



REPUBLIKA HRVATSKA
UPRAVNI SUD U ZAGREBU
Avenija Dubrovnik 6 i 8

REPUBLIKA HRVATSKA
POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE
O SUKOBU INTERESA

BROJ: 711-U-1865-P-297-16/19-16-4

PRIMLJENO: NEPOSREDNO - PREDANO POŠTI

..... dana 02. 05. 2019. 20.....

(mot u privitku. Primjeraka Priloga -

U IME REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Upravni sud u Zagrebu, po sucu tog suda Bojanu Bugarinu i uz sudjelovanje Ivane Petrović kao zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja: Milan Bandić iz Zagreba, OIB: zastupan po opunomoćeniku Petru Barbariću, odvjetniku iz Zagreba, protiv tuženika: Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, Zagreb, Ulica kneza Mutimira 5, OIB: 60383416394, radi poništavanja odluke, 15. travnja 2019. godine

presud i o j e

I. Usvaja se tužbeni zahtjev, poništava se odluka Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, broj: 711-I-87-P-297-16/19-11-18 od 09. studenog 2018. godine te se obustavlja postupak pokrenut odlukom Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, broj: 711-I-745-P-297-16/18-08-18 od 18. svibnja 2018. godine.

II. Nalaže se tuženiku da u roku od 15 dana tužitelju isplati trošak upravnog spora od 5.000,00 kn.

Obrazloženje

Tužitelj tužbom osporava odluku od 09. studenog 2018. godine, kojom je bez ikakve sankcije utvrđeno da je počinio povredu iz čl. 5. st. 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa (NN 26/11, 12/12, 126/12 i 57/15 - ZSSI), time što je kao gradonačelnik Grada Zagreba propustio po dva poziva tuženika (u dva započeta predmeta protiv njega, u kojima postupak formalno još nije bio otvoren) naložiti gradskim tijelima postupanje po prethodnim pozivima za dostavom očitovanja, podataka i isprava, u skladu s čl. 39. st. 5. ZSSI-a. Tuženik je stoga protiv tužitelja 18. svibnja 2018. godine pokrenuo poseban, akcesorni postupak zbog povrede načela djelovanja iz čl. 5. st. 1. ZSSI-a, a taj akcesorni postupak je dovršen donošenjem osporavane odluke, iako je u međuvremenu 21. svibnja 2018. godine sva tražena dokumentacija zaista i dostavljena. Tuženik u osporavanoj odluci i sâm navodi da u odredbama ZSSI-a nisu propisane nikakve mjere prisile prema tijelima koja ne postupaju po obvezi iz čl. 39. st. 5. ZSSI-a, ali iz toga zaključuje da temeljna načela djelovanja iz čl. 5. st. 1. ZSSI-a obuhvaćaju i odgovornost dužnosnika u usmjeravanju i nadziranju rada tijela javne vlasti, što bi se odnosilo i na nositelje izvršne vlasti u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Tuženik u osporavanoj odluci izričito navodi da se u konkretnom

slučaju ne radi o propustu dostavljanja očitovanja dužnosnika, već o propustu dužnosnika da po izravnom upozorenju tuženika uputi gradska tijela na dostavu podataka u skladu s čl. 39. st. 5. ZSSI-a.

Tužitelj u tužbi u cijelosti osporava zakonsku mogućnost tuženika da u konkretnom slučaju utvrđuje njegovu odgovornost i općenito da mu kao izabranom gradonačelniku Grada Zagreba nalaže postupanje prema nadležnim gradskim tijelima. Stoga smatra da nije povrijedio nikakva načela djelovanja iz ZSSI-a, pogotovo stoga što je Uredu gradonačelnika zadao nalog za dostavu dokumentacije koju je tuženik tražio te u tom smislu posebno ukazuje da je sva zatražena dokumentacija na kraju i dostavljena tuženiku. Tužitelj smatra da tuženik nije imao ovlast pokretati poseban postupak za odlučivanje o sukobu interesa protiv dužnosnika i smatrati odgovornim Grad Zagreb i njega, već da je isključivo mogao donijeti meritornu odluku u konkretnim predmetima koji se vode u pogledu sukoba interesa. Tužitelj navodi da se u pogledu nalaganja dostavljene dokumentacije radi o instruktivnim rokovima za čije prekoračenje nisu propisane sankcije u ZSSI-u, kao što za prekoračenje takvih rokova sankcije nisu propisane niti u nizu drugih postupovnih propisa. Tužitelj na kraju ističe da uopće nije predviđena mogućnost izricanja sankcija za povredu temeljnih načela djelovanja iz čl. 5. st. 1. ZSSI-a i da se stoga povreda tog načela ne može smatrati bićem sukoba interesa koje se može konkretizirati i sankcionirati.

Tuženik je u odgovoru na tužbu u cijelosti osporio i tužbu i tužbeni zahtjev te se pritom posebno pozvao na tužiteljevu odgovornost kao gradonačelnika u usmjeravanju i nadziranju postupanja gradskih upravnih tijela, na temelju čl. 48. st. 1. t. 3. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15 i 123/17 - ZLPS). Tuženik ističe da načela iz čl. 5. st. 1. ZSSI-a utjelovljuju najviši etički standard ponašanja dužnosnika, čije nepridržavanje za sobom povlači povredu ZSSI-a, bez obzira na to što za takvu povredu nije propisana mogućnost izricanja sankcija. U tom smislu se poziva i na postojeću upravnosudsku praksu.

Sud je održao raspravu te je u dokaznom postupku pročitao dokumentaciju u sudskom spisu i u spisu upravnog tijela.

Osporavana tuženikova odluka je nezakonita, zbog čega je tužbeni zahtjev valjalo usvojiti i tu odluku poništiti, a prethodno pokrenut postupak obustaviti.

U ovoj upravnoj stvari nije sporno da je tuženik protiv tužitelja započeo voditi dva predmeta zbog sumnje na sukob interesa, u kojima postupak još nije bio formalno otvoren, jer je tuženik prethodno na temelju čl. 39. st. 5. ZSSI-a zatražio dostavu očitovanja, podataka i isprava od strane nadležnih gradskih tijela Grada Zagreba.

U toj odredbi čl. 39. st. 5. ZSSI-a je propisano da tuženik ima pravo pribaviti činjenice i dokaze djelovanjem drugih tijela javne vlasti, te da su takva tijela dužna bez odgode na zahtjev tuženika dostaviti zatražene obavijesti i dokaze.

Gradska tijela Grada Zagreba nisu postupila po traženjima tuženika (niti po poslanim požurnicama) pa je tuženik u spomenuta dva predmeta posebnim pozivima od 24. listopada 2017. godine i 30. listopada 2017. godine pozvao tužitelja, u svojstvu gradonačelnika Grada Zagreba, da naloži tim tijelima postupanje po prethodnim traženjima.

Osporavanom odlukom je tuženik u posebnom akcesornom postupku, pokrenutom 18. svibnja 2018. godine, utvrdio da je tužitelj propustio naložiti nadležnim gradskim tijelima Grada Zagreba postupanje po prethodnim traženjima tuženika, a u skladu s pozivima od 24. listopada 2017. godine i 30. listopada 2017. godine, te je stoga utvrdio da je tužitelj u obnašanju dužnosti gradonačelnika Grada Zagreba postupio neodgovorno i nesavjesno i da je propustio očuvati vlastitu vjerodostojnost, čime je počinio povredu načela djelovanja iz čl. 5. st. 1. ZSSI-a.

Navedenom odredbom čl. 5. st. 1. ZSSI-a je propisano da dužnosnici u obnašanju javnih dužnosti moraju postupati časno, pošteno, savjesno, odgovorno i nepristrano, čuvajući vlastitu vjerodostojnost i dostojanstvo povjerene im dužnosti te povjerenje građana.

S obzirom na nespornu činjenicu da je protiv tužitelja ovaj akcesorni postupak pokrenut 18. svibnja 2018. godine, a da je sva zatražena dokumentacija tuženiku zaista i dostavljena 21. svibnja 2018. godine, prvenstveno treba navesti kako je tuženik na temelju toga trebao utvrditi da više ne postoje pravne pretpostavke za vođenje postupka, zbog čega ga je trebao obustaviti na temelju čl. 46. st. 5. Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09 - ZOUJ). Na isti način bi tuženik trebao postupiti i primjenom čl. 42. st. 4. ZSSI-a, u kojem je navedeno da se postupak može obustaviti ako dužnosnik na traženje tuženika otkloni uzroke postojanja sukoba interesa u određenom roku.

Međutim, sud smatra da u konkretnom slučaju poseban akcesorni postupak uopće nije niti trebao biti pokrenut 18. svibnja 2018. godine, niti su za to postojale ikakve zakonske pretpostavke.

Odredbe ZSSI-a nigdje ne predviđaju nikakvu sankciju za povredu odredbe čl. 39. st. 5. ZSSI-a. U čl. 42. st. 2. i 3. ZSSI-a su taksativno navedene povrede pojedinih odredbi tog propisa, u odnosu na koje povrede se mogu izreći pojedine sankcije iz čl. 42. st. 1. ZSSI-a; međutim, u tom nabrojanju pojedinih povreda ZSSI-a nigdje nije navedena odredba čl. 39. st. 5. ZSSI-a.

Tuženik i sâm u osporavanoj odluci potvrđuje nepostojanje propisanih sankcija te ih u toj odluci niti ne donosi. S obzirom na to, riječ je o tzv. nepotpunoj odredbi čl. 39. st. 5. ZSSI-a koja se ne može prisilno izvršiti te je tuženik na temelju čl. 47. st. 5. ZOUJ-a naprosto trebao nastaviti voditi već započete postupke protiv tužitelja zbog sumnje na sukob interesa i u njima donijeti meritorne odluke, kojom prilikom bi valorizirao činjenicu nedostavljanja zatražene dokumentacije.

Umjesto toga, tuženik je pribjegao konstrukciji neposrednog pozivanja nositelja izvršne vlasti u Gradu Zagrebu da naloži odgovarajuće postupanje prema gradskim tijelima te jedinice regionalne samouprave, iako tek za takvo postupanje tuženik nije imao nikakvu zakonsku osnovu. Odgovornost gradonačelnika u usmjeravanju i nadziranju postupanja gradskih upravnih tijela na temelju čl. 48. st. 1. t. 3. ZLPS-a se odnosi samo na obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinice regionalne samouprave i nipošto ne znači da je tuženik (kao administrativno-nadzorno tijelo osnovano u preventivne svrhe) ovlašten zadirati u rad demokratski i neposredno izabranog nositelja izvršne funkcije takve jedinice regionalne samouprave. Ovakva ovlast, dakako, ne proizlazi niti iz odredbi ZSSI-a pa u tom smislu tuženik zapravo nije imao nikakvo pravo tužitelju kao gradonačelniku Grada Zagreba nalagati određena postupanja u odnosu na pojedina gradska tijela.

Radi se o nedopuštenom miješanju tuženika i o uzurpaciji ovlasti obavljanja poslova tijela regionalne samouprave, vođenih po demokratski i neposredno izabranim dužnosnicima koji za povredu odredbe čl. 48. st. 1. t. 3. ZLPS-a isključivo politički odgovaraju. U tom smislu postoji bitna razlika u demokratskom legitimitetu, pa tuženik (kao tek posredno izabrano tijelo) nije ovlašten supstituirati ili tumačiti demokratski izraženu volju građana, u situaciji u kojoj njegove ovlasti u utvrđivanju povreda načela djelovanja bez ikakvog sankcioniranja uopće nisu ni određene u ZSSI-u. Pritom posebno treba imati u vidu propisanu ovlast tuženika u redovnom obavještanju javnosti, kojom prilikom se javnost mogla obavijestiti i o nepostupanju gradskih tijela (na čijem je čelu tužitelj) u pogledu obveza iz čl. 39. st. 5. ZSSI-a.

Nepotpuna odredba čl. 39. st. 5. ZSSI-a (bez propisane sankcije) ima u vidu pribavljanje činjenica i dokaza od strane svih tijela javne vlasti, a ne isključivo od onog tijela javne vlasti u kojem djeluje dužnosnik za kojeg postoji sumnja u vezi sukoba interesa. Stoga je smisleno postaviti pitanje bi li tuženik i u slučaju ogluhe nekog drugog tijela javne vlasti (a

ne onog u kojem djeluje dužnosnik za kojeg postoji sumnja u sukob interesa) smatrao da ima osnove za pokretanje akcesornog postupka protiv odgovorne osobe tog drugog tijela. Jasno da je odgovor na ovo pitanje negativan pa u tom smislu ništa ne mijenja na stvari činjenica što su u konkretnom slučaju očitovanja, podaci i isprave traženi baš od tijela javne vlasti u kojem tužitelj obnaša svoju javnu, dužnosničku funkciju.

Na neprikladnost i nezakonitost postupanja tuženika može ukazivati i nepostojanje bilo kakvog smislenog odgovora na pitanje što bi se dogodilo da tužitelj putem gradskih tijela ni 21. svibnja 2018. godine nije dostavio traženu dokumentaciju, odnosno da tu dokumentaciju nije dostavio čak ni kao reakciju na osporavanu odluku. Naime, i ovdje se postavlja pitanje daljnjeg postupanja tuženika, odnosno svrhe i smisla utvrđivanja navodne povrede načela djelovanja iz ZSSI-a, bez mogućnosti izricanja ikakve sankcije.

Na isti način kao što ni opća načela iz Ustava Republike Hrvatske ne predstavljaju neposrednu osnovu za ostvarivanje pojedinačnih subjektivnih prava građana, tako i opća načela iz ZSSI-a (među kojima i ona iz čl. 5. st. 1. ZSSI-a) ne mogu predstavljati neposrednu osnovu za zadiranje u prava demokratski i neposredno izabраних dužnosnika od strane administrativno-nadzornog tijela kao što je tuženik.

Zakonska insuficijencija u pogledu tzv. nepotpunih odredbi ne može biti opravdanje za utjecaj na subjektivna prava i pravne interese neposredno izabраних dužnosnika na temelju gole pravičnosti, odnosno na temelju puke konstatacije da je prekršeno neko opće načelo ZSSI-a.

Neosnovano se tuženik u odgovoru na tužbu poziva na drukčiju upravnosudsku praksu, jer se u predmetu koji navodi radi o situaciji jasno propisanog sukoba interesa, a osim toga u spomenutim odlukama uopće ni na jednom mjestu nije bilo riječi o prigovoru tzv. nepotpunih odredbi (u pogledu kojih nije propisana nikakva sankcija). Taj predmet je sada ionako na Ustavnom sudu Republike Hrvatske, koji je svojoj ranijoj odluci U-I-2414/2011, U-I-3890/11 i U-I-4720/2012 od 07. studenog 2012. godine (NN 126/12) ukinuo cijeli niz odredbi ZSSI-a te instituta i ovlasti tuženika, s obrazloženjem da je temeljna svrha ZSSI-a pravodobno sprječavanje predvidljivog odnosno potencijalnog sukoba interesa, odnosno djelotvorno rješavanje već postojećeg ili novonastalog sukoba, a ne kažnjavanje dužnosnika zbog toga što se zatekao u sukobu interesa. U ovom se slučaju u pogledu osporavane odluke očito ne radi ni o kakvom sprječavanju sukoba interesa, odnosno ni o kakvom djelotvornom rješavanju već postojećeg ili novonastalog sukoba, jer nikakve djelotvornosti nema u pukoj konstataciji povrede temeljnog načela ZSSI-a, bez mogućnosti izricanja ikakve sankcije.

U spomenutoj odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske je također bilo navedeno kako je neprihvatljivo da tuženik, kao administrativno-nadzorno tijelo osnovano u preventivne svrhe - preuzima, uzurpira i sâm na sebe delegira ovlasti koje mu ne pripadaju po postojećoj ustavnoj strukturi, a koja zahtijeva jasnu diobu nadležnosti među tijelima koja čine sustav državne i javne vlasti ove zemlje (među njima su i jedinice regionalne samouprave). Na toj se diobi nadležnosti gradi demokratsko društvo utemeljeno na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava. Konačno, Ustavni sud Republike Hrvatske je u toj odluci izričito naveo da je nužno zakonom predvidjeti odgovornost za povrede ZSSI-a, a nezakonito ponašanje adresata ZSSI-a sankcionirati. U ovom slučaju nije bila predviđena nikakva odgovornost za povredu temeljnog načela iz čl. 5. st. 1. ZSSI-a, niti bilo kakva sankcija za nepostupanje po odredbi čl. 39. st. 5. ZSSI-a, a posebno ne posredna odgovornost gradonačelnika zbog nepostupanja pojedinih gradskih tijela u smislu čl. 39. st. 5. ZSSI-a.

Tuženik je u konkretnom slučaju kroz vid utvrđivanja počinjenja povrede iz čl. 5. st. 1. ZSSI-a zbog propuštanja vršenja naloženih radnji, koje inače pripadaju u krug ovlaštenja neposredno i demokratski izabranog nositelja javne dužnosti, zaobilazno utvrdio akcesornu pojedinačnu odgovornost za koju zakon nije propisao nikakvu sankciju, čime je istovremeno

prekoračio i dozvoljenu granicu zadiranja u privatnu sferu izabranog dužnosnika kao građanina, kao i dozvoljenu granicu miješanja u rad tijela jedinice regionalne samouprave.

Zbog svega navedenog se osporavana odluka tuženika ne može smatrati zakonitom pa je na temelju čl. 58. st. 1. Zakona o upravnim sporovima (ZUS) usvajanjem tužbenog zahtjeva tu odluku valjalo poništiti i ujedno obustaviti postupak koji je tuženik pokrenuo svojom odlukom od 18. svibnja 2018. godine.

Tužitelj je u potpunosti uspio u ovom upravnom sporu pa mu na temelju čl. 79. st. 4. ZUS-a pripada pravo na naknadu cjelokupnog opravdanog troška.

Opunomoćenik tužitelja je na raspravnom ročištu postavio zahtjev za naknadu troškova od po 250 bodova za sastav tužbe i za sudjelovanje na raspravnom ročištu. Tužitelju upravo i pripada ta nagrada za rad njegovog profesionalnog opunomoćenika, na temelju Tbr. 23/1 i Tbr. 23/2 Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (NN 142/12, 103/14, 118/14 i 107/15), što uz vrijednost boda od 10,00 kn iznosi ukupno 5.000,00 kn.

U Zagrebu, 15. travnja 2019. godine.

Sudac:
Bojan Bugarin, v.r.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU:

Protiv ove presude dopuštena je žalba Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske. Žalba se podnosi putem ovog suda, u dovoljnom broju primjeraka za sud i sve stranke u sporu, u roku od 15 dana od dana dostave ove presude.

DNA:

1. odvj. Petar Barbarić, Vlaška 69, 10000 Zagreb
2. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, Ulica kneza Mutimira 5, 10000 Zagreb
3. u spis

Za točnost otpravka – ovlaštenu službenik:

Snježana Miletić

