



REPUBLIKA HRVATSKA
UPRAVNI SUD U ZAGREBU
Avenija Dubrovnik 6 i 8

Poslovni broj: UsI-20/20-18
REPUBLIKA HRVATSKA
POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE
O SUKOBU INTERESA

BROJ: FM-U-1238-P-382-17/20-30-3

PRIMLJENO: NEPOSREDNO - PREDANO POŠTI
..... dana 09-03-2020 20.....

..... u privitku. Primjeraka Priloga

U IME REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Upravni sud u Zagrebu, po sucu toga suda Vlahu Bassegli Gozze te Štefeci Radić, zapisničarki, u upravnom sporu tužitelja Andreja Plenkovića iz kojeg zastupaju opunomoćenici iz Odvjetničkog društva Lovrić & Klobučar, u Zagrebu, Gundulićeva 19/1., protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske u Zagrebu, Ulica kneza Mutimira 5, radi povrede načela djelovanja, 3. ožujka 2020.,

presudio je

I Poništava se Odluka Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, Broj: 711-I-2005-P-382-17/19-21-17, od 11. listopada 2019.

II Obustavlja se postupak pokrenut Odlukom Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, Broj: 711-I-327-P-382-17/19-12-17, od 23. studenoga 2018.

III Nalaže se tuženiku, Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske u Zagrebu, Ulica kneza Mutimira 5, OIB: 60383416394 da, u roku od 30 dana od dana dostave pravomoćne presude, tužitelju nadoknadi troškove ovog upravnog spora u iznosu od 3.125,00 kuna.

IV U preostalom dijelu zahtjev tužitelja za naknadom troškova ovog upravnog spora se odbija.

Obrazloženje

Osporenom odlukom, utemeljenom na članku 30. stavku 1. točki 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa (Narodne novine, broj 26/11., 12/12., 126/12., 48/13., i 57/15. - u daljnjem tekstu Zakon), utvrđuje se da je tužitelj, propuštanjem deklariranja kumske povezanosti s gospodinom Igorom Pokazom, na način kako je to opisano izrekom te Odluke, postupio nesavjesno i netransparentno, čime je povrijedio članak 5. stavak 1. i 4. Zakona.

Osporavajući naznačeni stav tužitelj prvotno dovodi u pitanje ovlaštenje tuženika da donosi deklaratorne odluke kojima potvrđuje povredu članka 5. Zakona, budući smatra da se u toj odredbi isključivo propisuju opća načela postupanja dužnosnika te da Zakonom nije predviđena mogućnost izricanja sankcija radi kršenja tih načela. Smatra kako bi zadiranje u pravnu sferu pojedine osobe trebalo biti dopušteno samo ako je to izričito zakonom propisano (a ne ako nije zabranjeno). Pozivajući se na odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, Poslovni broj: U-III-673/2018., ukazuje kako je taj Sud zaključio kako određenja iz članka 5. Zakona predstavljaju norme koje izražavaju temeljne vrijednosti i služe za tumačenje konkretiziranih odredbi tog Zakona, odnosno da su ta određenja opća deklaracija o načelima djelovanja dužnosnika i o pravima građana da budu upoznati s ponašanjem dužnosnika kao

javnih osoba. Smatra da je upravo iz te pretpostavke Ustavni sud, u točki 19. 1. svoje odluke, jasno postavio niz pravnih pitanja vezanih uz granice ovlasti tuženika. Nabrajajući pitanja postavljena u toj Odluci i pokušavajući dati odgovore na ista, zauzima stav kako je tuženik u svojoj odluci sankcionirao zakonito postupanje protivno odredbama Zakona. Posebno ističe kako tuženik uopće nije odlučivao o sukobu interesa, a što bi (barem sukladno nazivu tog tijela), trebala biti njegova primarna zadaća. Suprotno tome smatra da se tuženik deklariranjem povrede načela djelovanja sadržajno postavlja u ulogu etičkog arbitra koji prosuđuje kako će djelovanje dužnosnika utjecati na percepciju javnosti, a čime je stvorio dojam o odgovornosti dužnosnika za protupravno ponašanje. Cijeneći konkretnu Odluku tuženika navodi kako je istom utvrđeno netransparentno i nesavjesno postupanje tužitelja u dvije situacije i to: njegov propust da deklarira povezanost s osobom koju predlaže za imenovanje svim sudionicima u donošenju te odluke te nastavno i propuštanje deklariranja te povezanosti građanima uopće. U odnosu na opisana utvrđenja ukazuje da je tuženik propustio utvrditi činjenicu ključnu za odlučivanje (a koja je jasno naznačena u njegovom Očitovanju na odluku tuženika o pokretanju postupka od 23. studenoga 2018.) i u kojoj je navedeno da je „Podatak da sam bio vjenčani kum veleposlaniku Pokazu, s obzirom na svoje ranije dužnosti, bio je poznat i Predsjednici Republike Hrvatske, bivšoj potpredsjednici Vlade i ministrici vanjskih i europskih poslova i predsjedniku Odbora za vanjsku politiku Hrvatskog sabora.“ Smatra da je slijedom upravo ove činjenice tuženik morao utvrditi da posebno upoznavanje, odnosno izvješćivanje sudionika o kumskoj povezanosti nije ni potrebno, jer im je ta odlučna činjenica ionako bila poznata. Slijedom ove okolnosti zaključuje i da nije jasan način na koji bi se sudionike odabira upoznalo sa već poznatom okolnosti, jer bi formalno upoznavanje sudionika o povezanosti i to iz neformalnog konteksta, bilo postupanje protivno pravilima elementarne logike. U odnosu na propust tužitelja da svoju kumsku povezanost javno deklarira nakon imenovanja veleposlanika, ističe da se osporenom odlukom ne navodi, niti uopće ne utvrđuje interesna povezanost tužitelja i gospodina Pokaza, a čime se može zaključiti da u konkretnom ne postoji sukob interesa pa tada logično ni potreba deklariranja utemeljena na Zakonu. Mišljenja je i kako bi naknadno deklariranje kumske povezanosti u biti značilo svojevrsnu ispriku radi ne postojanja mogućnosti izuzeća iz sudjelovanja u postupku imenovanja. Dodaje i da bi takva okolnost automatizmom i posljedično, dovela do sumnje javnosti u stručnost i kvalifikacije gospodina Pokaza za položaj na koji je postavljen, dok bi u percepciji javnosti imenovanog veleposlanika svelo na osobu „kuma“, koja je do položaja došla mimo svog znanja, stručnosti i profesionalnih zasluga. Ističe i da je tijekom višegodišnjeg rada u hrvatskoj diplomaciji razvio brojne osobne odnose posebne prirode s velikim brojem osoba te bi po logici tuženika skoro kod svakog imenovanja morao tražiti način da se izuzme od odlučivanja. Smatra da to nesporno nije moguće te bi konačno dovelo do konsekvence da bi skoro svakodobno morao izvješćivati javnost o svojoj povezanosti s imenovanim osobama. Zaključuje da bi krajnje pridržavanje smjernica tuženika u realnom životu dovelo do toga da se imenuju isključivo osobe s kojima dužnosnik nije blizak, jer bi svako drugo postupanje dovelo u sumnju njegovu nepristranost, a što bi konačno onemogućilo djelovanje dužnosnika uopće. Predlaže Sudu da uvaži navode tužbe, usvoji tužbeni zahtjev te poništi osporenu Odluku, uz naknadu troškova ovog upravnog spora.

Tuženo tijelo u svom odgovoru navodi kako je u cijelosti točno da ima pravo izricati sankcije isključivo za povrede točno naznačene Zakonom, ali smatra da se temeljem takve okolnosti ne može izvući zaključak da dužnosnici nisu dužni postupiti sukladno članku 5. Zakona; da postupanje protivno članku 5. nije povreda Zakona; da ne može pokretati postupak zbog moguće povrede članka 5. Zakona, odnosno da ne može utvrđivati povredu te odredbe. Smatra kako članak 5. ne mora nužno biti povezan s povredama neke druge odredbe Zakona, na isti onaj način na koji ni povreda neke druge zakonske odredbe ne dovodi

automatizmom do povrede članka 5. Zakona. Posebno ističe da bi u situaciji u kojoj ne bi mogao pokretati postupke zbog povrede članka 5. Zakona, bio onemogućen u ocjeni svih onih postupanja koja se inače ne bi mogla podvesti pod povredu neke druge zakonske odredbe. Smatra kako nije etički arbitar te da negativna percepcija javnosti prema dužnosniku ne proizlazi iz djelovanja Povjerenstva, već iz djelovanja tužitelja. Ukazuje kako je svaki dužnosnik stupanjem na dužnost prihvatio mogućnost javnog preispitivanja odluka koje donosi te se radom Povjerenstva ne stvara negativna percepcija, već se ispunjava zakonom propisana svrha zbog koje je osnovan. U odnosu na Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, ukazuje kako taj sud nije doveo u pitanje ovlast Povjerenstva da odlučuje o sukobu interesa, povredi načela djelovanja, odnosno ovlast za preispitivanje kršenja ostalih odredbi Zakona. Ističe kako Ustavni sud nije zaključio ni da je Povjerenstvo prekoračilo svoje ovlasti, već je to pitanje ostavio otvorenim, budući bi u suprotnom (osim sudskih), poništio i odluku Povjerenstva. Ističe i kako postoji niz drugih odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, primjerice Poslovni broj: U-I-2414/2011., U-I-3890/2011. i U-I-4720/12., a u kojima se taj sud poziva na Konvenciju Ujedinjenih naroda protiv korupcije, a kojom se promiče čestitost i odgovornost među javnim dužnosnicima u skladu s temeljnim načelima pravnog sustava. Dodaje da je upravo temeljem te Konvencije i u odluci Ustavnog suda na koju se tužitelj poziva, iskazano da je Povjerenstvo antikorupcijsko tijelo koje, utvrđivanjem povrede načela obnašanja javnih dužnosti, omogućava ispunjenje zadaća iz Konvencije. U odnosu na navod kako nije utvrđivao da li je ostalim sudionicima postupka bilo poznato da je dužnosnik u kumskoj povezanosti sa izabranim veleposlanikom navodi kako takva činjenica nije notorna te je u biti nejasno zašto tužitelj uopće zauzima stav da bi drugi sudionici odabira znali da je u odnosu osobne povezanosti s Igorom Pokazom. Smatra da čak i u situaciji u kojoj bi ostali sudionici odabira bili upoznati s tom činjenicom, isto ne može isključiti obvezu dužnosnika da sve involvirane osobe opet upozori na istu okolnost, iz kojeg razloga smatra da ne postoje propusti Povjerenstva u pogledu utvrđenog činjeničnog stanja. Navodi kako činjenica kumske povezanosti osnovano može stvoriti percepciju bliskosti tužitelja i odabranog veleposlanika, što posljedično može dovesti do percepcije pristranosti, pri čemu je tada u cijelosti irelevantno da li gospodin Pokaz posjeduje kvalifikacije za veleposlanika. Dodaje kako je tužitelj prepoznao i bio svjestan svoje povezanosti sa izabranim veleposlanikom te je tu povezanost nastavno pokušao prikriti, a što proizlazi iz njegovih navoda kako je izostankom upoznavanja javnosti sa činjenicom kumske povezanosti pokušao prevenirati štetne okolnosti za gospodina Pokaza. Konačno zaključuje kako pridržavanje stavova Povjerenstva ne dovodi do nelogičnih situacija, jer bi pravilnim djelovanjem i odmah nakon nastanka dvojbene situacije dužnosnik trebao zatražiti mišljenje od tuženika, kao preventivnog tijela iz područja sukoba interesa. Slijedom navedenog predlaže da Sud odbije tužbeni zahtjev, iz svih naprijed navedenih razloga.

Člankom 48. stavkom 1. Zakona propisano je da se protiv odluke Povjerenstva iz članka 42. do 47. ovog Zakona može pokrenuti upravni spor.

Člankom 48. stavkom 2. Zakona određeno je da će Sud u upravnom sporu odlučiti u roku od 60 dana od dana pokretanja spora.

Ne ulazeći u smislenost određenja roka iz naprijed citiranog članka Zakona (jer već izjavljivanje žalbe protiv odluke prvostupanijskog suda takav rok prolongira u buduće nepoznato vrijeme), Sud navodi kako je određenjem kratkog vremenskog okvira djelovanja prvostupanijskim upravnim sudovima postavljen standard da u roku od 60 dana donesu odluku u svim predmetima pokrenutim radi povrede Zakona. Djelujući u ispunjenju zadanog roka Sud je morao poduzimati hitne radnje, budući je bio u obvezi spor pokrenut 3. siječnja 2020., podnošenjem tužbe sankcioniranog dužnosnika, okončati do 3. ožujka 2020.

Nadalje, ovaj sud je mišljenja da je u svakoj procesnoj situaciji u kojoj postoji obveza hitnog rješavanja efikasno, ekonomično i racionalno pokušati riješiti spor bez rasprave, ukoliko su za takvo postupanje ispunjene zakonom propisane pretpostavke.

Člankom 36. točkom 4. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14. i 29/17.), propisano je da Sud može presudom riješiti spor bez rasprave: ako tužitelj osporava samo primjenu prava, činjenice su nesporne, a stranke u tužbi ili u odgovoru na tužbu izričito ne zahtijevaju održavanje rasprave,

Tužitelj u svojoj tužbi nije zahtijevao održavanje rasprave. Isto tako ni tuženik u svom odgovoru nije tražio održavanje iste. Nadalje odlučne činjenice u ovom predmetu nisu sporne, iz kojeg razloga uostalom stranke nisu ni predlagale izvođenje materijalnih ili personalnih dokaza usmjerenih prema utvrđenju činjeničnog stanja.

Ipak tužitelj je, osim primjene prava, u svojoj tužbi naznačio kako osporava potpunost utvrđenja činjeničnog stanja, jer tuženik nije utvrdio kako je njegova osobna povezanost sa gospodinom Pokazom bila poznata svim sudionicima koji su sudjelovali u postupku izbora veleposlanika. Budući da tužitelj u svojoj tužbi nije predlagao izvođenje dokaza na tu okolnost, dok je tuženik tvrdio da utvrđenje takve okolnosti nije odlučno (jer je tužitelj u svakom slučaju ponovno morao izvijestiti sudionike odabira), Sud je svojim rješenjem, UsI - 20/20-6, od 17. veljače 2020., pozvao isključivo tužitelja da izričito disponira da li predlaže održavanje rasprave u ovom predmetu. Iako je tužitelj prvotno predložio održavanje rasprave, svoj prijedlog je nastavno povukao, a kojom okolnošću su otpali procesni elementi za održavanje rasprave, budući je za ovaj Sud, u ovom predmetu, sporna isključivo primjena prava. Imajući na umu kako ni tuženik do zadnjeg dana zakonom propisanog roka, nije izričito zatražio održavanje rasprave Sud je, temeljem naprijed citiranog članka 36. točke 4. Zakona o upravnim sporovima, spor riješio bez rasprave.

Radi ocjene zakonitosti osporene Odluke Sud je u istu izvršio uvid te je radi točnog utvrđenja činjeničnog stanja izveo dokaz uvidom u spis tuženika i priložene isprave.

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja Sud je, sukladno članku 55. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima, utvrdio da je tužbeni zahtjev osnovan.

Uvodno se navodi kako je Ustavni sud Republike Hrvatske, u predmetu slične pravne i činjenične osnove, donio odluku Poslovni broj: U-III-673/2018., od 2. srpnja 2019., a kojom odlukom je ukinuo presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, Poslovni broj: Usž-227/17-3, od 30. studenoga 2017. i presudu Upravnog suda u Zagrebu, Poslovni broj: UsI-2360/16-9, od 26. rujna 2016. te predmet vratio Upravnom sudu u Zagrebu na ponovni postupak. Citiranom odlukom Ustavni sud Republike Hrvatske učinio je pomak u dotadašnjem razmatranju odluka koje Povjerenstvo donosi radi povrede načela djelovanja te je od Upravnog suda u Zagrebu, u tom predmetu, zatražio jasan odgovor na niz pravnih pitanja, a koja se, radi izbjegavanja pogrešnog interpretiranja, citiraju u cijelosti.

„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 povrijeđena;

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.“

Imajući na umu obvezatnost odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, ovaj Sud zaključuje kako o odgovorima na naprijed postavljena pitanja posljedično ovisi zakonitost osporene odluke utemeljene na stavu tuženika kako je „pozivom na članak 5. Zakona ovlašten utvrđivati povredu načela djelovanja.“ Pokušavajući u prvom stupnju odgovoriti na proklamirana pitanja ovaj Sud nalazi kako je inicijalno potrebno dati odgovor na pitanje „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;“

Pokušavajući odgovoriti na naznačeno pitanje Sud uvodno definira sankciju kao štetnu, pravno određenu posljedicu koja pogađa osobu uslijed njenog protupravnog djelovanja. Isto tako Sud radi lakšeg praćenja ponovno ukazuje na sadržaj izreke osporene Odluke, a kojom se utvrđuje da je tužitelj propustom deklariranja kumske povezanosti s Igorom Pokazom, kojeg je predlagao postaviti za izvanrednog i opunomoćenog veleposlanika Republike Hrvatske u Ujedinjenoj Kraljevini Velike Britanije i Sjeverne Irske, postupio nesavjesno i netransparentno, čime je povrijedio članak 5. stavak 1. i 4. Zakona.

Člankom 5. stavkom 1. Zakona propisano je 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.

Člankom 5. stavkom 4. Zakona određeno je da građani imaju pravo biti upoznati s ponašanjem dužnosnika kao javnih osoba, a koje su u vezi s obnašanjem njihove dužnosti.

Člankom 42. stavkom 1. Zakona propisano je da za povredu odredbi ovog Zakona Povjerenstvo osobama iz članka 3. ovog Zakona može izreći sljedeće sankcije: opomenu, obustavu isplate dijela neto mjesečne plaće i javno objavljivanje odluke Povjerenstva.

Među strankama nije sporno kako u osporenoj odluci nema formalno izrečene sankcije sukladno naprijed citiranom članku 42. stavku 1. Zakona. Stoga je Sud u obvezi razmotriti da li je tužitelju i bez obzira na formalan izostanak izricanja sankcije (kao pravne posljedice koja pogađa) ista nametnuta.

Promatrajući sadržaj izreke osporene odluke Sud zaključuje da se istom deklarira kako je dužnosnik, zbog određenog činjeničnog postupanja, odnosno propuštanja postupanja, djelovao nesavjesno i netransparentno, a što je samo po sebi deklaracija odgovornosti, odnosno izrečena osuda. Stoga ovaj Sud smatra da se istim može zaključiti kako se deklaracijom utvrđenja da je osoba postupala nesavjesno, odnosno netransparentno, kreira pravna posljedica protupravnog postupanja.

Nadalje, Sud uočava kako je konkretna odluka Povjerenstva (a kojom se osuđuje postupanje dužnosnika) dostupna javnosti, pa između ostalog i na službenim stranicama tuženika, a kojom okolnosti Sud sadržajno ne nalazi razliku između formalnog izricanja sankcije iz članka 42. stavka 1. točke 3. (javno objavljivanje odluke) i konkretnog postupanja. Stoga deklaracija odgovornosti na način na koji je utvrđena u izreci osporene odluke, pogađa osobu na istoj razini kao i javna objava osude, iz kojeg razloga Sud na prvo postavljeno pitanje može odgovoriti kako je utvrđenje povreda načela djelovanja, na način kako to čini tuženik, sadržajno oblik sankcioniranja dužnosnika.

Nastavno odgovarajući na sljedeće postavljeno pitanje „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 povrijeđena;“ Sud navodi kako slijedi.

Tuženik smatra kako u cijelosti ima ovlaštenje samostalno, odnosno nevezano, utvrđivati povrede načela djelovanja temeljem naprijed citiranog članka 5. Zakona „jer mogućnost stvarnih situacija ne može biti iscrpljena niti unaprijed definirana radnjama koje bi dužnosnicima stajale na raspolaganju kako bi se osiguralo postupanje u skladu s načelima, jer bogatstvo stvarnog života ne može biti obuhvaćeno apstraktnom pravnom normom.“

Sud se s ovakvim stavom tuženika ne može usuglasiti.

Prvotno, Sud smatra da nitko ne može biti podvrgnut pravnoj posljedici koja pogađa, ukoliko razlog zbog kojeg će se netko sankcionirati nije jasno naznačen i predvidiv u trenutku kada adresat norme djeluje ili propušta djelovati.

U prilog ovom mišljenju ide cijeli niz odluka Europskog suda za ljudska prava, a kojima je navedeno da bi propis „trebao biti dostupan osobama na koje se odnosi i formuliran s dostatnom preciznošću kako bi omogućio da predvide, u opsegu koji je opravdan u datim okolnostima, posljedice koje određena radnja može imati (vidjeti presude Europskog suda za ljudska prava u predmetima Sunday Times protiv Velike Britanije, Larissis i drugi protiv Grčke, Hashman i Harrup protiv Ujedinjenog Kraljevstva i Metropolitanska crkva Bassarabije i dr. protiv Moldove i dr.).“ Isto tako Europski Sud za ljudska prava je, u svojoj odluci N.F protiv Italije – presuda od 2. kolovoza 2001., naznačio da „Riječi „propisano zakonom“ zahtijevaju ne samo da osporavana mjera ima osnovu u nacionalnom pravu, već isto tako upućuju na kvalitetu zakona o kojem se radi: tako da mora biti dostupan i predvidiv. Kada je riječ o predvidivosti, zahtjev je bio „predvidiv“ kada je napisan sa dostatnom preciznošću kako bi se omogućilo osobi da usmjeri svoje ponašanje.“

Promatrajući citirane stavove Sud smatra da članak 5. Zakona, čiju povredu tuženik samostalno deklarira, nije propis koji je „formuliran s dostatnom preciznošću kako bi omogućio da se predvide, u opsegu koji je opravdan u datim okolnostima, posljedice koje određena radnja može imati.“ Sud uočava kako je s ovakvim zaključkom u biti suglasan i sam tuženik, koji u navodima odgovora na tužbu ističe da je djelovanje temeljem članka 5. Zakona dopušteno, budući da „mogućnost stvarnih situacija ne može biti iscrpljena niti unaprijed definirana normom.“ Imajući na umu kako je po mišljenju ovog suda za pretpostavku odgovornosti nužna konkretizacija zabranjenog postupanja, nastavno se može zaključiti da određenja iz članka 5. Zakona treba promatrati kao opća načela djelovanja koja nisu podobna za samostalno utvrđenje odgovornosti. Razlog ovakvog zaključka Sud nalazi u okolnosti da će upravo povezivanje općih načela i zabranjenog djelovanja, adresatu norme dati jasno predvidivo određenje, u smislu odgovora na pitanje koje je njegovo djelovanje ili propuštanje djelovanja, zabranjeno, a što će mu u slučaju stavljanja na teret zabranjenog postupanja omogućiti pravičnu obranu. Slijedom navedenog, Sud na naprijed postavljeno pitanje Ustavnog suda Republike Hrvatske odgovara da je načela djelovanja nužno povezati s konkretnom odredbom ZoSSI-ja koja je određenim ponašanjem ili propustom dužnosnika povrijeđena.

U odnosu na treće i četvrto postavljeno pitanje Ustavnog suda Republike Hrvatske, a kojima se traži odgovor na okolnost „koja je pravna osnova za odluke Povjerenstva kojima su utvrđene povrede načela djelovanja iz članka 5. ZoSSI-ja;“ odnosno „u slučaju da utvrđenje povrede načela djelovanja predstavlja sankcioniranje dužnosnika, koja je pravna osnova za takvo sankcioniranje;“ Sud uočava kako se na oba pitanja, može odgovoriti u istom dijelu.

Sud ne nalazi neku drugu pravnu osnovu konkretnog djelovanja tuženika, osim članka 30. stavka 1. alineje 1. Zakona, a koja odredba je uostalom i navedena u preambuli osporene odluke i kojom je propisano da su nadležnosti Povjerenstva – pokretanje postupaka sukoba

interesa i donošenje odluka o tome je li određeno djelovanje ili propust dužnosnika povreda odredbi ovog Zakona.

Sud navodi da se čak i u situaciji gramatičkog i formalnog tumačenja odredbi Zakona, može zaključiti kako se članak 30. stavak 1. alineja 1. Zakona, kojim je tuženiku dana ovlast da donosi odluke je li djelovanje ili propust dužnosnika povreda odredbi zakona, može povezati samo s dijelom Zakona u kojem je definirano što su povrede Zakona, dakle s glavom V Zakona - Kršenje odredaba ovog zakona. Sud navodi i kako se ta glava Zakona upravo odnosi na članke 42. - 45. (a ne na Opća načela djelovanja, iz I glave Zakona - Opće odredbe - članak 5. Zakona).

Bez obzira na navedeno formalno tumačenje, Sud navodi i kako članak 30. stavak 1. alineja 1. Zakona nije nedvosmisleno propisana odredba iz koje bi se moglo zaključiti da ona daje mogućnost tuženiku da provodi postupke isključivo radi utvrđenja povreda načela djelovanja. Isto tako i ukoliko se točnim uzme da opis djela mora biti nedvosmisleno i jasno propisan, Sud tada i iz istih razloga, smatra kako i nadležnost za izricanje sankcije mora biti istog formalnog kvaliteta.

Slijedom navedenog, Sud na naprijed postavljena pitanja Ustavnog suda Republike Hrvatske može dati odgovor kako ne postoji pravna osnova za sankcioniranje dužnosnika radi povrede načela djelovanja, dok članak 30. stavak 1. alineja 1. Zakona, nije odredba koja Povjerenstvu daje ovlast da vodi postupak u smislu samostalnog (nevezanog) utvrđenja povreda iz članka 5. Zakona.

Konačno u odnosu na odgovor na peto postavljeno pitanje „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.“ i ukoliko se sve naprijed navedeno uzme točnim, Sud zaključuje kako je odgovor na postavljeno pitanje negativan.

Nakon odgovora na postavljena pitanja i primjenjujući te stavove na ovaj slučaj, Sud zaključuje kako je tuženik svojim načinom postupanja kod utvrđenja povrede načela djelovanja (iz članka 5. Zakona), proveo postupak skoro u cijelosti identičan postupanjima kod utvrđenja zabranjenih djelovanja dužnosnika (iz članka 7. Zakona) te nastavio utvrđenja iz tog postupanja, bez izričite zakonske osnove, sankcionirao. Da je ovakav stav Suda točan i izvan svih naprijed navedenih razloga, ukazuje i okolnost kako je naprijed citiranim člankom 48. stavkom 1. Zakona mogućnost vođenja upravnog spora propisana isključivo protiv odluka utemeljenih na člancima 42. - 47. Zakona, jer je zakonodavac sudsku zaštitu predvidio samo u slučajevima u kojima se utvrđuju kršenja Zakona, dakle temeljem odredbi koje propisuju sankcioniranje dužnosnika radi nedozvoljenih djelovanja. Imajući na umu kako nije sporna nadležnost suda da u konkretnom slučaju odlučuje o zakonitosti odluka donesenih radi povreda načela djelovanja, može se zaključiti da je postupanje tuženika u utvrđenju povrede načela djelovanja, po svojoj formi, ali i posljedicama koje za dužnosnika nastaju, jednako onim postupanjima Povjerenstva koji su utemeljeni na člancima 42. - 47. Zakona.

Budući da iz svega naprijed navedenog proizlazi kako ne postoji pravna osnova temeljem koje bi tuženik utvrdio nesavjesno i netransparentno postupanje, samostalno i izvan konkretiziranog bića djela kao propisanog zabranjenog djelovanja (a za koju pretpostavku postupanja Europski sud za ljudska prava opetovano navodi kako mora biti formulirana s dostatnom preciznošću kako bi omogućilo predvidivost posljedica, koje iz postupanja mogu proizaći), Sud osporenu Odluku smatra nezakonitom, iz kojeg razloga je odlučeno kao u točki I izreke ove presude.

Ne ulazeći u razmatranje da li se ovom presudom ograničavaju ovlasti Povjerenstva, odnosno da li je Zakonom potrebno šire definirati zabranjena djelovanja (jer to ni ne može biti razmatrano u ovom predmetu), Sud smatra kako se stavovima navedenim u ovoj presudi

djelovanje Povjerenstva konkretizira i usmjerava. Naime, Sud je mišljenja kako bi tuženik u svom postupanju prvotno trebao, nakon što formira činjenični opis postupanja dužnosnika, razmotriti da li je opisano djelovanje njegova nadležnost ili bi to bila nadležnost nekog drugog tijela te ukoliko utvrdi da je konkretno postupanje njegova izričita nadležnost tada je u obvezi kreirati činjenični opis podvesti pod opis zabranjenog postupanja, a koje mora biti jasno i prethodno definirano Zakonom kao takvo. Nakon toga i ukoliko utvrdi sve elemente zabranjenog postupanja (promatrajući pri tome načela djelovanja kao opća etička pravila) tuženik konačno treba izreći pripadajuću sankciju. Na ovom mjestu Sud posebno navodi da ukoliko se činjenični opis ne može podvesti pod zabranjeno postupanje, ono (barem zakonski gledano) i ne postoji, iz kojeg razloga donošenje bilo kakve odluke kojom bi se stvarala štetna posljedica po adresata bez prethodnog utemeljenja u Zakonu, stvara diskreciju koja se ne može ispitati.

Ovaj Sud u sporu pune jurisdikcije nema mogućnost nadopune činjeničnog opisa, podvođenja konkretnog činjeničnog opisa pod članak 7. Zakona, odnosno mogućnost nastavnog izricanja sankcija radi zabranjenog postupanja, jer u situaciji u kojoj tužitelj samostalno osporava odluku, istom se ne može ići na štetu (zabrana reformatio in peius). Isto tako ovaj Sud ne može vratiti postupak tuženiku na ponovno odlučivanje, odnosno u fazu u kojoj bi omogućio tuženiku da takve radnje poduzme, jer bi istim indirektno kreirao mogućnost da pravni lijek koji je izjavljen u korist tužitelja za njega u konačnici prouzroči nepovoljniju odluku. Iz ovog razloga jedina procesna mogućnost je obustava konkretnog postupka. Stoga je odlučeno kao u točki II izreke ove presude.

U odnosu na zahtjev tužitelja za naknadom troškova ovog upravnog spora specificiranog kroz njegove podneske, Sud navodi kako su isti utemeljeni na članku 79. Zakona o upravnim sporovima te na temelju tbr. 23. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (Narodne novine, broj 142/12., 103/14., 118/14. i 107/15. - u daljnjem tekstu Tarifa). Tužitelj je na temelju tbr. 23. točka 1. Tarife, podnio zahtjev za sastav tužbe od 3. siječnja 2020., u iznosu od 250 bodova, na temelju tbr. 23. točka 1. Tarife, podnio zahtjev za sastav podneska od 28. veljače 2020., u iznosu od 250 bodova, a što ukupno iznosi 500 bodova, uz uvećanje od 25 postotnih poena poreza na dodanu vrijednost, odnosno 6.250,00 kuna.

Člankom 79. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima određeno je da troškove spora čine opravdani izdaci učinjeni u tijeku ili u povodu spora. Troškovi spora obuhvaćaju i nagradu za rad odvjetnika i drugih osoba koje imaju pravo na zakonom propisanu naknadu.

Člankom 79. stavak 4. Zakona o upravnim sporovima propisano je da stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora, ako zakonom nije drukčije propisano. Ako stranka djelomično uspije u sporu, sud može, s obzirom na postignuti uspjeh, odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove ili da se troškovi raspodijele razmjerno uspjehu u sporu.

Imajući na umu kako je ovaj spor okončan na način da je kao nezakonita poništena Odluka tuženika, Sud zaključuje kako je tužitelj u cijelosti uspio sa svojim tužbenim zahtjevom, a što tada dovodi do obveze tuženika da snosi sve opravdane troškove spora. Iz ovog razloga Sud mora utvrditi koji se troškovi, a koje troškove tužitelj potražuje svojim zahtjevom, mogu smatrati opravdanim.

Sud uočava kako podnesak od 28. veljače 2020., sadržava pravne stavove, odnosno zakonska tumačenja, koja je tužitelj opetovano ponavljao tijekom postupka koji je prethodio osporenom rješenju, kao i u svojoj tužbi. Stoga se trošak sačinjenja takvog podneska ne ukazuje nužnim za konačnu odluku u ovom sporu. Suprotno navedenom, Sud u cijelosti opravdanim uzima troškove sačinjenja tužbe, kao inicijalnog postupanja koje je dovelo do za tužitelja povoljnog ishoda spora. Iz naznačenih razloga odlučeno je kao u točki III i IV izreke ove presude.

Trebalo je stoga temeljem članka 58. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima, a s obzirom da priroda stvari to dopušta, usvojiti tužbeni zahtjev tužitelja, poništiti pobijanu odluku te odlučiti kao u izreci presude.

Zagreb, 3. ožujka 2020.

Sudac

Vlaho Bassegli Gozze, 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 presude.

DNA:

1. Odvjetničko društvo Lovrić & Klobučar, 10000 Zagreb, Gundulićeva 19/1.,
2. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, 10000 Zagreb, Ulica kneza Mutimira 5,
3. U spis

Za točnost otpavka – ovlaštenu službenik:

Snježana Miletić

