim na navedenom sastanku, dužnosnik je i u drugim prilikama javno zagovarao povlačenje Republike Hrvatske iz arbitražnih postupaka, primjerice u privatnim razgovorima s drugim potpredsjednikom Vlade, na svojoj facebook stranici, u javnim izjavama i intervjuima, pa tako i u intervjuima danim za HRT, RTL i NOVU TV dana 18. svibnja 2006.g. U svim tim okolnostima, prilikom takvog iznošenja osobnih stavova koji se pozivaju na neizvjestan ishod i visoke troškove arbitražnih postupaka, dužnosnik je koristio politički autoritet i utjecaj na procese donošenja odluka, koji proizlazi iz obnašanja dužnosti prvog potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske a sve to u okolnostima u kojima dužnosnik nije poduzeo sve što je bilo potrebno kako bi zaštitio povjerenje građana i izbjegao dojam da na motive takvog javnog djelovanja dužnosnika nisu utjecali privatni interesi dužnosnika i osoba s kojima je dužnosnik interesno povezan.

(...)

Naprotiv, dužnosnik je koristio položaj i utjecaj koji proizlazi iz obavljanja dužnosti prvog potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske, zalaganjem za određena rješenja na neformalnim pregovaračkim sastancima na kojima se usuglašavaju politike te u svojim javnim izjavama, kojima je između ostalog, dužnosnik mogao utjecati i na javno mnjenje o potrebi odnosno o štetnosti nastavka arbitražnih postupaka.

S obzirom da u takvim situacijama dužnosnik nije poduzeo sve što je bilo potrebno da odijeli svoje privatne interese od javnih, dužnosnik se nalazio u situaciji sukoba interesa u smislu članka 2. stavka 2. alineje 3. ZSSI-a."

4.2.2. U odnosu na taj dio izreke odluke Povjerenstva, Upravni sud u Zagrebu navodi:

"Istiće se kako je tužitelj na sastanku Vijeća za suradnju 5. svibnja 2016., u kojem je sudjelovao u svojstvu potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske i predsjednika jedne političke stanke, zagovarao određeni način rješavanja navedenih arbitražnih sporova koji se, obzirom na svrhu tog sastanka, mogao implementirati u odluke nadležnih tijela državne vlasti. Sud smatra da izneseni stav tužitelja (posebno imajući na umu da stranka koju tužitelj predstavlja nije zauzela stav o načinu rješavanja arbitražnih postupaka), u percepciji javnosti može biti povezan s interesima koji proizlaze iz svih naprijed navedenih poslovnih odnosa, a čime tužitelj narušava zadobiveno povjerenje građana.

Na temelju činjenica utvrđenih u postupku prije donošenja osporenog rješenja, tuženik je pravilno i zakonito ocijenio da postoje okolnosti koje mogu utjecati na nepristranost tužitelja kao prvog potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske prilikom donošenja odluka koje utječu na sporna pitanja u odnosima INA-Industrija nafte d.d. i MOL-a, kao i da je propustio postupati u skladu s načelima koje dužnosnika obvezuju prilikom obnašanja dužnosti."

"Slijedom navedenog sud smatra da je tužitelj kao dužnosnik bio u obvezi prije zagovaranja određenih rješenja u odnosima INA-Industrija nafte d.d. i MOL-a, urediti svoje poslove kako bi se sprječio predvidljivi sukob interesa te upoznati javnost, odnosno građane sa svim okolnostima koje bi ga do sukoba interesa mogle dovesti. Međutim, tužitelj unatoč člankom 2. stavkom 2. ZSSI-a propisanoj transparentnosti u obnašanju svoje dužnosti, nije niti nakon izravnog upita

novinara o svjedočenju Josipa Petrovića u jednom od navedenih arbitražnih postupka iznio sve okolnosti koje ga povezuju s tom osobom, a kako bi očuvao povjerenje građana da na donošenje odluka neće utjecati privatni interesi koji su u suprotnosti s javnim. Sud također smatra da javni interes nalaže da dužnosnik odluke donosi objektivno, nepristrano i s transparentnim motivima i razlozima njihovog donošenja radi čega je pravilno tuženik ocjenjivao je li osobno zalaganje tužitelja kao prvog potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske, da se na određeni način riješe navedeni arbitražni postupci, o čemu politička stranka čiji je predsjednik nije zauzela stav, motivirano njegovim privatnim interesima."

"U odnosu na prigovore tužitelja da tuženik u svojem rješenju nije utvrdio razdoblje sukoba interesa i sankciju, valja reći da je tužitelju utvrđen potencijalan, odnosno predvidljivi sukob interesa, s jasno opisanim konkretnim okolnostima koji do te mogućnosti dovode, čime je tuženik iskoristio svoju ovlast pravodobnog sprječavanja sukoba interesa u obnašanju javne dužnosti tužitelja."

4.2.3. U odnosu na taj dio izreke odluke Povjerenstva, Visoki upravni sud navodi:

"Ispitujući osporenu presudu u dijelu u kojem je osporavana žalbom i u granicama razloga navedenih u žalbi, pazeći na ništavost po službenoj dužnosti, sukladno članku 73. stavku 1. Zakona o upravnim sporovima ('Narodne novine' 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.- dalje: ZUS) ovaj je Sud zaključio da ne postoje razlozi zbog kojih se presuda pobija. Naime, uvidom u spis predmeta dostavljen Sudu uz žalbu proizlazi da je tužitelj preko Trgovačkog društva Soboli u kojem je imao poslovne udjele bio u poslovnom odnosu s Trgovačkim društvom INA INDUSTRIJA NAFTE d.d. u kojem je Josip Petrović bio član uprave od 2004. do 10. veljače 2011. godine. Nadalje proizlazi da je Josip Petrović 12. listopada 2010. godine osnovao Trgovačko društvo Peritus savjetovanje d.o.o. preko kojeg je imao poslovnu suradnju s MOL-om nakon što je prestao biti član uprave INA-INDUSTRIJA NAFTE d.d. Nadalje, Peritus savjetovanje d.o.o. je 1. veljače 2012. godine ugovorio poslovnu suradnju s Trgovačkim društvom Drimia d.o.o. koja je u vlasništvu tužiteljeve supruge. U vezi s navedenim također je nesporno da je Republika Hrvatska 17. siječnja 2014. godine pokrenula arbitražni postupak protiv MOL-a pred komisijom UN-a za međunarodno trgovačko pravo u Ženevi radi proglašenja ništetnim izmjene Ugovora o upravljačkim pravima iz 2009. godine u kojem postupku, kako je to objavljivano u medijima, je trebao svjedočiti Josip Petrović. Nije također sporno da je tužitelj u više navrata za vrijeme obnašanja dužnosti prvog potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske javno iznosio svoj osobni stav o povlačenju iz arbitražnih postupaka između Republike Hrvatske i MOL-a smatrajući to najboljim političkim rješenjem za zaštitu hrvatskih nacionalnih interesa koje je mišljenje iznio i na sastanku Vijeća za suradnju održanom 5. svibnja 2016. godine. Ove odlučne činjenice tužitelj svojim tužbenim, a niti žalbenim navodima nije doveo u sumnju pa stoga nije osnovan žalbeni navod da je činjenično stanje u provedenom postupku pogrešno ili nepotpuno utvrđeno te da bi na tako utvrđeno činjenično stanje bilo pogrešno primjenjeno materijalno pravo.

Naime, prema odredbi članka 2. stavka 2. Zakona o sprečavanju sukoba interesa ('Narodne novine' 26/11., 12/12., 126/15. i 57/15.-dalje: ZSSI) sukob interesa postoji kada su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom, a posebice kada privatni interes dužnosnika može utjecati na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti."

4.3. Zaključci Povjerenstva u vezi s alinejom 2. izreke odluke

Na temelju podataka i dokumentacije koja svjedoči o povezanosti između

podnositelja i Josipa Petrovića, a koja proizlazi iz ugovora sklopljenih između INA-e i trgovačkog društva Soboli d.o.o. u razdoblju u kojem je podnositelj imao 20% udjela u temeljnog kapitalu navedenog trgovačkog društva, kao i podataka i dokumentacije koja svjedoči o poslovnom odnosu između trgovačkog društva Drimia d.o.o. u kojem udjele u vlasništvu ima supruga dužnosnika Ana Karamarko i trgovačkog društva Peritus savjetovanje d.o.o., Povjerenstvo je utvrdilo da se opravdano može smatrati da je Josip Petrović s dužnosnikom Tomislavom Karamarkom poslovno interesno povezana osoba.

Iz poslovног odnosa između Peritus savjetovanja d.o.o. i MOL-a, osobito jer je navedeni odnos nastao svega četiri dana nakon što je Josip Petrović prestao biti član uprave u trgovačkom društvu INA, Povjerenstvo je zaključilo: "Josip Petrović u obavljanju poslova izvještavanja i savjetovanja o razvoju i stanju naftne i plinske industrije u Republici Hrvatskoj, sudjeluje u ostvarivanju poslovnih interesa MOL-a koji su u odnosu na ishod arbitražnih postupaka u suprotnosti s javnim interesom Republike Hrvatske".

Povjerenstvo je zaključilo da je podnositelj, kao vlasnik 20% udjela u trgovačkom društvu Soboli d.o.o. pa potom i kao supružnik Ane Karamarko ostvarivaо izravnu finansijsku korist iz koje proizlazi privatni interes podnositelja. Također su utvrđeni osobni i interesni odnosi između podnositelja i Josipa Petrovića, što može utjecati na obnašanje javne dužnosti, odnosno sve te okolnosti "imaju takav značaj da mogu utjecati na nepristranost dužnosnika Tomislava Karamarka u obavljanju dužnosti prvog potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske kada na bilo koji način sudjeluje u procesima zauzimanja stavova i donošenja odluka vezanih uz arbitražne postupke koji se vode između Republike Hrvatske i MOL-a ili na trgovačko društvo INA INDUSTRija NAFTE d.d." Stoga se podnositelj nalazio u "situaciji potencijalnog odnosno mogućeg sukoba interesa u smislu definicije iz članka 2. stavka 2. alineje 3. ZSSI-a." Povjerenstvo je zaključilo da takav odnos, zbog dugotrajnosti, nije prestao raskidom poslovne suradnje između trgovačkih društava Drimia d.o.o. i Peritus savjetovanje d.o.o. već se nastavio i nadalje kada je podnositelj ušao u Vladu Republike Hrvatske te je sudjelovao u donošenju strateških odluka koja se odnose na INA-u i MOL.

4.3.1. U odnosu na taj dio izreke odluke Povjerenstva, Upravni sud u Zagrebu navodi:

"Uzimajući u obzir utvrđeno činjenično stanje, Josip Petrović kao direktor i jedini osnivač društva Peritus savjetovanje d.o.o., obavljanjem poslova savjetovanja i izvještavanja o razvoju i stanju naftne i plinske industrije u Republici Hrvatskoj za MOL sudjeluje u ostvarivanju poslovnih interesa MOL-a koji su, u odnosu na ishod arbitražnih postupaka, u suprotnosti s javnim interesom Republike Hrvatske. Pored nesporne dugotrajne prijateljske povezanosti između Josipa Petrovića i tužitelja, utvrđena je i njihova interesna povezanost tijekom poslovne suradnje ugovorene između INA-Industrija naftе d.d., čiji je član uprave bio Josip Petrović i Soboli d.o.o., čiji je tužitelj bio direktor i suvlasnik. Interesna povezanost tužitelja i Josipa Petrovića očituje se poslovnom odnosu između društava Peritus savjetovanja d.o.o., čiji je direktor i jedini osnivač Josip Petrović i Drimia d.o.o., čiji je direktor i suvlasnik tužiteljeva supruga. Subjektivan značaj naprijed navedenog poslovног odnosa ugovorenog na neodređeno vrijeme, odnosno njegov utjecaj na tužiteljev potencijalni sukob interesa, dokazuje i činjenica da je po okončanju parlamentarnih izbora, a u

trenutku kada je bilo izvjesno da će tužitelj biti potpredsjednik Vlade Republike Hrvatske, taj poslovni odnos raskinut. Budući da značaj tog poslovnog odnosa evidentno može dovesti do stanja potencijalnog sukoba interesa, po mišljenju suda tužitelj je bio dužan javnosti predočiti njegovo postojanje i razloge raskida, a što je tužitelj propustio učiniti. Imajući na umu interesnu povezanost tužitelja i Josipa Petrovića koja proizlazi iz osobnih i poslovnih odnosa tijekom dužeg vremenskog perioda, a koji odnosi su rezultirali uspješnom poslovnom suradnjom i finansijskom koristi tih društava, pa tada i finansijskom koristi osoba koje tim društvima upravljaju kao i činjenicu da tužitelj nije prije zagovaranja određenog načina rješavanja navedenih arbitražnih sporova za vrijeme obnašanja svoje dužnosti iznio sve okolnosti koje ga povezuju s Josipom Petrovićem, prema ocjeni suda, objektivnost tužitelja mogla bi biti ugrožena u pitanjima koja mogu izravno ili neizravno biti povezana s ostvarivanjem privatnih interesa Josipa Petrovića, odnosno društva u njegovom isključivom vlasništvu, a samim tim i privatnim interesima njegovog poslovnog partnera MOL-a.

4.3.2. U odnosu na taj dio izreke odluke Povjerenstva, Visoki upravni sud navodi:

"Prvostupanjski je sud na temelju činjeničnog stanja utvrđenog u provedenom postupku pred tuženikom i u postupku pred sudom, te na temelju stavova i mišljenja Ustavnog suda Republike Hrvatske, posebno izraženih u odlukama Ustavnog suda U-I-2414/2011, U-I- 3890/11 i U-I-4720/2012 od 7. studenog 2012. godine ('Narodne novine' 126/12.) ocijenio da je tužitelj kao dužnosnik bio u obvezi prije zagovaranja određenih rješenja u odnosima INA- INDUSTRIJA NAFTE d.d. i MOL-a urediti svoje privatne poslove kako bi se spriječio predvidivi sukob interesa te upoznati javnost, odnosno građane, sa svim okolnostima koje bi ga do sukoba interesa mogle dovesti. Međutim tužitelj, unatoč člankom 2. stavkom 2. ZSSI-a propisane transparentnosti u obnašanju svoje dužnosti, nije niti nakon izravnog upita novinara o svjedočenju Josipa Petrovića u jednom od arbitražnih postupaka, iznio sve okolnosti koje ga povezuju s tom osobom, a kako bi očuvao povjerenje građana da na donošenje odluka neće utjecati privatni interesi koji su u suprotnosti s javnim. Prvostupanjski sud se suglasio sa utvrđenjem tuženika da javni interes nalaže da dužnosnik odluke donosi objektivno, nepristrano i s transparentnim motivima i razlozima njihovog donošenja radi čega je pravilno tuženik ocjenjivao je li osobno zalaganje tužitelja kao prvog potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske da se na određeni način riješe navedeni arbitražni postupci, o čemu politička stranka čiji je tužitelj bio predsjednik nije zauzela stav, motiviran njegovim privatnim interesima. Sud je pri tome uzeo u obzir utvrđeno činjenično stanje da Josip Petrović kao direktor i jedini osnivač društva Peritus savjetovanje d.o.o. obavljanjem poslova savjetovanja i izvještavanja o razvoju i stanju naftne i plinske industrije u Republici Hrvatskoj za MOL sudjeluje u ostvarivanju poslovnih interesa MOL-a koji su, u odnosu na ishod arbitražnih postupaka, u suprotnosti s javnim interesom Republike Hrvatske, da je pored nesporne dugotrajne prijateljske povezanosti s tužiteljem utvrđena i njihova interesna povezanost preko društva Soboli d.o.o. čiji je tužitelj bio direktor i suvlasnik, te preko društva Drimia d.o.o. čiji je direktor i suvlasnik tužiteljeva supruga. (...)"

4.4. Zaključci Povjerenstva u vezi s alinejom 3. izreke odluke Povjerenstva

U povodu informacija objavljenih u medijima da je Josip Petrović svjedok koji će dati iskaz u jednom od arbitražnih postupaka koji Republika Hrvatska vodi protiv MOL-a, mediji su od podnositelja 19. travnja 2016. zatražili pojašnjenje svog odnosa s Josipom Petrovićem. Povjerenstvo smatra da je "na temelju članka 5. stavka 4. ZSSI-a i obveze iz članka 6. stavka 4. ZSSI-a dužnosnik tom prilikom bio dužan

deklarirati sve bitne okolnosti iz kojih proizlazi njegova osobna i poslovna interesna povezanost s Josipom Petrovićem, kako bi očuvao povjerenje građana da na donošenje odluka od strane tijela javne vlasti, neće utjecati privatni interesi koji su u suprotnosti s javnim." Taj zaključak Povjerenstvo pojašnjava:

"Povjerenstvo tumači da u situaciji kada se u javnosti i u medijima već počelo preispitivati kakav će utjecaj svjedočenje Josipa Petrovića imati na ishod arbitražnih postupaka, dužnosnik je bio dužan prepoznati da bi njegovi privatni osobni i poslovni odnosi koji ga povezuju s Josipom Petrovićem, mogli dovesti u sumnju motive postupanja i javnog djelovanja dužnosnika te time narušiti povjerenje građana u tijela javne vlasti. Pri tome, okolnost da je poslovni odnos između trgovačkog društva Drimia d.o.o. i Peritus savjetovanja d.o.o. prestao neposredno prije nego što je dužnosnik stupio na dužnost prvog potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske, kao niti okolnost što je dužnosnik stupio u brak s Anom Karamarko tek u zadnjoj godini trajanja poslovne suradnje između predmetnih trgovačkih društava, ne uklanja činjenicu da je na temelju ostvarene poslovne suradnje dužnosnik već ostvario određeni privatni, finansijski interes te da bi stoga mogla biti ugrožena objektivnost dužnosnika u pitanjima koja mogu izravno ili neizravno biti povezana s ostvarivanjem privatnih interesa Josipa Petrovića odnosno trgovačkog društva u njegovom isključivom vlasništvu kao i privatnih interesa njegovih poslovnih partnera odnosno MOL-a.

Stoga je dužnosnik bio dužan deklarirati sve relevantne okolnosti koje ga povezuju s Josipom Petrovićem prije upuštanja u zagovaranje određenih rješenja i raspravljanje o bilo kojem pitanju veznom uz INA-u ili MOL a osobito prije javnog iznošenja stavova kojima se zalagao za povlačenje Republike Hrvatske iz arbitražnih postupaka koje Republika Hrvatska vodi s MOL-om te se potom suzdržati od osobnog utjecaja na procese putem kojih se donose odluke o navedenim pitanjima.

(...)

Iz prikupljenih podataka i dokumentacije proizlazi da dužnosnik na izravan upit novinara dana 19. travnja 2016.g. o odnosu dužnosnika s Josipom Petrovićem, nije naveo okolnost da je prije stupanja na dužnost prvog potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske trgovačko društvo u vlasništvu njegove supruge obavljao usluge za trgovačko društvo u vlasništvu Josipa Petrovića, kao niti druge poslovne i osobne okolnosti koje ga povezuju s Josipom Petrovićem.

Naprotiv, dužnosnik je odgovorio da Josipa Petrovića poznaje još od 1991.g. te da su takva pitanja deplasirana. (...)

Povjerenstvo utvrđuje i da je u javnim izjavama danim na upit novinara dužnosnik iskazao kako ima saznanja da će svjedočenje Josipa Petrovića u arbitražnim postupcima koji se vode između Republike Hrvatske i MOL-a biti u korist Republike Hrvatske, što upućuje ili u javnosti stvara vanjski dojam da je dužnosnik s Josipom Petrovićem razgovarao o pitanjima koja se odnose na arbitražne postupke. (...)"

4.4.1. Upravni sud u Zagrebu o tom dijelu izreke odluke Povjerenstva navodi:

"Na temelju činjenica utvrđenih u postupku prije donošenja osporenog rješenja, tužnik je pravilno i zakonito ocijenio da postoje okolnosti koje mogu utjecati na nepristranost tužitelja kao prvog potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske prilikom donošenja odluka koje utječu na sporna pitanja u odnosima INA-Industrija nafte d.d. i MOL-a, kao i da je propustio postupati u skladu s načelima koje dužnosnika obvezuju prilikom obnašanja dužnosti."

4.4.2. Visoki upravni sud u Zagrebu o tom dijelu izreke odluke Povjerenstva navodi:

"Na temelju činjenica utvrđenih u postupku prije donošenja osporenog rješenja Sud je zaključio da je tuženik pravilno i zakonito ocijenio da postoje okolnosti koje mogu utjecati na nepristranost tužitelja kao prvog potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske prilikom donošenja odluka koje utječu na sporna pitanja u odnosima INA INDUSTRIJE NAFTE d.d. i MOL-a kao i da je tužitelj propustio postupati u skladu s etičkim načelima koje dužnosnika obvezuju prilikom obnašanja dužnosti, kako je to propisano u članku 5. stavku 1. i stavku 4. ZSSI-a."

5. U uputi o pravnom lijeku navedeno je:

"Protiv ove odluke ne može se pokrenuti upravni spor na temelju članka 48. stavka 1. ZSSI-a."

5.1. Podnositelj je unatoč tome pokrenuo upravni spor osporavajući zakonitost postupanja Povjerenstva, tvrdeći da je postupalo izvan svojih ovlasti. Upravni sud u Zagrebu prihvatio je svoju nadležnost i meritorno odlučio o tužbi podnositelja te potvrdio zakonitost odluke Povjerenstva. U odgovoru na tužbu Povjerenstvo u pogledu nadležnosti postupanja prema načelima ZoSSI-ja, između ostalog, navodi:

"Jedno od načela djelovanja dužnosnika propisanih člankom 5. ZSSI-a je i načelo da su dužnosnici osobno odgovorni za svoje djelovanje u obnašanju javne dužnosti prema tijelu ili građanima koji su ih imenovali ili izabrali na javnu dužnost.

Tuženik tumači kako iz ovih načela proizlazi da nastupajući u javnosti tijekom obnašanja dužnosti prvog potpredsjednika Vlade pa tako i na sastanku Vijeća za suradnju tužitelj je kao dužnosnik u smislu ZSSI-a bio dužan otkloniti od sebe svaku sumnju da su na njegovo aktivno zalaganje za povlačenje Republike Hrvatske iz arbitražnih postupaka s MOL-om, a ne puko iznošenje osobnih stavova, utjecali privatni interesi osoba s kojima je tužitelj bio interesno povezan, a što je prema mišljenju tuženika tužitelj propustio učiniti."

5.2. U obrazloženju prvostupanske presude, u odnosu na svrhu sankcija koje propisuje ZoSSI, navedeno je:

"(...) Svrha sankcija koje propisuje ZSSI, prema tome, nije kažnjavanje dužnosnika zato što se zatekao u sukobu interesa. Njihova je svrha kažnjavanje onih koji se ne pridržavaju zakonskih obveza propisanih ZSSI-em. Ta je pravna distinkcija iznimno važna za pravilno razumijevanje instituta sukoba interesa. Drugačije rečeno, područje koje uređuje ZSSI pripada upravnom pravu. Prema domaćoj klasifikaciji, riječ je o administrativnim mjerama i administrativnim kaznama zbog povreda odredaba ZSSI-a. Mjere protiv dužnosnika koji krše odredbe ZSSI-a, međutim, ne smiju biti zasnovane na pretpostavci da se utvrđivanjem povrede ZSSI-a zapravo utvrđuje postojanje samog sukoba interesa s koruptivnim obilježjima ili pak postojanje samog djela korupcije. To je granica koja mora biti jasno povučena. Na toj granici prestaje djelovanje ZSSI-a i njime ustanovljenog nadzornog tijela (Povjerenstva) te započinje djelovanje kaznenog zakonodavstva i njime ustanovljenih tijela kaznenog progona. Drugačije rečeno, Povjerenstvo osnovano ZSSI-em pripada skupini tzv. preventivnih antikorupcijskih tijela kojima je zadaća provođenje politike 'koja promiče sudjelovanje društva i odražava načela vladavine prava, pravilnog upravljanja javnim poslovima i javnom imovinom, čestitost, transparentnost i odgovornost' i, kad je to primjereni, nadgledanje i usklađivanje provedbe te politike te povećanje i širenje spoznaja o sprječavanju korupcije' (članci 5. i 6. KpK/05)."

III. PRIGOVORI PODNOSITELJA

6. Podnositelj u ustavnoj tužbi osporava prvi dio utvrđenja iz izreke odluke Povjerenstva - navod "iznošenjem osobnih stavova i prijedloga", smatrajući da je takvo postupanje protivno zdravom razumu, pravnoj logici, temeljnim načelima odgovornog obavljanja javnih dužnosti u demokratskom društvu i ustavnom jamstvu slobode izražavanja mišljenja, te nastavlja:

"To utvrđenje Povjerenstva sadrži pogrešnu i za demokratske društvene odnose i procese iznimno štetnu i opasnu implikaciju da odgovorno obavljanje javne dužnosti ne uključuje i obvezu dužnosnika da otvoreno iznosi osobne stavove i prijedloge o svim pitanjima od javnog interesa, pa i kada dio javnosti, ili pretežni dio javnosti te stavove i prijedloge može smatrati neprihvatljivima, nepoželjnjima ili štetnjima. Naime, u demokratskoj zemlji dužnosnik koji prešućuje svoje stavove o aktualnim političkim, gospodarskim i drugim važnim pitanjima, i/ili ne iznosi prijedloge za rješenje tih pitanja zato što misli, ili zna da će izazvati negativne reakcije, ili ih ne iznosi u strahu od negativnih reakcija javnosti, nije dostoјan dužnosti koju su mu građani, izravno ili neizravno, povjerili.

(...)

7. Iz dijela obrazloženja proizlazi kako Povjerenstvo spornim smatra što je Podnositelj iznosi 'osobne stavove koji pri tome nisu ujedno i stavovi političke stranke čiji je dužnosnik predsjednik'. To stajalište sugerira zaključak da 'stavovi i prijedlozi' Podnositelja ne bi izazivali sumnju u njegovu nepristranost da ih je iznosi kao stavove Hrvatske demokratske zajednice. Stajalište Povjerenstva protivno je temeljnim načelima demokratske slobodne i otvorene rasprave o svim pitanjima od javnog interesa, u kojoj sudionici, posebice dužnosnici, imaju ne samo pravo nego i obvezu iznosi svoje osobne stavove i prijedloge i time pridonijeti da odluke stranačkih tijela i/ili tijela javne vlasti u kojima obnašaju dužnost donesu najbolje, najkvalitetnije odluke, koje će najviše pridonijeti ostvarenju javnog interesa. (...)

9. Republika Hrvatska kao dioničar u dioničkom društvu subjekt je privatnog prava, s pravima i obvezama dioničara, koji su utvrđeni zakonom i drugim propisima. Stoga je protivno temeljnim pravnim načelima (vladavine prava i trodiobe vlasti) interes države, kao dioničara, u sporu protiv drugog/drugih dioničara istog dioničkog društva smatrati javnim interesom, a interes drugog/drugih dioničara protivnim javnom, državnom interesu samim tim što je suprotstavljeno interesu države kao dioničara. Zato sudovi i druga tijela javne vlasti moraju dioničare tretirati jednakopravnima, te o njihovim suprotstavljenim interesima odlučivati nepristrano, pravilno i zakonito, bez obzira da li je jedan od dioničara u sporu država ili ne. I to je temeljni javni interes u svakoj demokratskoj zemlji vladavine prava. Ako činjenice, dokazi i pravo nalažu da treba zaštititi interes drugog dioničara, a ne interes države kao dioničara, tada je javni interes da taj drugi dioničar bude zaštićen. Uzgred, pred hrvatskim sudovima vode se brojni postupci u kojima je Republika Hrvatska jedna od stranaka u postupku. Bilo bi absurdno sudske odluke protiv Republike Hrvatske smatrati protivnima javnom interesu."

6.1. Podnositelj osporava i zaključke Povjerenstva vezane uz javni interes u konkretnom predmetu i potencijalni sukob interesa, kao i odnose (osobne i poslovne) između njega, njegove supruge i Josipa Petrovića, te navodi:

"13. Zaključak Povjerenstva da se 'javni interes očituje u tome da Republika Hrvatska uspije u postupcima u kojima nastoji zaštititi i ostvariti svoja prava' proturječi obrazloženju Povjerenstva kako 'nije ulazilo u analizu i ocjenu koji način ostvarivanja i zaštite tih prava bi bio najbolji pa tako niti u ocjenu je li povlačenje iz

arbitražnih postupaka koji su u tijeku najbolje rješenje kojim se štite javni interesi Republike Hrvatske ...'. Kako je stvarni sadržaj javnog interesa u konkretnim arbitražnim sporovima između Republike Hrvatske i MOL-a jedno od ključnih pitanja za procjenu sukoba interesa sukladno članku 2. ZSSI-a, ovom proturječnosti obrazloženje Odluke je manjkavo u mjeri koja Odluku Povjerenstva čini potpuno arbitarnom.

(...)

15. Povjerenstvo pritom, po mišljenju Podnositelja, propušta odredbu članka 2. stavak 2. alineja 3. ZSSI-a primijeniti u cijelosti, jer zanemaruje uvodni dio toga stavka kojim se sukob interesa definira kao suprotnost privatnog interesa s javnim interesom. A upravo taj dio navedene zakonske odredbe ukazuje na neophodnost pravilnog i preciznog definiranja javnog interesa s kojim je privatni interes dužnosnika u mogućoj suprotnosti. Kako uopće utvrditi postojanje sukoba interesa ako javni interes nije poznat ili nije pravilno i precizno definiran? Na to temeljno pitanje Povjerenstvo ne nudi odgovor, pa je zaključak o sukobu privatnog interesa Podnositelja i (nedefiniranog) javnog interesa potpuno arbitaran.

(...)

17. ZSSI ne poznaje pojam 'osobnih odnosa', a poslovne odnose definira kao odnose u vezi s ugovorima o javnoj nabavi, državnim potporama i drugim oblicima stjecanja sredstava od tijela javne vlasti, koncesijama i ugovorima javno-privatnog partnerstva, osim državnih potpora u slučaju elementarnih nepogoda (čl.4.st.3.). Povezanim osobama ZSSI smatra i osobe koje se opravdano mogu smatrati interesno povezanimi s dužnosnicima (čl.4.st.5.).

(...)

19. Obrazloženje Odluke ne sadrži navod ili dokaz da su između Podnositelja i Josipa Petrovića postojali poslovni odnosi u smislu članka 4. stavak 3. ZSSI-a. Stoga je utvrđenje u Odluci o postojanju 'poslovnih odnosa' između Podnositelja i Josipa Petrovića potpuno proizvoljno i činjenično neosnovano.

20. Iz obrazloženja Odluke nesporno proizlazi da nakon imenovanja na dužnost potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske između Podnositelja i Josipa Petrovića nisu postojali odnosi na temelju kojih bi bilo razumno i osnovano zaključiti da su oni bili interesno povezani u relevantno vrijeme (nakon imenovanja Podnositelja na dužnost potpredsjednika Vlade RH).

Povjerenstvo je potpuno zanemarilo vremenski period u kojem su Podnositelj i Josip Petrović, točnije društva u kojima su oni imali određene upravljačke i/ili vlasničke ovlasti, poslovno surađivali, pa je posljedično na temelju podataka o poslovnoj suradnji otprije 10-ak godina zaključilo o aktualnoj interesnoj povezanosti Podnositelja i Josipa Petrovića, što je nerazumno, neopravdano i neosnovano, dakle arbitrarno.

Radi se o društvu SOBOLI d.o.o., u kojem je Podnositelj svojevremeno bio član i direktor, koje je poslovno surađivalo s INA-om, u kojoj je Josip Petrović bio član Uprave. Suradnja se odvijala u periodu od 2003. do 2006. Međutim, u vrijeme donošenja Odluke (lipanj 2016.) Podnositelj nije bio ni vlasnički ni upravljački povezan s društvom SOBOLI d.o.o., a ni Petrović s INA-om. Stoga taj poslovni odnos otprije 15-ak godina nije valjana činjenična osnova za zaključivanje o (aktualnoj) interesnoj povezanosti Podnositelja i Josipa Petrovića.

21. Druga okolnost na kojoj Povjerenstvo temelji svoj zaključak da su Podnositelj i Josip Petrović u lipnju 2016. bili interesno povezani jest poslovna suradnja Petrovićeva društva Peritus savjetovanje d.o.o. i društva Drimia d.o.o., u kojoj je članica supruga Podnositelja, Ana Karamarko. Nesporne su činjenice da su ta dva društva poslovno surađivala na način da je Drimia d.o.o. društvu Peritus savjetovanje d.o.o. pružala odgovarajuće marketinške i usluge analize sadržaja medija o određenim industrijama. Nesporna je i činjenica da je u prosincu 2015. ta suradnja raskinuta (prema očitovanju društva Drimia d.o.o., suradnja je raskinuta

zbog smanjenja poslovnih aktivnosti društva Peritus savjetovanje d.o.o. i zbog novonastale političke situacije, odnosno vjerojatnosti da će Podnositelj biti imenovan članom Vlade RH).

Dokazi, dakle, potvrđuju da je prije imenovanja Podnositelja na dužnost potpredsjednika Vlade RH, već u prosincu 2015., njegova supruga uredila poslovanje svojeg trgovačkog društva na način da je prestala poslovno surađivati s društvom Peritus savjetovanje d.o.o., jer su dotadašnji medijski prilozi o Josipu Petroviću i negativni publicitet u kontekstu spora Republika Hrvatska - MOL ukazivali na mogućnost da se suradnja njihovih društava smatra spornom.

Prema tome, u lipnju 2016. društvo Podnositeljeve supruge (Drimia d.o.o.) već pola godine nije poslovno surađivalo s društvom Josipa Petrovića, Peritus savjetovanje d.o.o., pa posljedično, po mišljenju Podnositelja, nije bilo ni razumno ni osnovano zaključiti da je tada taj raniji poslovni odnos spomenutih društava interesno povezivao Podnositelja i Josipa Petrovića.

22. Očito svjesno relevantnosti činjenice da je poslovna suradnja Podnositelja i Josipa Petrovića davno prestala (10-ak godina prije donošenja Odluke), te da je društvo Podnositeljeve supruge prestalo surađivati s Petrovićevim društvom (šest mjeseci) prije imenovanja Podnositelja na dužnost potpredsjednika Vlade RH, Povjerenstvo navodi kako 'interesna povezanost zbog svojih specifičnih okolnosti i dužeg vremenskog razdoblja u kojima su opisani odnosi nastajali te zbog značajne finansijske koristi ostvarene iz osobnih i poslovnih odnosa, nije prestala samim raskidom poslovne suradnje između trgovačkih društava Drimia do.o. i Peritus savjetovanje d.o.o.'

Povjerenstvo ne obrazlaže koje su to specifične okolnosti koje opravdavaju zaključak o aktualnoj interesnoj povezanosti zbog poslovnih odnosa koji ne postoje, u dijelu preko 10 godina, a u preostalom dijelu više od pola godine.

Nadalje, Povjerenstvo nije utvrdilo ni jednu činjenicu, niti je raspolagalo ijjednim dokazom, koje bi opravdalo zaključak da je Podnositelj iz 'osobnih odnosa' s Josipom Petrovićem (odnosno osobnog i obiteljskog prijateljstva) ostvario bilo kakvu, a kamoli 'značajnu' finansijsku korist. Zaključak o 'interesnoj povezanosti' zbog 'osobnih odnosa' stoga je potpuno proizvoljan i činjenično neosnovan.

Povjerenstvo ne obrazlaže ni to što smatra 'finansijskom korist'. Pretpostavimo da se radi o dobiti trgovačkog društva ili dohotku Podnositelja, uključujući dohodak od kapitala. Povjerenstvo nije utvrdjivalo činjenično stanje o dobiti/dohotku koji je Podnositelj izravno ili neizravno, putem supruge i/ili njezinog društva Drimia d.o.o., ili putem društva SOBOLI d.o.o. do 2006. (kad prenosi svoj poslovni udio) ostvario na osnovi poslovne suradnje s Josipom Petrovićem i/ili njegovim društvom Peritus savjetovanje d.o.o.. Stoga je zaključak o 'značajnoj finansijskoj koristi' činjenično potpuno neosnovan i potpuno proizvoljan.

Zbog svega rečenog i zaključak Povjerenstva o interesnoj povezanosti Podnositelja s Josipom Petrovićem potpuno je arbitraran, bez valjane i dostatne činjenične osnove."

6.2. Podnositelj posebno smatra da su mu alinejama 2. i 3. izreke odluke Povjerenstva nametnute sankcije koje nisu propisane zakonom, te ističe:

"26. Zbog mogućeg sukoba interesa Povjerenstvo je Podnositelju zabranilo sudjelovati u procesima donošenja odluka vezanih uz arbitražne postupke koji se vode između Republike Hrvatske i MOL-a, kao i u donošenju ostalih odluka koje se odnose na INA-u. Zabrana je obrazložena navodom o postojanju interesne povezanosti Podnositelja s Josipom Petrovićem i nastavkom Petrovićeve suradnje s MOL-om u kojoj on, Petrović, 'ostvaruje svoj privatni finansijski interes' Procesi donošenja političkih odluka nužno podrazumijevaju i raspravu o tim odlukama. Podnositelju je stoga zabranjeno ne samo odlučivanje/glasovanje o navedenim

pitanjima, nego i svako iznošenje mišljenja o njima.

(...)

28. Povjerenstvo je Podnositelju nametnulo ograničenje njegovog temeljnog ljudskog i građanskog prava na slobodu izražavanja iako ZSSI takvu vrstu ograničenja izričito ne predviđa, niti Povjerenstvo ovlašćuje da donosi takve odluke. Dakle, ograničenje nametnuto Podnositelju, koje predstavlja i svojevrsnu sankciju, nije 'propisano zakonom'. Izričuti Podnositelju spornu zabranu Povjerenstvo je stoga postupalo ultra vires, dakle arbitrarno.

(...)

30. Povjerenstvo ni jednom riječju nije obrazložilo razloge zabrane sudjelovanja Podnositelja u 'donošenju ostalih odluka koje se odnose na trgovačko društvo INA INDUSTRIJA NAFTE d.d.'

31. Zabranu sudjelovanja u procesima odlučivanja o pitanjima u vezi s arbitražnim postupcima, a posebice u doноšenju svih drugih odluka koje se odnose na INA-u, stoga se ne može ispitati s aspekta razmjernosti cilja koji se njome želi postići, s jedne strane, i ograničenja ljudskih prava i sloboda Podnositelja, s druge strane.

(...)

33. Nema sumnje da utvrđenje Povjerenstva kako Podnositelj, kao državni dužnosnik, 'nije postupao u skladu s obvezom očuvanja vlastite vjerodostojnosti i povjerenja građana, kao i savjesnog, odgovornog i nepristranog obnašanja dužnosti' predstavlja svojevrsnu sankciju, koja može imati ozbiljnije posljedice od sankcije za sukob interesa.

Naime, utvrđenje o postojanju sukoba interesa etički je neutralno, jer ne implicira ni neetičko ni nezakonito postupanje, s obzirom da se po naravi stvari svatko, i bez svoje krivnje ili volje, može naći u situaciji sukoba interesa. Sporno utvrđenje povrede načela djelovanja dužnosnika bitno je drugačije, jer implicira dužnosnikovo nečasno postupanje, odnosno kršenje načela savjesnog, odgovornog i nepristranog obnašanja dužnosti (što bi ga, po logici stvari, trebalo učiniti etički nepodobnjim za obnašanje bilo kakve javne funkcije), pa se stoga objektivno, sasvim opravdano, mora smatrati sankcijom.

34. 'Utvrđenje povrede načela djelovanja' nije ZSSI-em propisana sankcija. Odredbe članka 5. stavak 1. i 4. ZSSI-a, na kojima Povjerenstvo temelji sporno utvrđenje, ni samostalno ni u vezi s člankom 30. ZSSI-a o nadležnosti Povjerenstva, nisu i ne mogu biti valjana pravna osnova da Povjerenstvo evaluira etičnost/ neetičnost postupanja dužnosnika i o tome donosi odluke. Povjerenstvo je, dakle, potpuno arbitrarno izreklo Podnositelju sankciju utvrđenjem povrede načela djelovanja.

35. Arbitrarnost utvrđenja povrede načela djelovanja vidljiva je i u činjeničnom pogledu. Podnositelj i Josip Petrović, kako je već rečeno, surađivali su u periodu 2003.-2006., kada je Podnositelj bio član i direktor društva SOBOLI d.o.o., a Petrović član Uprave INA-e. Petrovićevo društvo Peritus savjetovanje d.o.o. osnovano je u listopadu 2010., a s MOL-om je počelo poslovno surađivati 2011. Prema tome, u trenutku imenovanja na dužnost potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske Podnositelj već punih deset godina nije poslovno surađivao s Josipom Petrovićem, tako da nije postojala ni zakonska ni etička obveza, kao ni bilo kakav drugi valjani ili opravdani razlog da Podnositelj javno deklarira poslovne partnere društva SOBOLI d.o.o. iz kojeg je istupio 2006.

Osobna i obiteljska prijateljstva, koliko je Podnositelju poznato, ne deklarira ni jedan dužnosnik Republike Hrvatske, niti postoji zakonska ili etička obveza da to deklarira. Ako, međutim, bilo kakvo poznanstvo, prijateljstvo, poslovni ili bilo kakav drugi odnos iz privatnog ili obiteljskog života dužnosnika postane važan za javnost zbog povezanosti, ili moguće povezanosti s nekim pitanjem od javnog interesa, dužnosnik je svakako dužan obrazložiti sve okolnosti.

36. Povjerenstvo Podnositelju posebice zamijera da 'u situaciji kada je od strane novinara upitan da pojasni svoj odnos s Josipom Petrovićem' to nije učinio. U obrazloženju se ne navodi o kojem novinaru i kojem mediju je riječ, što je točan sadržaj pitanja novinara, što je točan sadržaj Podnositeljeva odgovora, da li je novinar objavio Podnositeljev odgovor u cijelosti i eventualne druge važne okolnosti slučaja. Zbog potpunog izostanka obrazloženja o relevantnim činjenicama Odluku je u tome dijelu nemoguće valjano ispitati."

6.3. Podnositelj također smatra da upravni sudovi nisu valjano proveli upravni spor i postupak nadzora zakonitosti postupanja i odlučivanja Povjerenstva. Stoga i te odluke smatra arbitarnima i predlaže usvajanje ustavne tužbe i ukidanje tih odluka.

IV. MJERODAVNO PRAVO

7. Člankom 2. stavkom 2. alinejom 3., člankom 4. stavnima 2. i 5., člankom 5., člankom 6. stavnima 3. i 4., člankom 30., člankom 42. i člankom 48. ZoSSI-ja propisano je:

"Članak 2.

(...)

(2) Sukob interesa postoji kada su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom, a posebice kada:

(...)

– privatni interes dužnosnika može utjecati na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti."

"ZNAČENJE POJEDINIХ POJMOVA U OVOM ZAKONU

Članak 4.

(...)

(2) Član obitelji dužnosnika u smislu ovog Zakona je bračni ili izvanbračni drug dužnosnika, njegovi srodnici po krvi u uspravnoj lozi, braća i sestre dužnosnika te posvojitelj, odnosno posvojenik dužnosnika.

(...)

(5) Povezane osobe u smislu ovog Zakona su osobe navedene u stavku 2. ovog članka te ostale osobe koje se prema drugim osnovama i okolnostima opravdano mogu smatrati interesno povezanima s dužnosnikom.

(...)"

"NAČELA DJELOVANJA

Članak 5.

(1) Dužnosnici u obnašanju javnih dužnosti moraju postupati časno, pošteno, savjesno, odgovorno i nepristrano čuvajući vlastitu vjerodostojnost i dostojanstvo povjerenje im dužnosti te povjerenje građana.

(2) Dužnosnici su osobno odgovorni za svoje djelovanje u obnašanju javnih dužnosti na koje su imenovani, odnosno izabrani prema tijelu ili građanima koji su ih imenovali ili izabrali.

(3) Dužnosnici ne smiju koristiti javnu dužnost za osobni probitak ili probitak osobe koja je s njima povezana. Dužnosnici ne smiju biti ni u kakvom odnosu ovisnosti prema osobama koje bi mogle utjecati na njihovu objektivnost.

(4) Građani imaju pravo biti upoznati s ponašanjem dužnosnika kao javnih osoba, a koje su u vezi s obnašanjem njihove dužnosti."

**"SPRJEČAVANJE SUKOBA INTERESA
POSTUPANJE DUŽNOSNIKA U DVOJBI O POSTOJANJU SUKOBA INTERESA
Članak 6.**

(...)

(3) U procjeni postojanja sukoba interesa posebno će se voditi računa o prirodi dužnosti koju dužnosnik obavlja.

(4) Nakon izbora ili imenovanja na javnu dužnost dužnosnik je dužan urediti svoje privatne poslove kako bi se spriječio predvidljivi sukob interesa, a ako se takav sukob pojavi dužnosnik je dužan razriješiti ga tako da zaštiti javni interes. U slučaju dvojbe o mogućem sukobu interesa dužnosnik je dužan učiniti sve što je potrebno da odijeli privatni od javnog interesa."

**"NADLEŽNOST POVJERENSTVA
Članak 30.**

(1) Nadležnosti Povjerenstva su:

– pokretanje postupaka sukoba interesa i donošenje odluka o tome je li određeno djelovanje ili propust dužnosnika predstavlja povredu odredbi ovog Zakona,

– donošenje Pravilnika kojim se uređuje način rada i odlučivanje Povjerenstva, donošenje odluka, davanje mišljenja, propisivanje obrazaca i ustrojavanje registra radi primjene pojedinih odredaba ovog Zakona,

– provjera podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika sukladno odredbama ovog Zakona,

– izrada smjernica i uputa dužnosnicima u svrhu učinkovitog sprječavanja sukoba interesa,

– redovito provođenje edukacije dužnosnika u pitanjima sukoba interesa i podnošenja izvješća o imovinskom stanju,

– suradnja s nadležnim tijelom za izradu zakona u području sprječavanja sukoba interesa dužnosnika te podnošenje inicijativa nadležnim tijelima za predlaganje izmjena i dopuna zakona,

– suradnja s nevladinim organizacijama i ostvarivanje međunarodne suradnje u području sprječavanja sukoba interesa,

– obavljanje drugih poslova određenih ovim Zakonom.

(2) Povjerenstvo izvješćuje Hrvatski sabor o svom radu jednom godišnje i to najkasnije do 1. lipnja tekuće godine za prethodnu godinu.

(3) Pravilnike iz stavka 1. podstavka 2. i 3. ovog članka Povjerenstvo donosi uz suglasnost Hrvatskoga sabora."

**"GLAVA V.
KRŠENJE ODREDBA OVOG ZAKONA
Članak 42.**

(1) Za povredu odredbi ovog Zakona Povjerenstvo osobama iz članka 3. ovog Zakona može izreći sljedeće sankcije:

1. opomena,

2. obustava isplate dijela neto mjesecne plaće,

3. javno objavljivanje odluke Povjerenstva.

(2) Za povredu odredbi članka 7., članka 11. stavka 3. i 4., članka 12., 13. i 14., članka 16. stavka 1. i 4., članka 17. stavka 3. i 6. i članka 18. stavka 1. i 4. ovog Zakona Povjerenstvo može izreći sankcije iz stavka 1. ovog članka.

(3) Za povredu odredbi članka 10. i 27. ovog Zakona Povjerenstvo će izreći sankciju iz stavka 1. točke 2. i 3. ovog članka.

(4) Ako je primjereno naravi povrede, Povjerenstvo može tijekom postupka naložiti dužnosniku da otkloni uzroke postojanja sukoba interesa u određenom roku

te, ako dužnosnik to učini, može obustaviti postupak ili isti dovršiti i ispunjenje naloga uzeti u obzir prilikom izricanja sankcije."

"Članak 48.

(1) Protiv odluke Povjerenstva iz članka 42. do 47. ovog Zakona može se pokrenuti upravni spor.

(2) Sud će u upravnom sporu odlučiti u roku od 60 dana od dana pokretanja spora."

V. NAČELNA STAJALIŠTA USTAVNOG SUDA o ZoSSI-ju

8. Ustavni sud je u odluci broj: U-I-2414/2011 od 7. studenoga 2012. ("Narodne novine" broj 126/12.) utvrdio načelna stajališta u vezi sa ZoSSI-jem koja su primjenljiva kod svih postupaka Povjerenstva:

"17.1. Sukob interesa obuhvaća niz različitih životnih situacija u kojima se može zateći ili naći osoba u času preuzimanja javne funkcije ili tijekom njezina obnašanja. Za te je situacije karakterističan susret pojedine činjenice iz privatnog života osobe i činjenice da ta osoba obnaša određenu javnu funkciju. Te situacije često nastaju neovisno o volji osobe, spletom niza životnih okolnosti. Međutim, kad dođe do tog susreta privatnog i javnog, objektivno se javlja bojazan da bi postojeći privatni interesi osobe mogli kompromitirati javni interes društvene zajednice time što bi mogli utjecati na neovisno, nepristrano i objektivno obnašanje njezinih službenih ovlasti. Objektivno postoji i bojazan da bi takva osoba mogla iskoristiti oficijelno svojstvo javnog dužnosnika kako bi zaštitila, sačuvala ili unaprijedila te svoje specifične privatne interese.

Sukob interesa, prema tome, nije korupcija niti je sprječavanje odnosno rješavanje već nastalog sukoba interesa područje koje na bilo koji način pripada kaznenom pravu ili nezakonitom postupanju općenito.

Takva pravna narav sukoba interesa, međutim, ne znači i to da se u uređenom demokratskom društvu ne trebaju stvoriti pravni mehanizmi koji će opisane životne situacije djelotvorno sprječavati ili ih, u slučaju njihova nastanka, odmah djelotvorno rješavati. U tom smislu treba ponoviti dio Prijedloga ZoSSI-ja u kojem se opisuje predmet njegova uređenja:

'... potrebno je postaviti sustav za ranu identifikaciju rizika i rješavanje sukoba interesa, ojačati integritet dužnosnika, uspostaviti efikasan mehanizam nadzora te propisati odgovarajuće i odvraćajuće sankcije.'

To je osobito važno u tranzicijskim društvima u kojima koncept sukoba interesa još nije dovoljno razvijen. U njima životne situacije koje obilježava "susret privatnog i javnog" često stvara i sam dužnosnik u dobroj vjeri, najčešće zbog nedostatka svijesti ili spoznaje o tome da bi konkretna situacija u kojoj se našao objektivno mogla dovesti do sukoba interesa ili je do njega već dovela. U takvim okolnostima, razvitak istinske političke demokracije i pluralizma nezamisliv je bez djelotvornog pravnog uređenja sukoba interesa.

18. Svrha je mjera koje propisuje ZoSSI pravodobno sprječavanje predvidljivog odnosno potencijalnog sukoba interesa odnosno djelotvorno rješavanje već postojećeg ili novonastalog sukoba. Svrha sankcija koje propisuje ZoSSI, prema tome, nije kažnjavanje dužnosnika zato što se zatekao u sukobu interesa. Njihova je svrha kažnjavanje onih koji se ne pridržavaju zakonskih obveza propisanih ZoSSI-jem. Ta je pravna distinkcija iznimno važna za pravilno razumijevanje instituta sukoba interesa. Drugačije rečeno, područje koje uređuje ZoSSI pripada upravnom pravu. Prema domaćoj klasifikaciji, riječ je o administrativnim mjerama i administrativnim kaznama zbog povreda odredaba ZoSSI-ja.

18.1. ZoSSI je poseban upravni zakon, a njegovu upravnu narav potvrđuje i

sudska zaštita koja je njime predviđena. (...)

18.2. Prema članku 48. ZoSSI-ja, protiv odluka kojima se izriču administrativne kazne zbog povreda ZoSSI-ja dužnosnicima je na raspolaganju upravnosudska zaštita. Ustavni sud primjećuje, međutim, da rok propisan u članku 48. stavku 2. ZoSSI-ja ne uzima u obzir promjene koje su uvedene Zakonom o upravnim sporovima ('Narodne novine' broj 20/10.), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012. Tim je zakonom uvedeno dvostupanjsko upravno sudstvo u Republici Hrvatskoj, što zahtijeva usklađivanje članka 48. stavka 2. ZoSSI-ja. (...)

25.1. 'Disciplinske ili druge mjere' protiv javnih dužnosnika koji prekrši zakone ili standarde što ih je država uvela u skladu s člankom 8. stavkom 6. KpK/05 mogu biti vrlo oštре jer je riječ o dužnosnicima, a način na koji obnašaju svoje javne dužnosti u načelu je 'stvar općeg interesa zajednice' (Europski sud, predmet *Ziembinski protiv Poljske*, presuda, 24. srpnja 202., zahtjev br. 46712/06, § 49.). Osobito, kad je riječ o ponašanju 'političara' (*politicians*) u njihovu javnom svojstvu, treba se praviti razlika prema privatnim pojedincima jer političari 'neizbjježno i svjesno izlažu sebe strogoj provjeri riječi i djela i od novinara i od javnosti općenito' (Europski sud, predmet *Lewandowska-Malec protiv Poljske*, presuda, 18. rujna 2012., zahtjev br. 39660/07, § 66.).

25.2. Mjere protiv dužnosnika koji krše odredbe ZoSSI-ja, međutim, ne smiju biti zasnovane na pretpostavci da se utvrđivanjem povrede ZoSSI-ja zapravo utvrđuje postojanje samog sukoba interesa s koruptivnim obilježjima ili pak postojanje samog djela korupcije. To je granica koja mora biti jasno povučena. Na toj granici prestaje djelovanje ZoSSI-ja i njime ustanovljenog nadzornog tijela (Povjerenstva) te započinje djelovanje kaznenog zakonodavstva i njime ustanovljenih tijela kaznenog progona. Drugačije rečeno, Povjerenstvo osnovano ZoSSI-jem pripada skupini tzv. preventivnih antikorupcijskih tijela kojima je zadača provođenje politike 'koja promiče sudjelovanje društva i odražava načela vladavine prava, pravilnog upravljanja javnim poslovima i javnom imovinom, čestitost, transparentnost i odgovornost' i, kad je to primjерeno, nadgledanje i usklađivanje provedbe te politike te povećanje i širenje spoznaja o sprječavanju korupcije' (članci 5. i 6. KpK/05). (...)

30. Sukladno tome, Ustavni sud ocjenjuje nesuglasnim s Ustavom dijelove članka 8. stavaka 13. i 14. i dio druge rečenice članka 39. stavka 5. ZoSSI-ja jer zahvaćaju u područje kaznenog prava, a Povjerenstvu daju ovlasti inherentne onima koje se vezuju uz kaznena djela i uz tijela kaznenog progona i kaznene sudove. Ustavni sud dužan je načelno upozoriti na štetne posljedice koje takve i slične odredbe mogu stvoriti u javnosti. One nedvojbeno otežavaju razumijevanje pravnog instituta sprječavanja sukoba interesa, ali mogu utjecati i na javnost koja bi mogla pogrešno percipirati već samu naznaku mogućeg postojanja sukoba interesa kao inkriminirano djelo, a u ulozi i zadaćama Povjerenstva dobiti pogrešnu sliku. Riječ je o elementima o kojima se u demokratskom društvu utemeljenom na političkom pluralizmu, vladavini prava i zaštiti ljudskih prava mora voditi računa.

30.1. Konačno, nije ustavnopravno prihvatljivo da Povjerenstvo ima ovlast izravno tražiti podatke od bilo kojih subjekata izvan sustava državne i javne vlasti, kao što su 'poslovni subjekti' iz članka 8. stavka 13. u vezi s člankom 4. stavkom 4. ZoSSI-ja. Treba ponoviti da svrha provjere podataka koju provodi Povjerenstvo nije utvrđivanje kaznene ni bilo kakve druge odgovornosti pojedinaca u pravnom smislu."

8.1. Povjerenstvo je stalno, neovisno i samostalno državno tijelo koje obavlja poslove iz svog djelokruga određenog ZoSSI-jem (članak 28. stavak 2. ZoSSI-ja). Ustavni sud utvrđuje da su ovlasti Povjerenstva utvrđene ZoSSI-jem te ih ono nije ovlašteno širiti.

Načela djelovanja dužnosnika iz članka 5. ZoSSI-ja mogu biti osnova za utvrđivanje

nastanka sukoba interesa ili potencijalnog sukoba interesa iz članka 2. ZoSSI-ja. Ustavni sud primjećuje da se članci 2. i 5. ZoSSI-ja nalaze u glavi I. Opće odredbe odnosno načela djelovanja (članci 2. i 5. citirani su u točki 7. obrazloženja ove odluke).

To su norme koje izražavaju temeljne vrijednosti i služe za tumačenje konkretnih normi ZoSSI-ja te predstavljaju opću deklaraciju o načelima djelovanja dužnosnika i o pravima građana da budu upoznati s ponašanjem dužnosnika kao javnih osoba. Ta su načela pravni i moralni standardi koji pomažu u zauzimanju stajališta i donošenju odluke o tome predstavlja li određeno djelovanje ili propust dužnosnika povredu odredaba ZoSSI-ja. Dakle, pomažu pri procjenjivanju ispravnosti postupanja dužnosnika.

Dužnosnici su radi izbjegavanja sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti dužni postupati u skladu s načelima iz članka 5. i ostalim odredbama ZoSSI-ja koje određuju djelovanje dužnosnika.

Glavom V. ZoSSI-ja (članci 42. - 45.) propisane su sankcije koje Povjerenstvo može izreći dužnosnicima kada utvrdi povrede odredaba ZoSSI-ja (članak 30. stavak 1. ZoSSI-ja). Stavkom 4. članka 42. ZoSSI-ja propisano je također da Povjerenstvo može tijekom postupka, ovisno o naravi povrede koju utvrdi, naložiti dužnosniku otklanjanje uzroka postojanja sukoba interesa u određenom roku.

Zaključno, Ustavni sud ističe da se ovom odlukom ne dovode u pitanje ovlasti Povjerenstva da odlučuje o sukobu interesa, povredi načela djelovanja dužnosnika, kao i o kršenju ostalih odredaba ZoSSI-ja (v. odluku Ustavnog suda broj: U-I-2414/2011 i dr. od 7. studenoga 2012.).

U odnosu na ovlasti Povjerenstva Ustavni sud smatra potrebnim skrenuti pozornost i na dio obrazloženja navedene odluke Ustavnog suda od 7. studenoga 2012. (iz koje su načelna stajališta iznesena u točki 8. obrazloženja ove odluke) koji glasi:

"24.1. U pravnom mišljenju prof. dr. sc. Sanje Barić sadržana je ova ocjena: 'Smatram, međutim, da Povjerenstvo za sprečavanje sukoba interesa kakvo je predviđeno ZSSI predstavlja u RH neustavno uvođenje novog represivnog tijela, koje se ne uklapa u logiku ukupnog sustava podjele nadležnosti i uloga u shemi borbe protiv korupcije, kao ni u opću ustavnu shemu diobe vlasti. ... Ovlasti nadzornog tijela moraju prvenstveno biti fokusirane na promicanje dobrih praksi, a tek sporedno na represiju. U potonjem slučaju, objavu i izricanje nalaza o postojanju sukoba interesa smatram gornjom granicom dopustivosti ovlasti takvog tijela. Svake daljnje izvide i radnje valjalo bi prepustiti za to ovlaštenim tijelima slobodne vlasti, tj. državnom odvjetništvu i/ili USKOK-u.'"

VI. OCJENA USTAVNOG SUDA

9. U ustavnoj tužbi podnositelj ističe prigovore koje je u istovjetnom ili sličnom sadržaju isticao i u postupcima pred upravnim sudovima (Upravnim sudom u Zagrebu i Visokim upravnim sudom). Smatra da ti sudovi nisu razmotrili nijedan njegov prigovor ni naveli razloge zašto smatraju da ti prigovori osnovani ili neosnovani, već su samo reproducirali i nekritički prihvatali stajališta Povjerenstva. Sažeto, riječ je o sljedećim prigovorima:

- u odnosu na način na koji je Povjerenstvo utvrdilo da je podnositelj bio u sukobu interesa;
- u odnosu na način na koji je Povjerenstvo utvrdilo postojanje javnog interesa odnosno definiralo javni interes;
- u odnosu na način na koji je Povjerenstvo utvrdilo sukob interesa zbog osobnih i poslovnih odnosa (veza) između podnositelja i Josipa Petrovića;
- u odnosu na tvrdnju podnositelja da mu je osporenom odlukom Povjerenstva izrečena sankcija koja nije propisana ZoSSI-jem i to za postupanje koje nema uporišta u konkretnoj odredbi tog zakona.

U odnosu na utvrđenje Povjerenstva da je "iznošenjem osobnih stavova i prijedloga ... bio u sukobu interesa", podnositelj ističe da Povjerenstvo nije obrazložilo kako se iznošenjem osobnih stavova i prijedloga može biti u sukobu interesa odnosno kako se iznošenje osobnih stavova i prijedloga može smatrati privatnim interesom u smislu ZoSSI-ja. Tvrdi da iz dijela obrazloženja proizlazi kako Povjerenstvo smatra spornim to što je iznosio "osobne stavove koji pri tome nisu stavovi političke stranke čiji je dužnosnik predsjednik", pa proizlazi da ti isti stavovi ne bi izazvali sumnju u njegovu nepristranost da ih je iznosio kao stavove Hrvatske demokratske zajednice (v. točku 6. obrazloženja ove odluke).

U odnosu na utvrđenje Povjerenstva o tome što se smatra javnim interesom u vezi s arbitražnim postupcima Republike Hrvatske i MOL-a, podnositelj tvrdi da je Povjerenstvo propustilo primijeniti članak 2. stavak 2. alineju 3. ZoSSI-ja u cijelosti i da je zanemarilo uvodni dio toga stavka kojim se sukob interesa definira kao suprotnost privatnog interesa s javnim interesom. Smatra da u njegovom slučaju javni interes nije utvrđen, odnosno smatra neprihvatljivim način na koji je Povjerenstvo u konkretnom slučaju utvrdilo da se "javni interes očituje u tome da Republika Hrvatska uspije u postupcima u kojima nastoji zaštiti i ostvariti svoja prava". Navodi da se pred hrvatskim sudovima vode brojni postupci u kojima je Republika Hrvatska jedna od stranaka u postupku pa bi bilo absurdno sudske odluke protiv Republike Hrvatske smatrati suprotne javnom interesu. U odnosu na te prigovore postavlja pitanje kako uopće utvrditi postojanje sukoba interesa ako javni interes nije poznat ili nije pravilno i precizno definiran, a po njegovoj ocjeni na to temeljno pitanje Povjerenstvo nije dalo odgovor. Stoga je zaključak o sukobu privatnog interesa i nedefiniranog javnog interesa potpuno arbitraran (v. točku 6.1. obrazloženja ove odluke).

U odnosu na sukob interesa "zbog osobnih i poslovnih odnosa" podnositelja i Josipa Petrovića, podnositelj ističe da Povjerenstvo nije izložilo koje su to specifične okolnosti koje opravdavaju zaključak o aktualnoj interesnoj povezanosti zbog poslovnih odnosa koji ne postoje, u dijelu preko deset godina, a u preostalom dijelu više od pola godine, odnosno zašto smatra da ta interesna povezanost zbog svojih specifičnih okolnosti nije prestala samim raskidom poslovne suradnje između trgovačkih društva Drimia d.o.o. i Peritos savjetovanje d.o.o. Stoga smatra da je zaključak Povjerenstva o njihovoj interesnoj povezanosti potpuno proizvoljan i činjenično neosnovan, a takva su i utvrđenja Povjerenstva o financijskoj koristi koju je eventualno ostvario podnositelj (v. točku 6.1. obrazloženja ove odluke).

Konačno, podnositelj u ustavnoj tužbi ponavlja prigovor da mu je odlukom

Povjerenstva, koja je potvrđena osporenim presudama upravnih sudova, izrečena sankcija koja nije propisana ZoSSI-jem, i to za postupanje koje nema uporišta u konkretnoj odredbi tog zakona. Navodi, između ostalog, da utvrđenje Povjerenstva kako kao državni dužnosnik "nije postupao u skladu s obvezom čuvanja vlastite vjerodostojnosti i povjerenja građana, kao i savjesnog, odgovornog i nepristranog obnašanja dužnosti" predstavlja svojevrsnu sankciju koja može imati ozbiljnije posljedice od sankcije za sukob interesa. Naime, utvrđena mu je povreda načela djelovanja iz članka 5. (alineja 3. odluke Povjerenstva), odnosno sukob interesa iz članka 2. ZoSSI-ja (alineje 1. i 2. odluke Povjerenstva) za koju mu je izrečena sankcija koja nije propisana samim zakonom (v. točku 6.2. obrazloženja ove odluke).

U odnosu na alineju 2. izreke odluke Povjerenstva, kojom je podnositelju izrečena zabrana sudjelovanja u procesima donošenja odluka vezanih uz arbitražne postupke, u bitnom, navodi da "ograničenje nametnuto Podnositelju, koje predstavlja i svojevrsnu sankciju, nije 'propisano zakonom'. Izričući Podnositelju spornu zabranu Povjerenstvo je stoga postupalo *ultra vires*, dakle arbitrarno."

Također ističe da za utvrđene povrede načela djelovanja ZoSSI-jem nije propisana sankcija. Članak 5. stavci 1. i 4. ZoSSI-ja, na kojima Povjerenstvo temelji sporno utvrđenje, ni samostalno ni u vezi s člankom 30. ZoSSI-ja o nadležnosti Povjerenstva ne mogu biti valjana pravna osnova za procjenjivanje etičnosti postupanja dužnosnika. Stoga smatra da mu je Povjerenstvo potpuno arbitrarno izreklo sankciju utvrđenjem povrede načela djelovanja. Zaključno ističe da se upravni sudovi na taj njegov prigovor, kao ni na sve druge prigovore, nisu očitovali.

Ustavni sud primjećuje da je u odnosu na taj prigovor podnositelj u tužbi Upravnom суду u Zagrebu, između ostalog, naveo:

"Stoga činjenica da tužitelju nije izrečena sankcija ne znači da se odluka ne može osporavati u sudskom postupku ... Tužitelj ustvari smatra da je posljedica činjenice da nije izrečena sankcija upravo suprotna činjenici koja bi trebala proizlaziti iz nedostatka sankcije, i da je iz tog razloga odluka dodatno nezakonita. Naime, ukoliko postoji sukob interesa tada je povjerenstvo trebalo izreći jednu od sankcija iz članka 42-45. ZSSI, ili temeljem zakonske odredbe ne izreći sankciju, te svoj stav obrazložiti."

Nadalje, u žalbi protiv prvostupanske presude, podnositelj je istaknuo:

"Međutim, sama definicija sukoba interesa nije dovoljna da bi se govorilo o postojanju sukoba interesa u obnašanju javne dužnosti. Dakle, da bi se govorilo da je nastupio sukob interesa u obnašanju javne dužnosti mora nastupiti jedno od zabranjenih djelovanja iz članka 7. ZSSI ..."

Konačno, sud nije odgovorio niti na navode tužbe iz točke 14. gdje se navodi kako je Odluka Povjerenstva nezakonita i iz razloga što nije izrečena sankcija ..."

10. Polazeći od prigovora podnositelja, Ustavni sud je za ocjenu osnovanosti navoda podnositelja utvrdio mjerodavnim članak 29. stavak 1. u vezi s člankom 19. Ustava. Mjerodavni dijelovi članka 19. i 29. stavka 1. Ustava glase:

"Članak 19.

Pojedinačni akti ... tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu.

Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata ... tijela koja imaju javne ovlasti."

"Članak 29.

Svatko ima pravo da ... sud pravično ... odluči o njegovim pravima i obvezama ... "

a) Načelna stajališta Ustavnog suda

11. Ustavni sud je u odluci broj: U-I-2414/2011 od 7. studenoga 2012. (v. točku 18. obrazloženja te odluke) utvrdio načelno pravilo prema kojem su kažnjiva djela koja uređuje zakonodavstvo o sprječavanju sukoba interesa administrativne, a ne kaznene naravi (v. točku 8. obrazloženja ove odluke).

Konkretni slučaj potпадa pod ne-kazneni dio članka 29. stavka 1. Ustava, jer je riječ o odlučivanju javnopravnog tijela odnosno upravnih sudova o podnositeljevim zakonskim pravima i obvezama u svojstvu dužnosnika. Dakle, riječ je o pravu koje je "građanske naravi" u smislu članka 29. stavka 1. Ustava (v. odluku Ustavnog suda broj: U-III-412/2016 od 3. lipnja 2016., "Narodne novine" broj 60/16.).

12. Ustavni sud podsjeća da je u odluci broj: U-III-1001/2007 od 7. srpnja 2010. ("Narodne novine" broj 90/10.) utvrdio da se jamstva prava na pravično suđenje, sadržana u članku 29. stavku 1. Ustava, primjenjuju i na sudske postupke pred upravnim sudovima (upravni spor).

13. Kad je riječ o tumačenju i primjeni prava na konkretnе slučajeve, Ustavni sud, u načelu, ne smije zamijeniti pravna stajališta nadležnih sudova svojima sve dok sudske odluke ne otkrivaju bilo kakvu arbitarnost, a dosta su obrazložene i, po potrebi, upućuju na relevantnu sudsку praksu. Ustavni sud podsjeća da nije njegova zadaća preuzeti ulogu sudova i drugih tijela koji su prvi pozvani interpretirati zakone. Zadaća Ustavnog suda ograničena je na ispitivanje jesu li učinci takve interpretacije sudova suglasni s Ustavom s aspekta zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Interpretacija zakona koju su dali sudovi i druga nadležna tijela osobito je važna sa stajališta načela vladavine prava u demokratskom društvu. Pravila koja uređuju nadležnost i djelokrug pojedinih državnih tijela i tijela s javnim ovlastima nužno su vezana uz pravnu sigurnost.

b) O pravu na obrazloženu odluku (mjerila dostatnosti i relevantnosti)

14. Ustavno pravo na pravično suđenje propisano člankom 29. stavkom 1. Ustava jamči i zaštitu od arbitarnosti u odlučivanju sudova i drugih državnih tijela. Obrazloženja sudske odluke odnosno odluka drugih nadležnih tijela koja ne sadrže ozbiljne, relevantne i dosta razloge za ocjenu kakva je odlukom dana, upućuju na zaključak o arbitarnosti u postupovnom i ili materijalnopravnom smislu. U tom su smislu obrazloženja sudske odluke iznimno važna jer je nedostatak relevantnih i dosta razloga za ocjene kakve su odlukom dane prvi i najvažniji znak koji upućuje na arbitarno sudske odlučivanje.

Članak 29. stavak 1. Ustava (i članak 6. stavak 1. Konvencije) obvezuju sude da

obrazlože svoje odluke. Istodobno, međutim, ta ustavna i konvencijska obveza ne smije biti shvaćena tako da sudovi moraju detaljno odgovoriti na svaki argument koji stranke iznesu u postupku, odnosno u svojim žalbama ili drugim odgovarajućim podnescima. U tom se pitanju treba voditi mjerilima dostatnosti i relevantnosti tih razloga.

Koliko će široka biti obveza suda da u pisanom obrazloženju svoje odluke navede razloge kojima se vodio u njezinu donošenju (mjerilo dostatnosti) uvijek ovisi o osobitim okolnostima svakog konkretnog slučaja. To je pravilo Europski sud za ljudska prava u Strasbourg (u dalnjem tekstu: ESLJP) izrijekom utvrdio u predmetu *Ajdaric protiv Hrvatske* (br. 20883/09, presuda od 13. prosinca 2011.):

"34. Također, prema ustaljenoj sudskej praksi Suda koja održava načelo povezano s pravilnim radom pravosuđa (*proper administration of justice*), u presudama sudova i sudišta moraju na odgovarajući način (*adequately*) biti navedeni razlozi na kojima se zasnivaju. Opseg primjene te obvezе davanja razloga može varirati prema naravi odluke i mora se utvrditi u svjetlu okolnosti slučaja (vidjeti predmet *García Ruiz protiv Španjolske* [VV], br. 30544/96, § 26., ECHR 1999-I, s dalnjim upućivanjima)."

S druge strane, u praksi ESLJP-a razlozi navedeni u pisanom obrazloženju odluke u pravilu će se smatrati relevantnima ako jasno upućuju na to da sudovi u konkretnom slučaju nisu procjenjivali na nerazuman način, da nisu učinili neku drugu očitu pogrešku u prosudbi, pogrešno procijenili postojanje nekog važnog čimbenika ili pak propustili razmotriti sve relevantne čimbenike odnosno propustili uzeti u obzir sve činjenične i pravne elemente koji su objektivno mjerodavni za donošenje odluke, da nisu odbili provesti dokaze koji bi mogli dovesti do drugačije odluke i pri tome nisu zanemarili dokaze koje je sudu prezentirao okrivljenik, i sl. Ukratko, razlozi navedeni u pisanom obrazloženju odluke moraju obuhvatiti sve važne aspekte razmatranog slučaja koji su mogli utjecati na konačnu odluku suda (mjerilo relevantnosti).

Slijedom navedenog, sve dok u pravomoćnoj presudi nisu navedeni dostačni i relevantni razlozi kojima se sud vodio u donošenju svoje odluke, a koji mogu dovesti do uvjerenja da je taj sud stvarno ispitao slučaj i odgovorio na sve bitne navode stranaka, ne može se smatrati da ta presuda zadovoljava opće zahtjeve koji proizlaze iz Ustavom zajamčenog prava na pravično suđenje (v. odluku broj: U-III-3360/2014 od 6. lipnja 2016., "Narodne novine" broj 64/16.; odluku broj: U-III-3715/2017 od 28. ožujka 2019., www.usud.hr; odluku i rješenje broj: U-III-1636/2018 od 13. rujna 2018., www.usud.hr).

15. Pravo na obrazloženu sudsку odluku podrazumijeva pozitivnu obvezu sudova da u svojim presudama navedu razloge kojima su se vodili pri njihovu donošenju. Međutim, eventualna povreda prava na pravično suđenje zbog propusta suda da se te obveze pridržava uvijek će ovisiti o osobitim okolnostima svakog konkretnog slučaja. Ta obveza postoji i izvire iz članka 6. stavka 1. Konvencije.

15.1. ESLJP je u predmetu *Gorou protiv Grčke* (br. 2) [VV] (br. 12686/03, presuda od 20. svibnja 2009.) naveo opća stajališta u odnosu na prigovor podnositelja da postupak nije bio pošten jer presuda nije bila valjano obrazložena (v. odluku Ustavnog suda broj: U-III-2768/2016 od 4. listopada 2017., www.usud.hr):

"37. Sud ponavlja da članak 6. stavak 1. Konvencije obvezuje sudove da daju razloge za svoje odluke, ali on se ne smije shvatiti kao da zahtjeva detaljan odgovor na svaki argument. Stupanj do kojeg se ta dužnost primjenjuje može varirati sukladno prirodi odluke. Štoviše, nužno je uzeti u obzir, *inter alia*, različitost prijedloga (*submissions*) koje parničar može podastrijeti sudovima i različitost koja postoji u državama ugovornicama kad je riječ o zakonskim odredbama, običajnim pravilima, pravnom mišljenju te prezentaciji i pripremi nacrta presuda. To su razlozi zbog kojih o pitanju jesu li sudovi propustili ispuniti obvezu iznošenja razloga koji izvire iz članka 6. stavka 1. može biti odlučeno u svjetlu okolnosti slučaja (vidjeti među ostalim izvorima, *Ruiz Torija protiv Španjolske*, 9. prosinca 1994., § 29., i *Van de Hurk protiv Nizozemske*, 19. travnja 1994., § 61.)."

c) Primjena načelnih stajališta na konkretan slučaj

16. Polazeći od navedenih načelnih stajališta, Ustavni sud ističe da se u ovom ustavnosudskom postupku ne odlučuje o tome je li podnositelj bio u sukobu interesa, odnosno je li postupao protivno odredbama ZoSSI-ja. To je u nadležnosti Povjerenstva i upravnih sudova. Zadaća je Ustavnog suda utvrditi je li u provedenim postupcima i osporenim odlukama došlo do povrede ustavnih prava podnositelja, osobito u aspektu prava na obrazloženu sudsku odluku, zajamčenog člankom 29. Ustava.

16.1. Slijedom navedenog, a uzimajući u obzir i stajalište Ustavnog suda izneseno u odluci broj: U-I-2414/2011 od 7. studenoga 2012. (v. točku 8. obrazloženja te odluke), zadaća Ustavnog suda u ovom ustavnosudskom postupku bila je ocijeniti jesu li upravni sudovi (Upravni sud u Zagrebu i Visoki upravni sud) odgovorili na pitanja koja je podnositelj iznosio kako u svojoj tužbi Upravnem суду u Zagrebu tako i u žalbi Visokom upravnom sudu, a koja otvaraju nekoliko značajnih pravnih dilema koje se odnose na učinkovitu i djelotvornu primjenu ZoSSI-ja te na ulogu i ovlasti Povjerenstva. Po ocjeni Ustavnog suda na ta su pitanja odgovor prvenstveno pozvani dati upravni sudovi u izvršavanju nezavisnog sudskog nadzora nad radom i odlukama upravnih tijela odnosno tijela s javnim ovlastima.

17. Tako je, između ostalog, podnositelj pred upravnim sudovima iznosiо pravnu tvrdnju da utvrđenje sukoba interesa, uključujući i utvrđenje mogućeg utjecaja na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti (članak 2. stavak 2. alineja 3. ZoSSI-ja), kada se takvo utvrđenje zasniva na pukom prijateljskom odnosu dužnosnika i neke osobe, a za postojanje kojeg nisu utvrđeni objektivni razlozi (konkretni ekonomski ili drugi interes sličnog oportunog karaktera prikladnog pogodovanju osobnom probitku dužnosnika ili probitku osobe koja je s njim povezana), predstavlja nedopušteno miješanje u osobna prava. Drugim riječima, smatra da takvo postupanje predstavlja miješanje u temeljna ljudska prava, pa čak i ograničenje slobode političkog djelovanja. Podnositelj je naveo da su poslovni odnosi između njega i povezane osobe bili javno poznata činjenica niz godina prije njegova stupanja na dužnost te da je sporni poslovni odnos s tom osobom uredio sukladno ZoSSI-ju odnosno da je njihov poslovni odnos u potpunosti prekinut prije početka obnašanja dužnosti.

17.1. Polazeći od uloge i ograničenja koja Ustavni sud primjenjuje kada ispituje je li osporenim odlukama redovnih sudova došlo do povrede prava na pravično suđenje zajamčenog člankom 29. Ustava (v. točku 13. obrazloženja ove odluke), Ustavni sud

nije ulazio u ispravnost činjenica utvrđenih u obrazloženjima osporenih presuda upravnih sudova, iz kojih proizlazi da je "Josip Petrović kao direktor i jedini osnivač društva Peritus savjetovanje d.o.o. obavljanjem poslova savjetovanja i izvještavanja o razvoju i stanju naftne i plinske industrije u Republici Hrvatskoj za MOL sudjeluje u ostvarivanju poslovnih interesa MOL-a koji su, u odnosu na ishod arbitražnih postupaka, u suprotnosti s javnim interesom Republike Hrvatske, da je pored nesporne dugotrajne prijateljske povezanosti s tužiteljem utvrđena i njihova interesna povezanost preko društva Soboli d.o.o. čiji je tužitelj bio direktor i suvlasnik te preko društva Drimia d.o.o. čiji je direktor i suvlasnik tužiteljeva supruga." Posljedično, nije na Ustavnom sudu utvrđivati jesu li navedene činjenične okolnosti bile dostatne za ocjenu da "postoje okolnosti koje mogu utjecati na nepristranost tužitelja kao prvog potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske prilikom donošenja odluka koje utječu na sporna pitanja u odnosima INA INDUSTRije NAFTE d.d. i MOL-a ...". Međutim, Ustavni sud dužan je primijetiti da su time upravni sudovi jednostavno preuzeli utvrđenja Povjerenstva.

17.2. Ustavni sud, međutim, ne ulazeći u supstancialnu ocjenu navedenog zaključka, utvrđuje da takvim postupanjem upravni sudovi nisu odgovorili na izričite tvrdnje podnositelja da do sukoba interesa nije moglo doći jer je sporne poslovne odnose s konkretnom povezanom osobom uredio sukladno zahtjevima ZoSSI-ja odnosno da su poslovni odnosi raskinuti prije njegova stupanja na dužnost. U svjetlu navedenog podnositelj je već u tužbi podnesenoj Upravnom суду u Zagrebu tražio da taj sud utvrđenja Povjerenstva o postojanju sukoba interesa preispita s aspekta njegove tvrdnje da između Josipa Petrovića i njega nije postojao izravan profesionalni odnos u kojem je podnositelj neposredno pogodovao drugom sudioniku odnosa (Josipu Petroviću), kako je to utvrđeno u prethodnoj praksi upravnih sudova, a posebno u presudi Visokog upravnog suda broj: Usž-1433/15-2. Drugim riječima, isticao je da utvrđenje postojanja sukoba interesa, kako su to utvrdili upravni sudovi (odnosno kako su to u konkretnom slučaju preuzeli od Povjerenstva), nije u skladu s ranijom praksom upravnih sudova.

Upravni su sudovi, stoga, propustili odgovoriti na pravno pitanje od značaja za učinkovitost primjene ZoSSI-ja, to jest je li postojanje sukoba interesa moguće utvrditi već na temelju prijateljskih (ili kako podnositelj navodi "afekcionih") odnosa dužnosnika i povezane osobe ili je neophodno utvrditi (i u kojoj mjeri) konkretan ekonomski interes koji te osobe povezuje. Posljedično, upravni sudovi nisu odgovorili na podnositeljevu tvrdnju da utvrđenje sukoba interesa bez podloge u aktivnim ekonomskim odnosima između njega i povezane osobe predstavlja povredu njegovih osobnih odnosa zaštićenih temeljnim ljudskim pravima, pa čak i slobodu političkog djelovanja.

S obzirom na važnost tog pravnog pitanja upravni sudovi bili su dužni očitovati se na podnositeljeve tvrdnje. U vezi s navedenim Ustavni sud podsjeća da je u odluci broj: U-I-2414/2011 od 7. studenoga 2012. upozorio na osjetljivost, složenost i nužnost da se postojanje (postojećeg ili potencijalnog) sukoba interesa jasno i nedvojbeno utvrdi (v. točku 8. obrazloženja ove odluke).

18. Ustavni sud također ukazuje na to da je podnositelj u tijeku postupka pred upravnim sudovima štitio svoje interese stajalištem da iznošenje stava ili mišljenja o povlačenju Republike Hrvatske iz konkretnog arbitražnog postupka u okviru tijela

kao što je Vijeće za suradnju političkih stranaka koje čini vladajuću koaliciju ne može predstavljati sukob interesa jer to tijelo nema formalne ovlasti za donošenje odluka izvršne vlasti. Drugim riječima, podnositelj tvrdi da sudjelovanje u (javnoj) raspravi koja se vodi u političkom tijelu koje nema ovlast donošenja obvezujućih odluka ne ulazi u doseg zakonskog pojma "obnašanja javne dužnosti" iz članaka 1., 2. i 5. ZoSSI-ja.

18.1. Time se pred upravnim sudovima otvorilo važno pravno pitanje granica slobode korištenja političkog utjecaja u obnašanju javne dužnosti, na koje oni, međutim, nisu odgovorili. Po ocjeni Ustavnog suda, utvrđenje sudova (odnosno preuzimanje stajališta Povjerenstva) da podnositelj "nije niti nakon izravnog upita novinara o svjedočenju Josipa Petrovića u jednom od arbitražnih postupaka iznio sve okolnosti koje ga povezuju s tom osobom", što je prema ocjeni sudova bilo potrebno da bi "očuvao povjerenje građana da na donošenje odluka neće utjecati privatni interesi koji su u suprotnosti s javnim", nije izravan i jasan odgovor na pravno pitanje - je li dužnosnik obvezan učiniti svoje privatne odnose s povezanim osobom (i u kojoj mjeri) dostupnim javnosti kada formalno ne sudjeluje u postupku donošenja pravno obvezujućih odluka, iako je u prilici politički utjecati na sudionike takvih postupaka. U odnosu na važnost tog pitanja, a samim time i na obvezu upravnih sudova da iznesu svoja stajališta o tom pitanju, Ustavni sud podsjeća na svoja stajališta iznesena u odluci broj: U-I-2414/2011 od 7. studenoga 2012.:

"17.1. Sukob interesa, prema tome, nije korupcija niti je sprječavanje odnosno rješavanje već nastalog sukoba interesa područje koje na bilo koji način pripada kaznenom pravu ili nezakonitom postupanju općenito.

Takva pravna narav sukoba interesa, međutim, ne znači i to da se u uređenom demokratskom društvu ne trebaju stvoriti pravni mehanizmi koji će opisane životne situacije djelotvorno sprječavati ili ih, u slučaju njihova nastanka, odmah djelotvorno rješavati. U tom smislu treba ponoviti dio Prijedloga ZoSSI-ja u kojem se opisuje predmet njegova uređenja:

'... potrebno je postaviti sustav za ranu identifikaciju rizika i rješavanje sukoba interesa, ojačati integritet dužnosnika, uspostaviti efikasan mehanizam nadzora te propisati odgovarajuće i odvraćajuće sankcije'."

19. Nadalje, podnositelj je u tijeku upravnog spora naveo niz pravnih argumenata koji se odnose na tumačenje i primjenu, odnosno na ovlast Povjerenstva da utvrđuje povredu i/ili izriče sankcije na temelju članka 2. ZoSSI-ja kao opće odredbe zakona kojom je propisana generalna zabrana neprimjerenog ponašanja dužnosnika koja može dovesti do sukoba interesa i članka 5. ZoSSI-ja kao odredbe kojom su propisana načela djelovanja dužnosnika.

Prije svega, podnositelj je pred Upravnim sudom u Zagrebu tvrdio da odluka Povjerenstva u dijelu u kojem se utvrđuje povreda odnosno postojanje sukoba nadležnosti pozivom na članak 2. ZoSSI-ja, odnosno povreda načela djelovanja pozivom na članak 5. ZoSSI-ja nije dovoljno određena i precizna. Stoga je smatrao da je obveza sudova razraditi kriterije u pogledu: 1) obveze utvrđenja naravi konkretnog odnosa (ulazi li on u sferu privatnog ili javnog interesa), bez utvrđenja kojeg nije moguće ocijeniti je li postupanjem dužnosnika ugrožen neki jasno definiran javni interes; 2) razdoblja u tijeku kojeg takvo ponašanje dužnosnika predstavlja povredu javnog interesa, a u svjetlu odluke Ustavnog suda u predmetu broj: U-III-412/2016 od 3. lipnja 2016. Podnositelj je također iznio stajalište da

načelo razmjernosti zahtijeva da obrazloženje odluke kojom je utvrđen sukob interesa na temelju članka 2. ZoSSI-ja mora sadržavati razloge zbog kojih takva odluka Povjerenstva nije mogla biti podvedena pod jednu od odredbi ZoSSI-ja kojim su propisane konkretne povrede zakona odnosno razloge zbog kojih je bilo svršishodno utvrditi povredu na temelju članka 5. ZoSSI-ja koji propisuje povredu načela djelovanja.

U žalbenom postupku podnositelj je otišao i korak dalje te je izričito izrazio stav da utvrđenje postojanja sukoba interesa na temelju članka 2. ZoSSI-ja samo po sebi nije dostatna osnova za odluku o postojanju sukoba interesa, već taj zaključak mora biti konkretniziran u određenoj zakonskoj odredbi (članci 7., 10., 11., 12., 13., 14., 16., 17., 18. i 27. stavak 6. ZoSSI-ja). U prilog svojoj tvrdnji podnositelj navodi da ZoSSI ne propisuje sankcije za postupanje protivno članku 2. odnosno članku 5., već su člankom 42. ZoSSI-ja taksativno propisane sankcije koje je Povjerenstvo ovlašteno izreći dužnosniku zbog povrede članaka 7., 10., 11. stavaka 3. i 4., 12., 13. i 14., 16. stavaka 1. i 4., 17. stavaka 3. i 6., 18. stavaka 1. i 4. i 27. tog zakona. Drugim riječima, da u članku 42. ZoSSI-ja stavci 2. i 5. nisu navedeni kao članci na temelju kojih se dužnosniku može izreći sankcija zbog povrede tog zakona.

19.1. Sažeto, Ustavni sud utvrđuje da je podnositelj pred upravnim sudovima otvorio pravno pitanje granica ovlasti Povjerenstva kada na temelju ZoSSI-ja donosi svoje odluke:

- i. je li ZoSSI-jem Povjerenstvu dana ovlast da samo pozivom na članak 2. tog zakona utvrđuje postojanje sukoba interesa (neprimjereno ponašanje iz članka 2. tog zakona) odnosno da pozivom na članak 5. ZoSSI-ja utvrdi povredu načela djelovanja ili je dužno takvo utvrđenje povezati s konkretnom odredbom ZoSSI-ja koja je određenim ponašanjem ili propustom dužnosnika povrijedena;
- ii. predstavlja li samo utvrđenje sukoba interesa iz članka 2. ZoSSI-ja odnosno povrede načela djelovanja iz članka 5. ZoSSI-ja ujedno i oblik sankcioniranja dužnosnika koji je ZoSSI-jem dopušten;
- iii. koja je pravna osnova za odluke Povjerenstva kojima su utvrđene povrede načela djelovanja iz članka 5. ZoSSI-ja;
- iv. u slučaju da utvrđenje povrede načela djelovanja predstavlja sankcioniranje dužnosnika, koja je pravna osnova za takvo sankcioniranje;
- v. ima li Povjerenstvo ovlast izricanja sankcija dužnosnicima (kao u konkretnom slučaju zabrane sudjelovanja u procesima donošenja odluka vezanih uz arbitražne postupke), izvan onih propisanih člancima 42. do 45. ZoSSI-ja.

19.2. Iako je riječ o značajnim pravnim pitanjima koje je podnositelj kao stranka u postupku koristio u zaštiti svojih interesa, upravni sudovi se ni na koji način nisu očitovali o navedenim pravnim stajalištima, već su jednostavno izrazili svoju suglasnost sa stajalištem Povjerenstva koje je podnositelju utvrdilo sukob interesa.

20. Slijedom navedenog, Ustavni sud primjećuje da upravni sudovi nisu s

dostatnom pozornošću razmotrili prigovore podnositelja i nisu se očitovali na prigovore iznesene u tužbi i žalbi, već su formalistički i nekritički prihvatili teze i zaključke Povjerenstva bez preispitivanja kakvo nalaže Zakon o upravnim sporovima ("Narodne novine" broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16.- odluka i rješenje USRH broj: U-I-2753/2012 i dr. od 27. rujna 2016. i 29/17.) u sporu pune jurisdikcije.

Stoga je podnositelju povrijeđeno ustavno pravo zajamčeno člankom 29. vezano uz članak 19. stavak 2. Ustava.

Zaključno, osporena odluka Povjerenstva imala je izravan učinak na individualnu pravnu poziciju podnositelja. Podnositelju je u takvoj situaciji morala biti zajamčena prilika da pred sudovima izrazi svoje pravno neslaganje s odlukom Povjerenstva i na svoje argumente dobije jasan i izravan odgovor, to jest djelotvornu sudsku zaštitu u smislu članka 19. stavka 2. u vezi s člankom 29. stavkom 1. Ustava. Međutim, sudovi se nisu očitovali na važne prigovore podnositelja i samo su potvrdili stajališta Povjerenstva najvećim dijelom jednostavno preuzimajući dijelove iz obrazloženja odluke Povjerenstva. Ustavni sud je stoga dužan utvrditi da upravni sudovi nisu podnositelju osigurali stvarnu i učinkovitu sudsku zaštitu u smislu članka 19. stavka 2. u vezi s člankom 29. stavkom 1. Ustava (v. odluku Ustavnog suda broj: U-III-4261/2012 od 28. svibnja 2014., točka 17., www.usud.hr).

22. Na temelju članaka 74. i 76. Ustavnog zakona o Ustavnom суду Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst) odlučeno je kao u izreci.

PREDSJEDNIK
dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.

Dostava (broj: U-III-673/2018):

1. Odvjetničko društvo Farčić & Šarušić
n. r. Ive Farčića, odvjetnika
- za podnositelja Tomislava Karamarka
- uz povrat originala
Baštijanova 2A, 10000 Zagreb
2. Odvjetnica Vesna Alaburić
- za podnositelja Tomislava Karamarka
Hebrangova 21, 10000 Zagreb
3. Visoki upravni sud Republike Hrvatske
Frankopanska ulica 16, 10000 Zagreb
4. Upravni sud u Zagrebu
Avenija Dubrovnika 6 i 8., 10000 Zagreb
- uz povrat spisa broj: Usl-2360/16
5. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa
Kneza Mutimira 5, 10000 Zagreb
- na spis broj: 711-1-1008-P-163/16-36-1
6. Centar za evidenciju i dokumentaciju Suda
7. Spis

Suglasnost ovog otpravka s izvornikom ovjerava
Pomoćnica glavnog tajnika Ustavnog suda
za ustavnosudsko posovanje

Vladimira Vodanović



Miroslav Šumanović
sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u dalnjem tekstu: Ustavni zakon) iznosim

**IZDVOJENO MIŠLJENJE U ODНОСУ НА ОДЛУКУ
УСТАВНОГ СУДА РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ У ПРЕДМЕТУ
БРОЈ: У-III-673/2018 од 2. srpnja 2019.**

1. Iako u cijelosti podupirem izreku Odluke kojom su ukinute presude iz upravnog spora, glasovao sam suprotno većini jer smatram da je ukidanjem trebala biti obuhvaćena i Odluka Povjerenstva. Ta odluka u ovoj stvari ima status osporenog akta pa je njezino ukidanje logična posljedica usvajanja tužbe sukladno članku 76. Ustavnog zakona. Riječ je o aktu kojim su povrijedjena podnositeljeva ustavna prava i koji zato ne može ostati neokrvnut ustavnosudskom odlukom. To što je presudama upravnih sudova povrijeden članak 19. stavak 2. Ustava jer nisu poštovana jamstva sudske kontrole upravnih akata koja podrazumijevaju stvarnu i učinkovitu, neovisnu i nepristranu sudske zaštitu od nezakonitih akata tijela javne vlasti, ne predstavlja zapreku Ustavnom суду да sukladno svom temeljnom djelokrugu ocijeni jesu li aktom upravnog tijela povrijedjena ustavna prava. Time se upravni sudovi nisu ni bavili nego ispitivanjem povrede legaliteta.

Osim toga držim da je zbog značaja i publiciteta predmeta, sadržaja polemičke rasprave koja je prethodila Odluci kao i javnih prijepora općepolitičke ali i usko pravne naravi, bilo nužno, razumno i ekonomično da Ustavni sud u ukidnoj odluci odmah jasno izloži konkretna i određena stajališta o bitnim kontroverznim pitanjima ovoga predmeta i ove zakonske materije kao putokaz za ustavnopravno prihvatljivo ponovno odlučivanje u ovoj stvari kao i u budućim sličnim slučajevima.

Mišljenja sam, naime, da je osporeni akt Povjerenstva i njegova upravnosudska potvrda u očitom i drastičnom neskladu s temeljnim načelima ustavnog poretku.

2. Ono što primarno smatram neprihvatljivim tiče se narušavanja ustavne vrednote demokratskog višestranačkog sustava (članak 3. Ustava) ostvarenog potpunim izjednačavanjem podnositeljeva djelovanja u funkciji člana ("prvog potpredsjednika") Vlade kao nositelja izvršne vlasti u državi i njegovih aktivnosti u funkciji predsjednika političke stranke kao udruge građana, iako je riječ o fundamentalno različitim pozicijama.

Donositelji osporenih akata očito nisu imali pred očima jasno i obvezujuće ustavnosudske stajalište iz odluke broj: U-III-4149/2014 od 24. srpnja 2015., prema kojem, u višestranačkom demokratskom sustavu nije dopušteno poistovjećivanje državnih i stranačko-političkih funkcija jer briše razliku između državne i stranačke politike.

Podnositelj je u postupku pred Povjerenstvom sankcioniran isključivo zbog artikuliranja političkih stajališta "na neformalnim pregovaračkim sastancima"

koalicijskih partnera - predstavnika političkih stranaka, "u privatnim razgovorima s drugim potpredsjednikom Vlade", "na svojoj facebook stranici, u javnim izjavama i intervjuiima", dakle, u aktivnostima predsjednika političke stranke a ne u obnašanju prerogativa vlasti člana Vlade koja prema članku 107. Ustava obavlja izvršnu vlast u skladu s Ustavom i zakonom, te u tom okviru vodi vanjsku i unutarnju politiku zemlje (članak 110. alineja 5. Ustava) i za to politički odgovara Hrvatskom saboru prema članku 112. Ustava.

Povjerenstvo ocjenjuje da se podnositeljeva pozicija predsjednika stranke "ne može odvojiti od njegove dužnosti prvog potpredsjednika Vlade", a prвostupanski upravni sud čak zaključuje da je podnositelj na sastanku koalicijskog stranačkog Vijeća za suradnju sudjelovao u svojstvu potpredsjednika Vlade.

Riječ je o frapantno pogrešnim načelnim pristupima koji asociraju na preddemokratsko razdoblje prije 1990. kada nije bilo razloga ni osnove za razlučivanje stranačkih i državnih linija, jer u uvjetima jednostranačke partijske diktature monopolistička državna partija kao stvarni centar odlučivanja supstituirala je državna tijela vlasti (režim "partije i države").

U demokratskom višestračkom sustavu kakav je u Hrvatskoj ustavno ustrojen, izvršna vlast obuhvaća poslove upravljanja državom a političke stranke kao izraz ustavno zajamčenog prava na slobodu udruživanja iz članka 43. Ustava artikuliraju određene interese i vrijednosti, formuliraju stajališta o temeljnim političkim pitanjima, sudjeluju u izbornoj i političkoj utakmici i sl.

Iz optike teksta Zakona o sprječavanju sukoba interesa (u daljem tekstu: ZoSSI), dakle na razini tekstualnog pozitivizma (jezičnog tumačenja), posve je nedvojbeno da sve Zakonom propisane administrativno kažnjive, odn. generalno pravno nedopuštene radnje (uključivo sa situacijom sukoba interesa) mogu počiniti:

- isključivo javni dužnosnici taksativno navedeni u članku 3. Zakona uz kumulativno nužan uvjet,
- da je "zabranjeni supstrat" (posebice stavljanje privatnog interesa iznad javnog interesa u smislu članka 2. stavka 1. ZoSSI-ja) ostvaren baš "u obnašanju javnih dužnosti".

Podnositelj je kao potpredsjednik Vlade i u obnašanju te javne dužnosti imao status dužnosnika koji potпадa pod doseg i udar ZoSSI-ja, ali ne i kao predsjednik političke stranke kao udruge građana - "korporativnog entiteta" u terminologiji ESLJP-a (*Gruzijska laburistička stranka protiv Gruzije*, 2008.) čak ni onda kada je ona - sama za sebe ili u koalicijskoj povezanosti, vladajući politički čimbenik u državi.

Podnositelj je od strane Povjerenstva sankcioniran isključivo zbog onih radnji i aktivnosti koje je poduzimao u svojstvu predsjednika političke stranke na sastancima koalicijskih partnera na kojima nije ni načelno mogao nastupati u statusu dužnosnika kao titulara državne vlasti. Stoga podnositelj u tom segmentu svojih aktivnosti *per definitionem* uopće ne potпадa pod doseg ovoga zakona, niti se u tom smislu pod test javnog interesa može podvoditi ono što je očitovalo na neformalnim sastancima političkih partnera ili što je osobno razgovarao u četiri oka s predsjednikom koalicijski

povezane političke strukture. Ustavnopravno ekstremno neprihvatljivim pravnim interpretacijama iz osporenih akata administrativno-pravna odgovornost po osnovi sukoba interesa koja zakonski pogarda samo državne dužnosnike i samo za ono što, na administrativno-pravno iregularan način, poduzimaju u obnašanju dužnosti, protegnuta je i na ukupno javno i političko djelovanje podnositelja kao političke ličnosti koje u demokratskom poretku isključivo potпадa pod zonu političke odgovornosti i testira se isključivo na izborima od strane biračkog tijela a ne "administrativne komisije za političko čudoređe" u što se Povjerenstvo transformiralo vlastitim ustavnopravno ekscentričnim pristupima. Time posve nestaje granica između pravne i političke odgovornosti koja mora biti jasno određena. Politička odgovornost je, naime, univerzalno prihvaćena kao temeljno materijalno i proceduralno postignuće koje omogućuje okončanje obnašanja političkih dužnosti pojedincima i skupinama koji ne uživaju povjerenje naroda i utoliko je politička odgovornost temeljna odlika modernog ustavnog demokratskog poretka.

Zaključno, osporeni akti su uporabom nedopustive *contra legem* analogije administrativno-pravni režim odgovornosti dužnosnika za akte poduzete u obnašanju dužnosti protegnuli na područje političke odgovornosti i političkog djelovanja čelnika političkih stranaka. Ne samo da ovi potonji nisu navedeni u taksativno određenom popisu dužnosnika iz kogentnog propisa članka 3. ZoSSI-ja i da obavljanje stranačkih političkih funkcija nema pravne veze s obnašanjem javne dužnosti u smislu ZoSSI-ja, za primjenu analognog tumačenja nisu ispunjeni uvjeti ni iz klasičnog interpretativnog načela "*ubi eadem ratio ibi idem ius*" (gdje je isti razlog, tu je i isto pravo) koje dopušta primjenu pravnog pravila i na neregulirani slučaj (koji nije izričito podvediv pod to pravilo) ako su u njemu sadržani svi bitni elementi koji čine razlog (*ratio legis*) zbog kojega je predmetni propis doneSEN. Evidentno je da je ovdje takva analogija pravno nemoguća i neprovediva!

Zato je podnositelj u pravu kada u ustavnoj tužbi tvrdi da javnim iznošenjem osobnih stavova i prijedloga o temama od javnog interesa u gore opisanom kontekstu uopće nije ni mogao doći u situaciju sukoba interesa i da je s toga gledišta ocjena Povjerenstva protivna, između ostaloga, i pravnoj logici kao i temeljnim načelima odgovornog obavljanja javnih dužnosti u demokratskom društvu.

3. Također sam mišljenja da je u svrhu postizanja potrebne pravne sigurnosti u ovoj materiji za sve njegove adresate, zbog postojećih izraženih kontroverzija, trebalo jasno i određeno izraziti stajalište o prijepornim i neuralgičnim pitanjima iz ukupnog kompleksa ovoga pravnog područja.

I u pogledu pojedinačnih postupaka sukoba interesa koje Povjerenstvo pokreće i vodi protiv dužnosnika, njegov je djelokrug zakonski strogo i izričito normiran (limitiran) sukladno članku 28. stavku 2. ZoSSI-ja - Povjerenstvu je dopušteno poduzimati samo ono što je zakonom izričito određeno.

Riječ je o vezanosti načelom legaliteta u strožoj varijanti - dopušteno je samo ono što je izričito propisano a ne sve ono što nije zabranjeno.

Povjerenstvo, dakle, kada kao tijelo javne vlasti *iure imperii* postupa i odlučuje u pojedinačnim konkretnim pravnim stvarima iz svog djelokruga, može djelovati samo u

granicama propisane ovlasti i nema slobodnog prostora djelovanja. To znači da je dužno suzdržati se od aktivnosti za koje nema zakonskih ovlasti.

Radi se o pravno strogo vezanoj materiji reguliranoj kogentnim (kategoričkim) zakonskim odredbama, bez pravnih normi disjunktivne naravi koje bi utemeljile ovlast za provedbu diskrecijske ocjene.

Pogotovo, u upravnom pravu ni načelno nikada nije moguća diskrecijska ocjena u odnosu na pitanje samog djelokruga dotičnog tijela vlasti, odnosno postojanja i opsega njegove nadležnosti u pojedinim pitanjima.

To konkretno znači da nadležnost Povjerenstva normirana u članku 30. stavku 1. alineji 1. ZoSSI-ja da "odlučuje predstavlja li određeno djelovanje ili propust dužnosnika povredu odredbi ovog Zakona" nije neograničena i podložna slobodnoj prosudbi odn. diskreciji Povjerenstva, nego striktno regulirana kogentnim propisima koji precizno određuju ovlasti toga tijela u vezi s predmetnim stvarnim djelokrugom.

U glavi V. Zakona koja sadrži naziv "Kršenje odredaba ovog zakona" jasno i nedvosmisleno je normirano da Povjerenstvo ima ovlast i dužnost postupati u konkretnim predmetima protiv dužnosnika iz članka 3. ZoSSI-ja zbog povrede taksativno naznačenih odredbi iz članka 7., članka 10., članka 11. stavaka 3. i 4., članka 12., članaka 13. i 14., članka 16. stavaka 1. i 4., članka 17. stavaka 3. i 6., članka 18. stavaka 1. i 4. i članka 27. ZoSSI-ja, i da za povredu navedenih odredbi može izricati tamo navedene sankcije, s time da u slučaju povrede odredbi iz članaka 10. i 27. ZoSSI-ja mora izreći sankciju obustave isplate dijela plaće i javne objave odluke Povjerenstva.

A *contrario*, Povjerenstvo nema zakonsku ovlast po svojoj volji i slobodnoj ocjeni pokretati i neke druge nenormirane vrste postupaka i samo deklaratorno, bez izričanja sankcije, utvrđivati da je dužnosnik naveden u članku 3. Zakona povrijedio i neku drugu zakonsku odredbu koja je izvan kataloga propisanog člankom 42. stavcima 2. i 3. ZoSSI-ja.

Postojanje takve ovlasti ne proizlazi ni iz koje standardne i legitimne metode interpretacije zakonskog teksta.

Ujedno, prema izričitoj odredbi Zakona, samo protiv takvih pojedinačnih odluka kojima je Povjerenstvo utvrdilo povredu prethodno citiranih taksativno navedenih odredbi ZoSSI-ja i izreklo sankciju moguće je pokrenuti upravni spor (članak 48. ZoSSI-ja). Budući da je sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata tijela vlasti ustavno zajamčena (članak 19. stavak 2. Ustava), navedenu odredbu ZoSSI-ja očigledno treba tumačiti u pravcu nepostojanja ovlasti Povjerenstva da postupa i odlučuje izvan slučajeva normiranih člankom 42. Zakona. Pri drugčijem tumačenju - u smislu postojanja generalne i neograničene ovlasti Povjerenstva da i bez obzira na članak 42. Zakona diskrecijski postupa i odlučuje u svim slučajevima povrede bilo koje druge zakonske odredbe - propis iz članka 48. ZoSSI-ja bio bi besmislen ili izravno protuustavan. To bi se, pak, sudarilo s temeljnjim postulatom interpretacije zakona prema kojem se treba uvijek polaziti od toga da zakonodavac svojim normiranjem ide za tim da u zakonu izrazi određeni smislen i ustavu sukladan sadržaj, a ne besmisao niti očitu protuustavnost.

Izložene zakonske odredbe svojim sadržajem, međusobnim odnosom i korištenom zakonskom tehnikom pokazuju da je zakonodavac očito išao za time da ovlasti Povjerenstva posve precizno odredi bez slobodnog prostora, posebice po pitanju djelokruga i opsega djelokruga toga tijela.

Pogotovo je s tim u vezi pogrešno uzeti da bi Povjerenstvo bilo ovlašteno pojedinačnim aktima utvrđivati je li dužnosnik svojim konkretnim postupanjem prekršio opća načela postupanja propisana naročito člankom 5. stavkom 1. ZoSSI-ja koji im nalaže da u obnašanju javnih dužnosti, između ostalog, postupaju "časno, pošteno, savjesno, odgovorno".

Povjerenstvo nesumnjivo nema nadzorne ovlasti u odnosu na obvezu pridržavanja generalno i široko postavljenih vrijednosno-političkih i etičkih principa postupanja dužnosnika. Ovo zato što stavak 2. članka 5. ZoSSI-ja određuje da su dužnosnici za svoje djelovanje u obnašanju javnih dužnosti na koje su imenovani ili izabrani, dakle upravo za djelovanje u smislu spomenutih etičkih načela, osobno odgovorni onome (tijelu) ili onima (građanima) koji su ih imenovali ili izabrali. Radi se o osobnoj političkoj odgovornosti a ne o administrativnoj odgovornosti koju bi utvrđivalo etičko povjerenstvo u administrativnoj proceduri na osnovi apstraktnih i neodređenih kriterija koji se u biti svode na sfumaturu neprimjerenu za odlučivanje administrativnih tijela vezanih načelom legaliteta.

Držim apsolutno neprihvatljivim da član (potpredsjednik) Vlade koja po Ustavu politički odgovara parlamentu, po liniji okvirnih i nepreciziranih etičkih načela (časti i poštenja, odgovornosti i profesionalnosti i sl.) potпадa pod nadzor administrativnog tijela bez punog demokratskog legitimite. Neprihvatljivim držim i to da je takav nadzor, uz samo konstataciju povrede etičkih načela, moguć i dopušten unatoč tome što nije utvrđena nijedna povreda kazuističkih propisa koji precizno i na pravno predvidiv način normiraju zabranjena ponašanja i pripadajuće sankcije.

Takvo tumačenje *de facto* osigurava administrativnom povjerenstvu poziciju i značaj paraustavne etičke supervizije koja bez ikakvih jasnih propisa i kriterija na osnovi vlastite subjektivne prosudbe arbitrira o moralno-političkoj podobnosti svih pa i onih državnih dužnosnika koji obnašaju funkcije najviših ustavnih tijela vlasti čija je nadležnost i odgovornost uređena Ustavom. Takvim nadzorom Povjerenstvo izravno intervenira u političku utakmicu i zadire u područje ustavnih zadaća tijela vlasti. Mišljenja sam da takav mandat za Povjerenstvo ne proizlazi niti može proizlaziti iz Zakona jer je u potpunom razlazu s načelima višestranačkog demokratskog poretku. Pritom je izravna primjena općih i neodređenih načela djelovanja kao jedine i samostalne osnove za izricanje konstatacije o protupropisnom ponašanju dužnosnika problematična sama po sebi i pogibeljna za pravnu sigurnost. Navedena načela djelovanja dužnosnika ne smatram praznim formulama koje bi bile apsolutno neprimjenjive bez kazuističke razrade. Ona su obvezujući propisi ali funkcionalno limitiranog učinka za svrhu za koju ih je Povjerenstvo namijenilo. Opće načelo postupanja je norma bez sankcije i s krajnje neodređenom dispozicijom (*lex imperfecta*) neprimjenjiva za funkciju normativne osnove pozivanja na odgovornost u pravno uređenom postupku kao adjudikativnom a ne političkom procesu. Načela, naime, ne uređuju pravne odnose na određen način niti su nastala s tom svrhom.

Njihova je funkcija interpretativnog orijentira koji izražava pravnopolitičku orientaciju zakonodavca u određenom pravnom području koje je tim načelima prožeto. Načela zapravo sa svoje strane daju vrijednosno ili etičko i generalno političko opravdanje drugim zakonskim odredbama, dok su same za sebe percipirane kao neupitno i očevidno ispravne i pravedne. Tek u povezanosti s pojedinačnim razrađujućim kazuističkim propisima načela tvore funkcionalno jedinstvo i smislenu normativnu cjelinu.

Zato je Odluka Povjerenstva u konkretnom slučaju, prema mom viđenju, akt očite samovolje donesen bez ikakve zakonske podloge (*gesetzlos*) koji grubo vrijeđa načelo legaliteta u samoj njegovoj biti - tijelo javne vlasti nije ovlašteno djelovati kad mu zakon za to ne daje mandat.

4. U donošenju svoje ocjene o postojanju (potencijalnog) sukoba interesa na strani predlagatelja, odnosno podređivanja javnog interesa privatnom interesu, Povjerenstvo je, čini se, posve ispustilo iz svoga vidokruga često citirano stajalište Ustavnog suda iz odluke broj: U-III-555/2015 od 9. srpnja 2015., prema kojem se - "Objektivni pravni poredak u društvu utemeljenom na vladavini prava ne može graditi, a zaštita ustavnih prava pojedinaca ne može zasnovati na razlozima koji ne počivaju na argumentu 'zdravog razuma'. Stoga svako tumačenje mjerodavnog prava mora imati uporište u zdravom razumu i pravnoj logici jer bi u protivnom moglo imati absurdne učinke u odnosu na ostvarivanje i zaštitu pojedinačnih prava. Takav način tumačenja i primjene mjerodavnog prava posljedično ne može se zvati drukčije nego arbitarnim."

Pri ustavnosudskoj ocjeni je li u podnositeljevom slučaju poštovan zakonodavni okvir države i je li interpretiran sukladno Ustavu i Konvenciji u smislu osiguranih jamstava pravičnog postupka ili je, kako se u bitnom tvrdi u ustavnoj tužbi, podnositelj bio žrtva samovolje tijela javne vlasti i nastavnog sudskog konformizma, prvenstveno je, s ustavnopravnog motrišta, prijeporno pitanje načina argumentacije postojanja sukoba interesa u konkretnom slučaju od strane Povjerenstva i upravnih sudova.

Prema izričitom zakonskom propisu iz članka 2. stavka 2. ZoSSI-ja, sukob interesa (s pojavnim oblicima u nastavne tri alineje tog stavka) postoji kada su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom. Bez toga - nema slučaja! Nužno je u kontekstu predmetne odredbe definirati i supstancirati polazne premise - 1. privatni interes, 2. javni interes i njihova 3. međusobna suprotnost.

Smatram razumno neprihvatljivom centralnu impliciranu tezu osporenih akata da je podnositelj ostvario situaciju potencijalnog sukoba interesa kao suprotnosti njegovih privatnih interesa s javnim interesom time što je na "neformalnim pregovaračkim sastancima na kojima se usuglašavaju politike" Mosta i Domoljubne koalicije i u svojim javnim priopćenjima, izražavao političko stajalište kojim je zagovarao dogovor Republike Hrvatske i MOL-a o prekidu arbitražnih postupaka i obostranom povlačenju iz arbitražnih sporova uz dogovorno rješavanje svih spornih pitanja s mađarskom stranom, opravdavajući to razlozima vrlo neizvjesnog ishoda arbitražnih sporova i predvidivo enormnih iznosa po osnovi troškova za slučaj gubitka spora koji je bio realno moguć.

Podnositelj nije predlagao kapitulaciju u sporu u smislu priznanja svih zahtjeva protustranke niti je predlagao konkretnе naznake nagodbenih uvjeta koji bi bili provjerljivo štetni za interese Republike Hrvatske.

On je, kako proizlazi iz dokaznog materijala u spisu Povjerenstva, naprosto procijenio realnom mogućnost gubitka arbitražnog spora i posljedičnih iznimno visokih troškova za državni proračun i ocijenio da je zbog toga prihvatljiviji dogovor s protivnikom.

Držim apsurdnim zaključak da načelno zagovaranje medijacije (dogovora) kao racionalnijeg rješenja za državu od sporenja s neizvjesnim ishodom može uopće biti izraz nečijeg privatnog interesa i time doći u suprotnost s javnim interesom. Takva je ocjena sama po sebi očito nerazumna i neprihvatljiva.

Cijela je konstrukcija Odluke Povjerenstva bazirana na toj teško prihvatljivoj postavci koja se svodi na simulaciju sukoba interesa kojeg je nemoguće racionalno argumentirati i koji izmiče svakoj kontrolabilnosti.

Zašto bi, naime, sporazumno rješenje koje ovisi o uzajamnom konsenzusu pregovarača bilo suprotno javnom interesu Republike Hrvatske a pogodovalo privatnom interesu podnositelja, dok bi daljnje vođenje krajnje neizvjesnog arbitražnog spora odgovaralo istom javnom interesu?

Osporeni akti uopće nisu dokazali, niti na razini same logičke konstrukcije argumentirali bitne parametre sukoba interesa kao centralnog spornog pravnog pitanja u predmetu. Zbog toga supstancialno u konkretnom slučaju, barem iz onih razloga kojima barata Povjerenstvo, ne postoji razumna osnova za zaključak o sukobu interesa na strani podnositelja.

Konačno, notorno je da se upravo podnositeljevo stajalište o tome što je u najboljem interesu države u vezi s konkretnim arbitražnim sporom pokazalo točnim, barem u segmentu upozorenja na mogućnost gubitka spora, koja se i ostvarila, kao i enormnih troškova - prema javno dostupnim podacima - 30 milijuna dolara (215 milijuna kuna) koji padaju na teret državnog proračuna.

Ex post analiza nesumnjivo pokazuje da podnositeljevo zalaganje za medijaciju i obostrano povlačenje iz arbitražnih sporova nije bilo suprotno javnom interesu.

Zato je trebalo utvrditi da je bitna ocjena Povjerenstva očito nerazumna i arbitrarna što su sudovi u upravnom sporu propustili valjano prosuditi i sankcionirati, nekritički i olako prihvaćajući konstrukcije Povjerenstva, pa je posljedično usvajanjem tužbe trebalo ukinuti sve osporene akte na čelu s Odlukom Povjerenstva.

U Zagrebu, 10. srpnja 2019.

SUDAC
Miroslav Šumanović, v. r.

Suglasnost ovog otpravka s izvornikom ovjerava
Pomoćnica glavnog tajnika Ustavnog suda
za ustavnosudske poslovanje



**dr. sc. GORAN SELANEC
sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske**

Na temelju članka 27. stavka 4. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst) prilažem sljedeće

**IZDVOJENO PODUPIRUĆE MIŠLJENJE
U ODNOSU NA ODLUKU USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U
PREDMETU BROJ: U-III-673/2018 od 2. srpnja 2019.**

I. Uvod

S obzirom da sam glasao za odluku koju je u ovom predmetu donijela većina sastava Ustavnog suda ovo podupiruće izdvojeno mišljenje služi prvenstveno kako bih preciznije obrazložio razloge zbog kojih podupirem kako i izreku tako i obrazloženje koje odluka sadrži. Na podupiruće mišljenje sam se odlučio imajući u vidu nekoliko činjenica.

Prvo, smatram da odluka predstavlja značajan doprinos doktrini Ustavnog suda koja se odnosi na poimanje i primjenu ustavnog jamstva pravičnosti pri suđenju odnosno učinkovite sudske zaštite iz članka 29. Ustava.

Drugo, svjestan sam pozornosti koju je javnost iskazivala u odnosu na ovaj predmet.

Treće, nema sumnje da je predmet pred Ustavni sud stavio izazovna ustavnopravna pitanja čemu svjedoči činjenica da se troje sudaca i sutkinja odlučilo na izdvojeno mišljenje kojim izražavaju svoje protivljenje odluci većine dok se dvoje sudaca odlučilo na podupiruća izdvojena mišljenja kako bi dodatno naglasili određene aspekte ovog predmeta.

U svjetlu sva tri navedena razloga smatrao sam korisnim iskoristit mogućnost podupirućeg mišljenja kako bih pružio osobno shvaćanje šireg konteksta i vrijednosne pozadine unutar kojeg se razvijala odluka većine. Kroz podupiruće mišljenje također ću pokušati odgovoriti, s dužnim poštovanjem koja ona zaslužuju, na neka stajališta o kojima se žustro raspravljalo tijekom postupka, a koja će zasigurno biti izložena u izdvojenim mišljenjima mojih kolega i kolegica.

Štoviše, činjenica je da uz meritornu odluku većine ovaj predmet uključuje zasebna mišljenja čak petoro sudaca. Činjenica je da su ona raspodijeljena na vrlo širokom pravnom spektru. S jedne strane spektra stoje kolege koji smatraju da je većina u svojoj odluci bespotrebno preusko shvatila svoju zadaću te da postaje ozbiljni razlozi zbog kojih je trebala usvojiti zahtjev podnositelja u cijelosti odnosno uz odluku upravnih sudova također ukinuti i samu odluku Povjerenstva te ujedno postaviti

znatno uže granice njegovih ovlasti no što su ih Povjerenstvo i upravni sudovi odredili dosadašnjom praksom. S druge strane spektra stoje kolege koji smatraju da je pravno shvaćanje ustavnog jamstva pravičnosti pri suđenju odnosno učinkovite sudske zaštite na kojem se temelji većinska odluka nerealan i neostvariv u upravno-sudskoj praksi odnosno da većinska odluka ne odražava stvarnu zadaću upravnih sudova te pred njih postavlja zahtjeve koji odstupaju od onog što je ustaljeno i uobičajeno za upravno sudovanje ili da je neobično da se na tako visoko postavljenom standardu inzistiralo u ovom, a ne i u ranijim manje zvučnim predmetima.

Ovakve razlike u pravnim stajalištima zasigurno otvaraju i pitanje točnog dosega većinske odluke i njenog utjecaja na sustav sprječavanja sukoba interesa koji je širi od samog konkretnog predmeta. U tom smislu ocijenio sam korisnim detaljnije obrazložiti 1) širi ustavnopravni kontekst koji odluci većine daje posebno svjetlo koje iz opravdanih razloga kompaktnosti nije došlo do izražaja u njenom obrazloženju te 2) vrijednosne ciljeve na kojima se temelji jamstvo iz članka 29. Ustava i koji određuju doseg odluke većine.

Sažeto, podržao sam odluku meritornu kao dio većine u ovom predmetu smatrajući da je usredotočena isključivo na zahtjeve i doseg ustavnog jamstva pravičnosti pri suđenju odnosno učinkovite sudske zaštite prema upravnim sudovima koji su odlučivali u konkretnom predmetu.

No, kako bih potkrijepio takvo shvaćanje te ostvario gore navedene ciljeve ostale razloge koje tome idu u prilog obrazložit ću kroz sljedeće dijelove.

U drugom dijelu ovog mišljenja (II. Širi kontekst) izloženi su izazovi koje ustavno jamstvo pravičnosti pri suđenju, a na koje se u najvećem dijelu oslanja i podnositelj u ovom predmetu, svakodnevno stavlja pred Ustavni sud. Svrha tog dijela mišljenja je ukazati na neophodnost promjene u pristupu Ustavnog suda primjeni jamstva članka 29. Ustava u praksi. Odluka većine, ako joj Sud ostane dosljedan u budućim odlukama, daje značajan obol toj neophodnoj promjeni.

Kroz treći dio ovog mišljenja izložio sam viđenje vrijednosnih postavki i ciljeva na kojima počiva odnosno kojima služi ustavno jamstvo pravičnosti pri suđenju odnosno učinkovite sudske zaštite iz članka 29. Ustava. Iz argumenata koji čine taj dio mišljenja jasno proizlazi da je odluka većine usredotočena isključivo na postupanje (upravnih) sudova te je se ne može širiti izvan tog ograničenog okvira. S obzirom na pitanje dosega meritorne odluke većine odnosno njenih učinaka na postojeći sustav sprječavanja sukoba glavnina argumenata koje u ovom podupirućem mišljenju izložena je počevši sa stranicom 6 u trećem dijelu mišljenja te se protežu kroz četvrti dio mišljenja.

U četvrtom dijelu izloženi su razlozi temeljem kojih smatram da iako visok, ustavni standard pravičnosti pri suđenju koji je Ustavni sud postavio kroz većinsku odluku u ovom predmetu ne stavlja pred upravne sudove nerealne zahtjeve niti odstupa od onog što se uobičajeno očekuje od redovnih sudova odnosno onog što redovni sudovi u načelu i rade u svakodnevnoj praksi.

II. Širi kontekst

Ustavni sud godišnje zaprima blizu 5000 predmeta od čega preko 80% njih kao glavni prigovor i razlog dolaska pred Ustavni sud sadrži povredu jamstva na pravično suđenje. Takva situacija je teško održiva i značajnim dijelom predstavlja rezultat činjenice da Ustavni sud do sada nije uspio izbrisuti jasnije i preciznije okvire ovog ustavnog prava. Ukratko, tisuće ustavnih tužbi (pa i prijedloga/zahtjeva apstraktne ocjene ustanovnosti) pokazuju da među građanima pa i pravnom strukom dominira pravno shvaćanje da gotovo bilo kakva pogreška, do koje je došlo tijekom sudovanja pred redovnim sudovima - pogreška pri utvrđivanju činjenica, primjeni pravila postupka ili primjeni propisa materijalnog prava - dovodi do nepravičnog suđenja. Štoviše, pokazuju da čak nije niti bitno je li pogreška pri suđenju iskvarila sam konačni ishod. Da bi suđenje bilo pravično ono mora biti besprijeckorno.

Ustavni sud, nažalost, nije uspio razviti čvrste doktrinarne okvire iz kojih jasno proizlazi da je ovakvo poimanje pravičnosti suđenja neodrživo i s ustavnopravnog aspekta neprihvatljivo. Kada bi svaka pogreška ujedno značila nepravično suđenje Ustavni sud bi uistinu bio ništa drugo no četvrti i najviši stupanj redovnog sudovanja za što ga se i suviše često optužuje. Štoviše, i upravo stoga jer Ustavni sud nije zadnja instanca redovnog sudovanja, čvrsto zastupam stajalište da čak niti ona pogreška tijekom redovnog sudovanja koja je utjecala na sam ishod postupka odnosno konačnu izreku presude nužno ne mora predstavljati i povredu ustavnog jamstva na pravično suđenje. Ustav je zadaču nadzora nad ujednačenom i ispravnom primjenom prava povjerio Vrhovnom суду Republike Hrvatske, ne Ustavnom судu. S revizijskim postupkom u pravilu završava mogućnost osporavanja sudske odluke zbog pogreške prilikom redovnog sudovanja.

Ovako postavljeno, jasno je da bi prag pristupa ustavnosudskoj zaštiti na temelju članka 29. Ustava trebao biti vrlo visok i zahtjevan.

Nažalost, priljev od nekoliko tisuća ustavnih tužbi godišnje koje se temelje na navodima povrede jamstva pravičnog suđenja ukazuju da Ustavni sud do sada nije uspio u toj zadaći. Paradoksalno je da toliki broj podnositelja ustavnih tužbi smatra da su bili izloženi nepravičnom suđenju. Da je tome uistinu tako situacija bi bila poražavajuća do te mjere da bi morali zaključiti kako Republika Hrvatska, zahvaljujući svojim sudovima, nije država vladavine prava. Istovremeno konstantno velik godišnji priljev tužbi redovnim sudovima ukazuje da građani opet, unatoč tome, dolaze pred te iste sudove kako bi ostvarili "pravdu", unatoč sustavnoj nepravičnosti kojoj su navodno izloženi.

Naravno, paradoksa u biti nema.

Razlog zbog kojeg je Ustavni sud suočen s nerazmjerne velikim priljevom ustavnih tužbi u okviru članka 29. Ustava je puno jednostavniji. Doktrina koju je do sada Ustavni sud koristio pri ocjeni navodne povrede ustavnog jamstva na pravično suđenje nije postavljena na dovoljno precizan, jasan pa i prikladno strog način.

Radi potpune slike treba naglasiti da Ustavni sud u predmetima u kojima ocjenjuje navode o povredi članka 29. Ustava dosljedno naglašava svoju institucionalnu ustavnu ulogu. Ustavni sud iz predmeta u predmet dosljedno ponavlja da njegova

zadaća ne obuhvaća utvrđivanje činjenica odnosno kontrolu jesu li one ispravno utvrđene. To je nadležnost i odgovornost redovnih sudova koja u pravilu i završava s redovnim sudovima.¹ No usprkos upornom i dosljednom ponavljanju ovog stajališta najveći broj ustavnih tužbi i dalje sadrži izuzetno opsežne detaljne opise načina na koji su redovni sudovi utvrđivali činjenice.

Ustavni sud također dosljedno ponavlja da njegova zadaća u pravilu ne obuhvaća nadzor nad sudskim tumačenjem pozitivnih pravnih propisa.² Ustavna uloga redovnih sudova - uključujući upravne sudove - uključuje nepristranu i pravno utemeljenu primjenu pozitivnih propisa. Da bi mogli uspješno izvršavati ovu odgovornost sudovi moraju imati široku slobodu u pogledu tumačenja pozitivnih pravnih propisa. Sve dok je sud pravnim argumentima, koristeći jedan od niza legitimnih metoda tumačenja pozitivnog pravnog teksta, obrazložio svoje shvaćanje konkretne norme i dosljedno ga logički primijenio sukladno postavkama zauzetog pravnog shvaćanja sud je odgovorno i korektno koristio svoju ovlast i profesionalno postupio prema svojoj ustavnoj obvezi. Hoće li se viši stupanj, a u konačnici Vrhovni sud Republike Hrvatske, složiti s takvim tumačenjem prvenstveno je stvar višeg redovnog suda, a ne Ustavnog suda. No, ponovo, usprkos činjenici da Ustavni sud uistinu uporno ponavlja kako njegova uloga ne uključuje nadzor nad sudskim tumačenjem pozitivnih pravnih propisa, ustavne tužbe redovno sadrže prigovor da su redovni sudovi pogriješili time što nisu "ispravno" tumačili pozitivne propise.

Glavni razlog ovakvom mimoilaženju između Ustavnog suda i stranaka koje dolaze pred Ustavni sud počiva u činjenici da Ustavni sud nije uspio postaviti jasnu, a potom i učinkovitu doktrinu ustavnog jamstva pravičnosti pri suđenju odnosno učinkovite sudske zaštite iz članka 29. Ustava.

Odluka većine u ovom konkretnom predmetu dio je dugoročnijeg trenda jasnijeg i preciznijeg određenja doseg-a ustavnog jamstva pravičnosti pri suđenju odnosno učinkovite sudske zaštite. U tom smislu odluka je usmjerena isključivo na postupanje sudova, a u ovom konkretnom slučaju upravnih sudova. Odluka nije usmjerena na odluku Povjerenstva i ne bavi se ocjenama koje je Povjerenstvo izreklo u svojoj odluci. Ustavni sud se u većinskoj odluci suzdržao od propitkivanja ustavnosti odluke Povjerenstva i sukladno svom dosljednom stajalištu da odgovornost tumačenja pozitivnih odredbi leži primarno na redovnim sudovima, upravne sudove upozorio na tu ustavnu obvezu.

III. Vrijednosna pozadina jamstva na učinkovitu sudsку zaštitu

¹ Nije zadaća Ustavnog suda presuđivati umjesto nadležnih sudova o pravima i obvezama stranaka u sudskim postupcima niti se baviti pogreškama o činjenicama ili o pravu koje su navodno napravili domaći sudovi, osim ako i u mjeri u kojoj one mogu povrijediti ljudska prava i temeljne slobode zaštićene Ustavom na koje podnositelji ukazuju u ustavnim tužbama. (U-III-3918/2016 od 5. travnja 2017. i dr.)

² Kad je riječ o tumačenju i primjeni prava na konkretnе slučajeve, Ustavni sud, u načelu, ne smije zamijeniti pravna stajališta nadležnih sudova svojima sve dok sudske odluke ne otkrivaju bilo kakvu arbitarnost, a dostatno su obrazložene i, po potrebi, upućuju na relevantnu sudsку praksu. Ustavni sud podsjeća da nije njegova zadaća preuzeti ulogu sudova, koji su prvi pozvani interpretirati zakone. Zadaća Ustavnog suda ograničena je na ispitivanje jesu li učinci takve interpretacije sudova suglasni s Ustavom s aspekta zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda. (U-III-2116/2018 od 6. prosinca 2018. i dr.)

Zbog važnosti ove odluke i interesa kojim je predmet opravdano popraćen u javnosti držim korisnim iskoristiti priliku kako bi ukazao na vrednote na kojima počiva jamstvo iz članka 29. Ustava i koje stoga određuju njegov doseg. Ovakvo pojašnjenje smatram korisnim iz dva razloga.

Prvo, razumijevanje vrijednosnih osnova kojima služi jamstvo učinkovite sudske zaštite čini jasnjim i same ciljeve kojima teži većinska odluka. Posljedično ono doprinosi i preciznijem određenju dosega većinske odluke.

Druge, razumijevanje vrijednosnih osnova članka 29. Ustava doprinosi preciznijem razumijevanju granica ovog ustavnog jamstva u svrhu učinkovitije primjene u budućim predmetima.

Ustavno jamstvo učinkovite sudske zaštite (pravičnosti pri suđenju) počiva na dva temeljna i jednakoznačajna vrijednosna cilja.

S jedne strane, ustavno jamstvo učinkovite sudske zaštite služi, a to je i njegov uobičajen cilj, sprječavanju samovolje, arbitrarosti i kapricioznosti u postupanju sudova. Samovolja, arbitrarost i kapricioznost predstavljaju temeljno mjerilo za uspješnu uporabu članka 29. Ustava. Pogreška pri redovnom suđenju predstavlja povredu ustavnog jamstva na učinkovitu sudsку zaštitu (pravično suđenje) ako je podnositelj ustavne tužbe sposoban pravnim argumentima uvjeriti Ustavni sud da je njen značaj za kvalitetu provedenog sudskog postupka odnosno njegov ishod takav da se može opisati kao sudska samovolja, arbitrarost ili kapricioznost. Radi se o visoko postavljenom pragu pristupa Ustavnom суду u okviru članka 29. Ustava.

To ne znači da i neka pogreška manje težine ne predstavlja povredu Ustava. No, u tom slučaju potrebno je dokazati da je zbog te konkretne pogreške (uistinu) došlo do povrede nekog drugog ustavnog jamstva.

Primijenjen na pogreške počinjene u redovnom suđenju pri utvrđivanju činjenica ovako visoki prag od podnositelja zahtjeva da uvjeri Ustavni sud da nadležni sudovi 1) nisu utvrdili dio činjeničnog supstrata koji je očigledno relevantan za uspješnu primjenu materijalnih pravnih odredbi na temelju kojih su došli do zaključka izraženog kroz izreku presude; 2) nisu strankama dopustili da tijekom postupka poduzimaju postupovne radnje (npr. sudjelovanje u raspravi, izvođenje dokaza) kojima bi sudove realno mogle uvjeriti u (ne)ispravnost određenog činjeničnog supstrata koje je neupitno relevantan za uspješnu primjenu konkretnih pozitivnih odredbi materijalnog prava.

Primijenjen na pogreške počinjene tijekom suđenja pred redovnim sudovima pri tumačenju, to jest, primjeni pozitivnih odredbi postupovnog ili materijalnog prava ovaj prag pred podnositelja stavlja zadaću da Ustavni sud uvjeri da su nadležni redovni sudovi 1) konkretnu pozitivnu odredbu tumačili, to jest, primijenili na način koji očigledno odstupa od jasnog značenja koje ona ima na temelju običnog, uobičajenog semantičkog tumačenja, a da takvu primjenu nisu jasno obrazložili pravnim argumentima; 2) konkretnu pozitivnu odredbu primijenili na način koji nije uobičajen u ustaljenoj sudske praksi prihvaćenoj od strane Vrhovnog suda Republike Hrvatske, a da odstupanje nisu obrazložili pravnim argumentima; 3) konkretnu pozitivnu odredbu primijenili na način koji nije uobičajen u ustaljenoj sudske praksi drugih sudova iste

razine, a da su pri tome u potpunosti ignorirali tu činjenicu iako im je na nju ukazivano tijekom postupka; 4) konkretnu pozitivnu odredbu primijenili na način koji odstupa od ustaljene sudske prakse istog suda u prethodnim predmetima, a da pri tome nisu pravnim argumentima obrazložili takvo odstupanje odnosno promjenu smjera; 5) konkretnu pravnu normu primijenili na način koji je očigledno suprotan EU pravu iako su stranke tijekom postupka ukazivale na takvu očiglednu suprotnost; 6) konkretnu pravnu normu primijenili na način kojim su ignorirali zahtjeve stranke da se Sudu Europske unije uputi zahtjev za prethodnim tumačenjem iz članka 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, a da pri tome nisu obrazložili zbog čega taj zahtjev nisu usvojili.

Korisno je naglasiti da pri nadzoru ispravnog tumačenja i primjene pozitivnih odredbi postupovnog prava Ustavni sud posebnu pažnju posvećuje ocjeni jednakosti položaja stranka u postupku (tzv. jednakost oružja). No i pri tome konačna ocjena ovisi o uspješnosti stranke da Ustavni sud uvjeri ustavno-pravnim argumentima da je značenje pogreške za ishod postupka takav da je postupanje suda moguće ocijeniti arbitarnim, samovoljnim ili kapricioznim.

S druge strane, Ustavni sud je kroz noviju praksu krenuo naglašavati još jedan vrijednosni temelj ustavnog jamstva iz članka 29. Ustava. Odluku većine u konkretnom predmetu korisno je promatrati upravo kroz tu vrijednosnu prizmu. Ustavno jamstvo učinkovite sudske zaštite (pravičnosti pri suđenju) odražava temeljnu ustavnu vrednotu odgovornosti tijela državne vlasti građanima čiji javni interes i dobro su dužni štititi i promicati. Pojednostavljeni, u pitanju je temeljno načelo minimalnog dužnog poštovanja koje su tijela državne vlasti, uključujući i sudove, dužni pružiti građanima kada odlučuju o njihovim interesima koristeći svoje zakonite ovlasti.

U odluci broj: U-I-2911/2017 od 5. veljače 2019. (www.usud.hr) Ustavni sud je naglasio da postupovna ustavna jamstva, a posebice članak 29. Ustava, održavaju specifičnost odgovornosti sudova, kao nezavisne grane državne vlasti, prema građanima u demokratski ustrojenom političko-pravnom sustavu. U suvremenim sustavima ustavne demokracije sudovi, za razliku od preostale dvije grane državne vlasti, nisu podložni izravnoj demokratskoj kontroli građana putem periodično održavanih demokratskih izbora. Izuzeće od periodične izravne demokratske kontrole predstavlja odraz ustavnog načela nepristranosti, stručne objektivnosti, profesionalne etičnosti i potpune nezavisnosti sudova od svakodnevne stranačke politike. Sudovi čiji rad je izložen političkom суду građana teško da mogu biti politički nezavisni. No, navedeno nikako ne može značiti da sudovi za svoj rad ne odgovaraju građanima. Kao i druga tijela državne vlasti i sudovi odgovaraju građanima, ali je ta odgovornost uređena na način koji je specifičan njihovoj ulozi u sustavu ustavne demokracije.

Kao što je Ustavni sud naglasio u odluci broj: U-I-2911/2017 od 5. veljače 2019. (www.usud.hr) dva su osnovna načina na koji sudovi demokratski odgovaraju građanima. Oba su od značajne važnosti za konkretan predmet.

Prvo, s obzirom da odlučuju o njihovim osobnim interesima i tako neposredno utječu na živote građana načelo minimalnog dužnog poštovanja zahtijeva od sudova da strankama u postupku omoguće učinkovitu priliku da pravnim argumentima, koristeći postupovne instrumente koje im je osigurao zakonodavac, iskažu svoja stajališta o

konkretnom sporu i pokušaju uvjeriti sud u pravnu ispravnost konačnog ishoda koji im ide na ruku. Ovlast da odlučuju o interesima građana dolazi s odgovornošću da se te građane iskreno sasluša i s njima raspravi u okviru propisanog postupka. Naravno, da bi ovaj oblik odgovornosti sudova bio iole učinkovit on uključuje i obvezu da se na jasno i koherentno iznesene pravne zahtjeve i argumente jednako jasno, koherentno i precizno odgovori odnosno riješi ili odluči.

Drugo, s obzirom da nisu podložni izravnoj periodičnoj demokratskoj ocjeni građana sudovi u svojim odlukama imaju obvezu biti transparentni. Transparentnost odluka ovisi prvenstveno o kvaliteti obrazloženja same izreke presude. Osim što mora sadržavati jasne razloge koji idu u prilog utvrđenju konkretnog činjeničnog supstrata, obrazloženje mora sadržavati jasne i precizne razloge koji su sposobni učiniti jasnim, kako strankama tako i građanima općenito, zbog čega je sud protumačio pozitivno pravo na konkretan način i zauzeo konkretno pravno stajalište. Štoviše, obrazloženje mora sadržavati i razloge iz kojih je moguće zaključiti zbog čega je sud uvažio odnosno odbacio neki zahtjev stranke u postupku ili uskratio odnosno pružio odgovor na pravnu dilemu koja se otvorila tijekom postupka, a na koju je stranka dovoljno jasno ukazivala u okviru svojih postupovnih prava.

Odluka koja ne zadovoljava ovaj standard transparentnosti nije podložna niti učinkovitoj kritici stranaka na čije životne interese utječe niti smislenoj kritici stručne odnosno šire javnosti. Sudske presude svoj legitimitet temelje na uvjerljivosti i dosljednosti javnosti dostupne pravne argumentacije, a ne na slijepom povjerenju u poštenost i stručnost sudaca i sutkinja bez obzira što pripadaju najodgovornijoj i najuglednijoj od pravnih profesija.

IV. Vrijednosni temelji članka 29. Ustava i odluke upravnih sudova u konkretnom predmetu.

Prethodno obrazloženje šireg konteksta u koji se smjestio i konkretan predmet ukazuje na nekoliko aspekata većinske odluke.

Prije svega, a ranije već naglašeno, većinska odluka usredotočena je na odluke upravnih sudova. U fokusu odluke je kvaliteta upravносудских presuda koju je Ustavni sud ocjenjivao u svjetlu vrijednosnih kriterija članka 29. Ustava izloženih u prethodnom III. dijelu ovog mišljenja. Presude su posebno razmatrane sa aspekta demokratske odgovornosti sudske vlasti te načela minimalnog dužnog poštovanja. Odluka većine nije usredotočena na odluku Povjerenstva te se kriteriji ocjene primjenjeni na upravne sudove ne mogu automatizmom primjenjivati i na postupanje tog tijela. Upravni sudovi su dio nezavisne grane državne vlasti dok je Povjerenstvo, iako funkcionalno nezavisno, dio upravno-javne odnosno izvršne grane vlasti te kao takvo potпадa prvenstveno pod upravno-sudsku kontrolu.

Nadalje, odluka u konkretnom predmetu uistinu predstavlja važnu odluku Ustavnog suda jer predstavlja značajnu nadogradnju doktrine Ustavnog suda u pogledu jamstva učinkovite sudske zaštite na temelju članka 29. Ustava. U tom smislu značajnu pozornost zaslužuju izdvojeno mišljenje onih kolega koji ukazuju na činjenicu da Ustavni sud do sada nije koristio ovako visoki standard u odnosu na ocjenu odluka upravnih sudova.

No, izgradnja pravnih stajališta koje koristi većina nije krenula s konkretnim predmetom već je nastavak smjera koji je Ustavni sud zacrtao u ranijim odlukama kao što su spomenuta odluka broj: U-I-2911/2017 od 5. veljače 2019. (www.usud.hr) ali i odluke u kojima je u okviru članka 29. Ustava redovnim sudovima ukazivao na očigledno ignoriranje pravnih argumenata stranaka kojima su ukazivali na pravne dileme koje je konkretni postupak otvorio s aspekta primjene EU prava.

Konačno, odluka većine ima poseban značaj baš za upravno sudovanje. Ona je odraz činjenice da je reformom upravnog sudovanja u sklopu pristupanja Republike Hrvatske članstvu u Europskoj uniji upravnim sudovima dana odgovornost sudova pune jurisdikcije. Upravni sudovi više ne odlučuju na temelju ocjene ispravnosti primjene postupovnih pravila od strane upravnih tijela već prosuđuju jesu li tijela izvršne vlasti na pravilan način protumačila i primijenila materijalne odredbe na temelju kojih odlučuju o interesima građana. Kao sudovi pune jurisdikcije upravni sudovi dužni su slijediti vrijednosne kriterije ustavnog jamstva učinkovite sudske zaštite baš poput ostalih sudova.

Ne mogu prihvatići da je odlukom većine pred upravne sudove postavljen standard kojeg će biti nemoguće zadovoljiti u budućnosti. To tim više što odluka inzistira na pukom minimumu: kada stranka pred sudom svojim pravnim argumentima (po potrebi potkrijepljenim činjeničnim navodima) na dovoljno jasan način otvori pravnu dilemu o kojoj jasno ovisi primjena pozitivne pravne odredbe od očiglednog značaja za ishod spora sud je dužan na najmanje jednakoj jasan pravno argumentiran način pružiti odgovor na konkretnu dilemu zauzevši obrazloženo pravno stajalište.

To u konkretnom predmetu nije bio slučaj.

Podnositelj je tijekom postupka otvorio niz pravnih pitanja vezanih uz odluku Povjerenstva osporavajući kako ispravnost činjeničnog utvrđenja tako i ispravnost materijalne ocjene (potencijalnog) sukoba interesa pa i samu nadležnost. Niti su sva pitanja bila jasno određena niti su bila od jasnog značaja za ocjenu ispravnosti pozitivnih odredbi koje su od očiglednog značaja za ishod spora. No dobar dio pitanja koje je podnositelj otvorio pred oba upravna suda dosegla su taj prag. Odluka većine je jednostavno pobrojala ta pitanja. Ono što nije moguće osporiti je činjenica da upravni sudovi nisu pružili izravan i pravno obrazložen odgovor gotovo na niti jedno otvoreno pitanje. Kao što je jasno naznačeno u odluci većine, preuzimanje velikih dijelova osporavane odluke samog Povjerenstva, koje je i samo stranka u upravnom sporu, nije izravan, jasan i samostalno pravno obrazložen odgovor suda na argumente i pitanja kojima se druga strana koristila kako bi sud uvjerila u potrebu zaštite njenih interesa. To je srž većinske odluke. Načelo demokratske odgovornosti tijela državne vlasti odnosno načelo minimuma dužnog poštovanja građana o čijim interesima to tijelo odlučuje traži od (upravnih) sudova da izravno, jasno i samostalno pravno obrazloženo odgovori na ključne argumente stranaka u postupku.

Pukim preuzimanjem velikih dijelova iz same osporavane odluke tijela izvršne ili javne vlasti - bilo da je riječ o odluci kojom nezavisno tijelo poput Povjerenstva utvrđuje sukob interesa bilo da je u pitanju odluka tijela upravne vlasti kojom se odbija zahtjev za azilantskom zaštitom na temelju neobrazložene ocjene sigurnosne provjere da tražitelj predstavlja sigurnosni rizik - sud ne iskazuje taj minimum dužnog poštovanja prema strankama na koji ga obvezuje članak 29. Ustava.

Ne radi se o standardu kojeg je nemoguće zadovoljiti. Štoviše, standard nije niti pretjerano zahtjevan, a još manje nepoznat praksi hrvatskih sudova. Hrvatski sudovi redovno ocjenjuju je li neki zahtjev odnosno argument koji koristi stranka u sporu relevantan i u kojoj mjeri za ishod spora te jednako redovno to razlažu u svojim obrazloženjima. Ova praksa je posebno uobičajeni dio odluka viših sudova koji odlučuju o žalbenim navodima. Ako su upravni sudovi u konkretnom predmetu ocijenili da određena pitanja ili tvrdnje koje je podnositelj koristio nisu od dovoljnog značaja za ishod spora to je bilo potrebno jasno i obrazloženo utvrditi bilo ukazivanjem na njihov ograničeni doseg za sam predmet ili ukazivanjem na prethodnu praksu kojom je to pitanje već riješeno.

Nema puno razlike i u odnosu na ona pravna pitanja koja su relevantna za mogući ishod spora. Ustavni sud je u većinskoj odluci ukazao na nekoliko pitanja iz te kategorije koje su upravni sudovi ostavili bez jasnog, izravnog i samostalnog pravno obrazloženog odgovora. Time Ustavni sud nije sugerirao kako bi upravni sudovi trebali odgovoriti na ta pitanja. Tumačenje i primjena odredbi pozitivnog prava prvenstveno pripada u odgovornost redovnih sudova. Da bi Ustavni sud mogao izvršiti svoju odgovornost nadzora ustavnosti odluka redovnih sudova te odluke moraju sadržavati izravna, jasna i samostalno obrazložena pravna stajališta odnosno ocjene.

U biti kada se samo malo pažljivije razmotre ona pitanja na koja Ustavni sud ukazuje u većinskoj odluci ostaje nejasno što je u njima tako pravno zahtjevno da upravni sudovi na njih ne bi mogli dati izravan i jasan odgovor. S obzirom da su preuzimanjem velikih dijelova iz odluke Povjerenstva jasno izrazili svoje slaganje s pravnom ocjenom do koje je ono došlo, a time i neslaganje s tvrdnjama koje je podnositelj iznosio tijekom upravnog spora sudovi su imali na raspolaganju niz pravnih opcija putem kojih su mogli pružiti izravan, jasan i samostalno obrazložen odgovor koji bi osigurao kvalitetan pravni temelj istom ishodu. Na primjer, ako su neka pitanja koja je otvorio podnositelj već bila odgovorena u prethodnim predmetima oba upravna suda su jednostavno mogla uputiti na ustaljeno sudske praksu. Sam podnositelj je ukazivao na prethodnu praksu upravnih sudova smatrajući da mu ide u korist. Svoje neslaganje mogli su jednostavno iskazati ukazujući na možebitne razlike u činjeničnom supstratu ili možebitne razlike u pravnoj osnovi koja je bila temelj te prakse. Umjesto toga sudovi su jednostavno ostavili taj navod bez odgovora. S ustavnopravnog stajališta to nije prihvatljiv odgovor.

U pogledu pitanja koja svoj odgovor nemaju u prethodnoj sudskej praksi, a odražavaju pravna stajališta s kojima se nisu slagali, sudovi su mogli ukazati na semantički izričaj ključnih odredbi zakona koji podnositelju možebitno ne idu u prilog.

Ako je tekst relevantnih zakonskih odredbi otvoren za različita shvaćanja na raspolaganju im je bila metoda funkcionalnog tumačenja koja bi u fokus stavila samo svrhu i cilj sustava sprječavanja sukoba interesa, te učinke koje bi pravna stajališta podnositelja imala za učinkovitost tog sustava.

Na raspolaganju im je stajala i metoda sistemskog tumačenja u okviru koje su analogijom mogli ukazati na slična rješenja i slična pravna stajališta u drugim područjima upravnog prava. Na primjer, sudovi su mogli ukazati na možebitnu

činjenicu da i druga nezavisna tijela javne vlasti ili čak upravno-izvršne vlasti svoje odluke temelje na tzv. načelnim zakonskim standardima ili da navodna razlika između naizgled semantički dovoljno preciznih odredbi (nalozi) i navodno načelnih pozitivnih odredbi (standardi) nije jasna kakvom joj se ponekad predstavlja. S obzirom da je u upravnom pravu sloboda ocjene (diskrecija) tijela izvršne vlasti uobičajena ovlast mogli su otvorena pitanja razmotriti s aspekta slobode ocjene kojom raspolaze tijelo koje, za razliku od tijela izvršno-upravne vlasti, ne odlučuje o interesima običnih građana već o aktivnim sudionicima u državnoj vlasti.

Uz sve navedeno na raspolaganju im je bilo i tumačenje koje bi legitimna pitanja podnositelja sagledalo sa aspekta obveza koje je Republika Hrvatska preuzela tijekom postupka pristupanja članstvu Europske unije i izrazila kroz pravno obvezujuće dokumente kao što je Ugovor o pristupanju Europskoj uniji kao sastavni dio Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Sve navedeno bilo je kao mogućnost na raspolaganju upravnim sudovima. Navedeno nije "puka pravna teorija" od interesa za akademske tekstove kako bi neki cinično prigovarali ovakvom pristupu. Upravo suprotno, svaka od navedene mogućnosti čini dio pravnog arsenala koji стоји na raspolaganju redovnim sudovima kako bi jasno, izravno i samostalno pravno obrazložili svoje odluke i tako opravdali povjerenje građana. Bilo koje od navedenih opcija omogućava sudu da izrazi pravno stajalište koje je ne samo uvjerljivije već i dostojnije pa i dostojanstvenije od pukog preuzimanja velikih dijelova odluke čija ispravnost je sam predmet sudskog spora. Na taj način, u usporedbi s metodom preuzimanja, bilo koja od navedenih dostupnih opcija učinkovitije pridonosi pravnoj sigurnosti i povjerenju u sudstvo.

To je doseg većinske odluke u konkretnom predmetu, ništa uže niti išta šire od osnovnih okvira ustavnog jamstva učinkovitosti sudske zaštite.

U Zagrebu, 5. srpnja 2019.

SUDAC
dr. sc. Goran Selanec, v. r.

Suglasnost ovog otpravka s izvornikom ovjerava
Pomočnica glavnog tajnika Ustavnog suda
za ustavosudsko poslovanje



Vladimira Vodanović

ANDREJ ABRAMOVIĆ
sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske

LOVORKA KUŠAN
sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst) prilažemo sljedeće

**IZDVOJENO MIŠLJENJE U ODNOSU NA ODLUKU
USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U PREDMETU
BROJ: U-III-673/2018 od 2. srpnja 2019.**

Žalimo što se ne možemo složiti s mišljenjem većine da se u konkretnom ustavosudskom predmetu broj: U-III-673/2018 usvoji (djelomično) ustavna tužba na način da se ukinu presude Upravnog suda u Zagrebu broj: Usl-2360/16-9 od 26. rujna 2016. i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usž-227/17-3 od 30. studenoga 2017., te da se predmet vratí Upravnom судu u Zagrebu na ponovni postupak.

Pri tome smo suglasni s (prešutnom) odlukom većine da se ustavna tužba ne usvoji u dijelu u kojem je podnositelj tražio (i) ukihanje odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske (u dalnjem tekstu: Povjerenstvo) od 15. lipnja 2016. godine.

Ukratko rečeno, odluka većine u ovom ustavosudskom predmetu temelji se na zaključku da upravni sudovi u 1. i 2. stupnju nisu odgovorili na pravna pitanja koja je "podnositelj pred njima otvorio", i to:

1. može li Povjerenstvo utvrđivati (i) povredu načela zakona, ili se mora ograničiti na povrede sankcionirane konkretnim normama;
2. da li je utvrđenje povrede načela sankcija sama po sebi;
3. koja je pravna osnova za djelovanje Povjerenstva temeljem načela, odnosno koja je tada pravna osnova za sankcioniranje dužnosnika i
4. može li Povjerenstvo izricati sankcije koje u zakonu nisu predviđene?

S takvim zaključkom ne možemo se složiti niti činjenično, niti pravno.

Činjenično gledano, podnositelj u svojoj tužbi Upravnom судu protiv odluke Povjerenstva ne "otvara" niti apostrofira baš niti jedno pravno pitanje. Jedino što podnositelj (tamo tužitelj) osporava su činjenična utvrđenja Povjerenstva, i to redom:

1. osporava svoj poslovni odnos s Josipom Petrovićem;
2. osporava poslovni odnos društava Drimia i Peritus;
3. osporava poslovni odnos društava INA i Soboli;
4. osporava svoj poslovni odnos s društvom Drimia;
5. osporava iskaze svjedoka u postupku kako ih prihvata Povjerenstvo;
6. smatra da Povjerenstvo nije definiralo pojam "privatnog interesa";
7. smatra da je Povjerenstvo trebalo vremenski točno odrediti razdoblje koje se stavlja na teret kao razdoblje trajanja sukoba interesa i

8. polemizira s činjenicom da nije izrečena sankcija i da odluka Povjerenstva nema upute o pravnom lijeku.

Dapače, niti jedno pravno pitanje podnositelj ne otvara niti za trajanja postupka pred Upravnim sudom u Zagrebu, što je jasno vidljivo iz ročišnog zapisnika od 26. rujna 2016. godine.

Nema niti jedne riječi o pravnim pitanjima, a posebno ne o onima zbog kojih Ustavni sud ukida odluku Upravnog suda u Zagrebu. Jedino pitanje povezano s primjenom prava je pitanje sankcije u odluci Povjerenstva, ali o tome podnositelj i većina u Ustavnom судu imaju potpuno različitu percepciju: podnositelj u tužbi navodi da nije izrečena sankcija (zbog čega da je odluka Povjerenstva u neskladu sa zakonom), dok većina u Ustavnom sudu nalazi da je sankcija izrečena. Uzgred rečeno, teško je Upravni sud u tom dijelu mogao priznati pravni interes tužitelju koji tuži zbog toga što - nije kažnjen.

Faktografski gledano, odluka većine u Ustavnom судu temelji se na nepostojećim činjenicama. Upravnom судu u Zagrebu stavlja se na teret da nije odgovorio na pitanja od kojih baš niti jedno u postupku niti nije bilo postavljeno.

Na sva postavljena činjenična pitanja sud je dao razuman odgovor. Zbog toga se baš nikako ne možemo složiti sa zaključkom da je taj sud nešto propustio učiniti, a najmanje da je to učinio na tako grub način da bi to povređivalo samo pravo na pravično suđenje garantirano odredbom članka 29. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.).

Što se tiče postupka pred Visokim upravnim sudom po žalbi, stvari stoje nešto drugačije. Tu podnositelj po prvi puta postavlja pitanje - kao jedino pravno pitanje u žalbi - može li Povjerenstvo utvrđivati postojanje sukoba interesa "samo" temeljem načela iz članka 2. Zakona o sprječavanju sukoba interesa ("Narodne novine" broj 26/11., 12/12., 126/12. - odluka i rješenje USRH broj: U-I-2414/2011 i dr., 48/13. - pročišćeni tekst i 57/15.) tj. ako istovremeno nema zabranjenih djelovanja opisanih u članku 7. Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

To je ono što se mora reći o činjeničnom supstratu ustavnosudskog postupka.

Taj žalbeni prigovor Visokog upravnog suda kratko otklanja ne dajući odgovor na postavljeno pravno pitanje. No, da li ga je uopće morao dati? Uzgred napominjemo da niti Ustavni sud u većinskoj odluci ne vidi problem u tome što sudovi nisu objasnili tužitelju odnos članka 2. i članka 7. Zakona o sprječavanju sukoba interesa, kako to u žalbi Visokom upravnom судu navodi tužitelj, već traži da sudovi objasne odnos članka 2. i člana 42.- 45. Zakona, što u postupku pred sudovima tužitelj (ovdje podnositelj) nije nikada niti spomenuo, a kamo li zahtijevao.

Na ovom mjestu moramo navesti nekoliko stvari važnih za razumijevanje prirode upravnog sporu.

Kao prvo, upravni spor je spor o zakonitosti odluke donesene u upravnom postupku. To znači da se ta odluka preispituje pred sudom, pa se tužba ili pozivom na članak 58. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" broj 20/10., 143/12., 152/14.,

94/16. i 29/17., u dalnjem tekstu: ZUS) usvaja, ili se pozivom na članak 57. ZUS-a odbija.

Upravni spor u drugom stupnju vodi se po žalbi protiv prvostupanjske odluke u upravnom sporu. Visoki upravni sud odlučuje je li prvostupanjski upravni sud štogod od svojih zakonskih obveza propustio učiniti ili je krivo učinio.

Međutim, ne može se očekivati od Visokog upravnog suda da objašnjava žalitelju zakon i da o tome piše znanstvene rasprave, a posebno ne kada se navodno sporno pravno pitanje po prvi puta iznosi tek u žalbi.

Paradoksalno bi bilo da Visoki upravni sud ocijeni rad prvostupanjskog suda nezakonitim stoga što sud, u obrazloženju presude, nije odgovorio na pravno pitanje koje u prvostupanjskom postupku niti nije bilo postavljeno.

Standard obrazloženja odluka upravnih sudova definiran je, s jedne strane, činjenicom da je upravnom sporu već prethodio zakonski postupak. Treba naglasiti da presude upravnih sudova nisu dužne sadržavati obrazloženje kao da je postupak započeo ab ovo, jer je upravnom sporu već prethodio upravni postupak u kojem je zakonom propisano, kvalificirano javnopravno tijelo u zakonom propisanom postupku donijelo odluku. Stoga upravni sudovi nisu niti dužni u obrazloženju odluke detaljno obrazlagati odgovore na pitanja - činjenična ili pravna - koja strankama nisu sporna.

S druge strane, standard obrazloženja odluke - prema načelu razmjernosti - diktiran je i ozbiljnošću posljedica koje odluka može imati na građanina. U konkretnom slučaju, može se ocijeniti da su moguće posljedice relativno male: sporno je čak sadrži li odluka ikakvu sankciju ili tek utvrđenje kršenja zakonskih načela sprječavanja sukoba interesa. Bagatelne posljedice ne zahtijevaju detaljna obrazloženja.

Treba reći i par riječi o (spornom?) zakonskom propisu, odnosno (sporno?) primjeni Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

Zakonski propis na kojem se temelje odluke u postupcima, kako Povjerenstva tako i upravnih sudova, ili je jasan, ili je ne(dovoljno) jasan. Presumira se da je jasan, i to svima, širokom krugu adresata kao i stručnjacima, jer je to zahtijevani nomotehnički standard.

Ako je propis jasan, nije ga potrebno posebno obrazlagati, samo primijeniti. Ako pak nije jasan sudovima (i, posebno, Ustavnom sudu), onda je potrebno ispitati ustavnost takvog zakona jer ne zadovoljava ustavni zahtjev iz članka 5. Ustava, a koji je postupak Ustavni sud ovlašten pokrenuti po službenoj dužnosti.

Ako je propis jasan, a nije primjenjen, onda se ta mana - po prirodi stvari - može odnositi samo na cjelokupni postupak, a ne tek na jedan njegov dio. Zbog toga logički nije moguće da je odluka Povjerenstva (također osporena ustavnom tužbom) *lege artis* i nearbitarna, a da su odluke sudova (koje tek kontroliraju zakonitost odluke Povjerenstva) arbitrarne, i još do mjere da povređuju ustavno pravo na pravično suđenje.

Ako je Ustavni sud zaključio da sudovi nisu odgovorili na važna pitanja, to znači da na ista pitanja nije odgovorilo niti Povjerenstvo. Kraj takvog zaključka jedino bi bilo moguće ukinuti sve odluke donesene u postupku – pa tako i odluku Povjerenstva – kao što je ustavnom tužbom i zahtijevano. A ako je Povjerenstvo dalo dovoljno i razumno obrazloženje u svojoj odluci, sudovi nisu bili dužni dodatno to obrazlagati. Ovakva odluka Ustavnog suda tj. da su odluke sudova navodno arbitrarne, a odluka Povjerenstva navodno nije, logički je i pravni paradoks.

Ustavni sud, osim toga, razlažući u odluci većine određene dileme oko razumijevanja zakona, nema u vidu (a trebao bi imati) da Povjerenstvo nije obično upravno tijelo, već *sui generis* državno tijelo, svojevrsni etički tribunal za postupke dužnosnika. Vjerujemo da ne treba posebno obrazlagati da je takvo tijelo (prije) potrebno u našem - pa i u svakom - demokratskom društvu. Vjerujem i da, posebno u današnje vrijeme prvenstva europskog prava, i posebno na Ustavnom суду koji svugdje uvažava razmjernost, nije potrebno posebno obrazlagati ovlaštenje Povjerenstva da tumači zakon i primjenjuje ga u skladu s njegovim duhom i smisлом.

Također, većina u Ustavnom суду previdjela je da postupci koje vodi Povjerenstvo nisu klasični, obični prekršajni postupci, niti se na njih mogu bez ostatka primijeniti normativi uobičajeno prihvaćeni za prekršajne postupke.

Konačno, većina u Ustavnom суду nije imala u vidu zakonsku prirodu međusobnog odnosa upravnog postupka i upravnog spora, odnosno javnopravnog tijela i upravnih sudova oba stupnja, onako kako je gore kratko izložena.

Zaključno, odluka većine po pitanju činjenica iz sudskog predmeta predstavlja fabrikaciju, a po pitanju primjene prava kompromisno rješenje na mjestu gdje se može odlučiti samo ili - ili. Kompromisna rješenja su bitno politička kategorija, i u tom smislu nisu primjerena Ustavnom судu kao čuvaru Ustava nikada, a posebno ne kada odlučuje o pravičnom suđenju temeljem odredbe članka 29. Ustava.

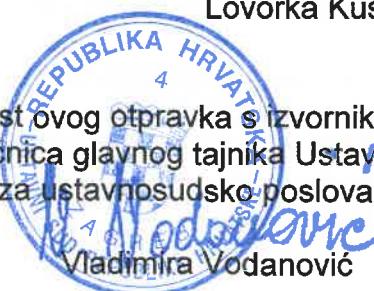
Zbog toga se ne možemo složiti s odlukom većine u dijelu u kojem je ustavna tužba usvojena. Smatramo da na štetu podnositelja nije došlo do povrede ustavnih prava, a svakako ne do povrede prava na pravično suđenje garantiranog odredbom članka 29. Ustava Republike Hrvatske, zbog čega smatramo da je Ustavni sud trebao ustavnu tužbu odbiti u cijelosti.

U Zagrebu, 5. srpnja 2019.

SUDAC
Andrej Abramović, v. r.

SUTKINJA
Lovorka Kušan, v. r.

Suglasnost ovog otpravka s izvornikom ovjerava
Pomoćnica glavnog tajnika Ustavnog suda
za ustavnosudsko poslovanje



Vladimira Vodanović