

Poslovni broj: UsI-964/20-6



REPUBLIKA HRVATSKA  
POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE  
O SUKOBU INTERESA

BROJ: 711-U-2020-P-434-17/20-13-3

PRIMLJENO: NEPOSREDNO - PREDANO POŠTI  
..... dana 03-06-2020. 20.

1. u privitku. Primjeraka 1. Priloga .....

REPUBLIKA HRVATSKA  
UPRAVNI SUD U ZAGREBU  
Avenija Dubrovnik 6 i 8

U IME REPUBLIKE HRVATSKE

P R E S U D A

Upravni sud u Zagrebu, po sutkinji toga suda Lidiji Prica, uz sudjelovanje Marije Horvat, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Davora Bernardića iz Zagreba, kojeg zastupa opunomoćenik Maro Mihočević, odvjetnik u Odvjetničkom društvu Mihočević & Bajs d.o.o., Zagreb, Smičiklasova 18/III, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, Zagreb, Ulica kneza Mutimira 5, radi sukoba interesa, 25. svibnja 2020.,

p r e s u d i o j e

I. Poništava se odluka Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, BROJ: 711-I-376-P-434-17/20-10-17 od 31. listopada 2019.

II. Obustavlja se postupak pokrenut odlukom Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, BROJ: 711-I-98-P-434-17/18-06-17 od 25. listopada 2018.

III. Nalaže se Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, Zagreb, Ulica kneza Mutimira 5, OIB 60383416394, da u roku od 15 dana od dostave pravomoćne presude nadoknadi tužitelju troškove upravnog spora u iznosu od 3.125,00 kuna (slovima: tritisućestdvadesetpetkuna) sa zakonskim zateznim kamataima, koje ako tuženik dobrovoljno ne plati trošak u određenom roku, teku od dana donošenja presude do isplate, po stopi koja se određuje za svako polugodište, uvećanjem prosječne kamatne stope na stanju kredita odobrenih na razdoblje dulje od godine dana nefinancijskim trgovackim društvima izračunate za referentno razdoblje koje prethodi tekućem polugodištu za tri postotna poena.

Obrazloženje

Osporenom odlukom tuženika, BROJ: 711-I-376-P-434-17/20-10-17 od 31. listopada 2019., utvrđuje se da je tužitelj, zastupnik u Hrvatskom saboru, prihvaćanjem stipendije u vrijednosti 263.000,00 kn, temeljem Ugovora o edukaciji prema međunarodnom Chief Executive MBA programu od 22. rujna 2014., sklopljenim s trgovackim društvom Cotrugli d.o.o., koristio obnašanje navedene javne dužnosti kako bi postigao osobni probitak, čime se doveo i u odnos zavisnosti koja bi mogla utjecati na njegovu objektivnost kao dužnosnika prilikom donošenja zakona kojima se uređuje poslovanje privatnih visokih škola i fakulteta,

čime je postupao suprotno načelima iz članka 5. stavka 3. Zakona o sprječavanju sukoba interesa (Narodne novine broj 26/11, 12/12, 126/12, 57/15, dalje ZSSI).

Tužitelj u tužbi navodi da Povjerenstvo nije bilo ovlašteno donijeti pobijanu odluku, jer se radi o navodnoj povredi načela djelovanja, a ne o sankcioniranoj odredbi Zakona, pa tuženik nije mogao odlukom utvrditi povredu zakonskih odredaba. Smatra kako tuženik nije ovlašten donijeti odluku kojom bi utvrdio kršenje načela, jer načela po svojoj naravi predstavljaju smjernice kojima bi se dužnosnici trebali voditi u svom djelovanju, stipulirana su općenito i ne predstavljaju temelj za donošenje formalne odluke o tome je li došlo do povrede odredaba Zakona. Zaključuje kako tuženik ne može donositi odluke kojima bi utvrdio da je došlo isključivo do postupanja suprotnog načelima djelovanja, ne povezujući to s dalnjim odredbama ZSSI-a koje propisuju točno određena ponašanja koja predstavljaju povredu odredaba Zakona, jer tuženik po odredbama ZSSI-a i Pravilnika nije ovlašten na takvo odlučivanje, a što je potvrdila i sudska praksa ovoga suda u presudama poslovni broj: UsI-568/19 od 15. travnja 2019. i poslovni broj: UsI-20/20 od 3. ožujka 2020.

Istiće kako je u odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-412/16 od 3. lipnja 2016., navedeno da Ustavni sud na temelju članka 31. stavka 4. i 5. Ustavnog zakona određuje da postoji opća obveza Povjerenstva u izrekama svojih odluka naznačivati točno razdoblje (od datuma do datuma) u kojem je određeni dužnosnik kršio zakonska pravila o sprječavanju sukoba interesa, slijedom čega tvrdi da je tuženik morao u izreci pobijane odluke naznačiti vremensko razdoblje u kojem je tužitelj navodno bio u sukobu interesa.

Također tužitelj navodi da mu u provedenom postupku nije bilo omogućeno očitovanje o činjenicama na kojima je Povjerenstvo utemeljilo pobijanu odluku. Obrazlaže kako iz osporene odluke proizlazi da je tuženik smatrao kako je odlučna okolnost upravo postavljeni kriterij za dodjelu stipendije i pitanje bi li ista bila dodijeljena i nekoj drugoj osobi koja nema status dužnosnika, ali tuženik o ovim okolnostima nije ispitao njega osobno. Istiće da je u odluci o pokretanju postupka od 25. listopada 2018. isključivo navedeno da se postupak pokreće zbog moguće povrede članka 11. ZSSI-a, koji se odnosi na primanje dara. Tuženik ga je pozvao da u roku od 15 dana od primitka odluke dostavi pisano očitovanje „u odnosu na razloge pokretanja ovog postupka kao i na ostale navode iz ovog obrazloženja“. Stoga je postupio po pozivu tuženika i dostavio je pisano očitovanje, u kojem je dao objašnjenja u pogledu prihvaćanja stipendije upravo u kontekstu primanja nedozvoljenog dara. Nije bio pozvan da se očituje o tome je li povrijedio druge norme ZSSI-a, jer je postupak pokrenut upravo radi ispitivanja je li došlo do povrede članka 11. ZSSI-a. Stoga je razjasnio da nije primio nikakav nedozvoljeni dar. Nakon primitka očitovanja, tuženik je donio pobijanu odluku u kojoj i sam utvrđuje da tužitelj prihvaćanjem stipendije doista nije primio nedopušteni dar i da stoga nije počinio povredu članak 11. ZSSI-a. Međutim, tuženik ipak utvrđuje da je tužitelj povrijedio zakon, i to članak 5. stavak 3. ZSSI-a, a koja povreda mu uopće nije bila stavljena na teret niti je bio pozvan da se o istoj očituje, čime smatra da je povrijeden zakon na njegovu štetu.

Tužitelj ističe da zbog sklapanja ugovora s društvom COTRUGLI d.o.o. i prihvaćanja stipendije nije u sukobu interesa. Pojašnjava da je potpisao ugovor i primio stipendiju od trgovackog društva COTRUGLI d.o.o., a ne od visoke škole ili fakulteta kako ih definira Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, što jasno proizlazi iz sklopljenog ugovora. Dodaje kako je poslovna škola COTRUGLI, škola s međunarodnim djelovanjem (COTRUGLI Business School) te je akreditirana od strane AMBA-e (Association of MBAs), a ne od strane Agencije za znanost i visoko obrazovanje, pa je potpuno promašen navod tuženika da bi prihvaćanje navedene stipendije dovelo u pitanje njegovu objektivnost kod donošenja zakona kojima se uređuje poslovanje visokih škola i fakulteta u Republici Hrvatskoj. Također tvrdi kako mu stipendija nije ponuđena temeljem činjenice da je zastupnik u Hrvatskom saboru niti je to bio presudan kriterij. Obrazlaže da je COTRUGLI ovlašten samostalno odrediti kriterije za davanje stipendije te ocijeniti koja osoba ispunjava navedene kriterije, pri čemu su kriteriji

objavljeni na internetskim stranicama COTRUGLI škole i upućuju da se stipendija može dati izuzetnim i perspektivnim pojedincima za koje COTRUGLI procjenjuje da mogu unaprijediti poslovnu zajednicu i pridonijeti okruženju u kojem se nalaze. Dodaje kako je diplomirao na studiju fizike na Prirodoslovno-matematičkom fakultetu s vrlo visokim prosjekom ocjena (4,95), 2014. godine je završio i postdiplomski studij na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu, smjer financije te je 2013. godine upisao i doktorski studij ekonomije na istom fakultetu, a 2013. godine sudjelovao je na konferenciji „Ekonomija europskih integracija“ u organizaciji Sveučilišta u Maastrichtu, a što je vidljivo iz životopisa u koji je tuženik izvršio uvid u tijeku postupka. S obzirom na opisano obrazovanje i osposobljavanje, tvrdi kako ispunjava kriterije koje je COTRUGLI d.o.o. propisao za davanje stipendije, jer se radi o perspektivnom pojedincu koji može unaprijediti poslovnu zajednicu i pridonijeti okruženju u kojem se nalazi. Zaključno ističe da je ugovor o edukaciji sklopljen u rujnu 2014. na tri godine, a prvi mandat u Saboru mu je istekao u prosincu 2015., slijedom čega tuženik nije obrazložio kakva je mogućnost njegovog utjecaja na donošenje zakona kojima se uređuje poslovanje visokih škola i fakulteta u opisanom vremenskom kontekstu ili tuženik smatra da su on i COTRUGLI d.o.o. u trenutku sklapanja ugovora i davanja stipendije morali biti sigurni da će ponovno biti izabran za zastupnika u Hrvatskom saboru te da će i u dalnjem periodu trajanja ugovora „moći utjecati na donošenje povoljnih zakona“ za COTRUGLI d.o.o., a što smatra absurdnim u cijelosti. Predlaže судu da poništi pobijanu odluku te obustavi postupak, uz naknadu troška sa zateznom kamatom tekućom od dana donošenja presude pa do isplate.

Tuženik u odgovoru na tužbu u cijelosti osporava osnovanost tužbe i postavljenog tužbenog zahtjeva te ističe da je donio odluku koja je na zakonu osnovana i koju je ovlašten donijeti. Poziva se na odredbe članka 30. stavka 1. ZSSI-a i članka 20. Pravilnika te tvrdi kako navedenim odredbama nije izričito propisano da Povjerenstvo pokreće postupak zbog moguće povrede odredbi ZSSI-a za koje se može izreći sankcija, već smatra da je ovlašten pokrenuti postupak kako za one povrede za koje se može izreći sankcija, tako i za one za koje se sankcija ne može izreći, pa tako i za članke 2. i 5. ZSSI-a, odnosno za svako djelovanje ili propust koji predstavlja povredu tog Zakona, bez obzira da li se za isto može izreći sankcija. S obzirom da za utvrđenje povrede članka 5. ZSSI-a nije izričito propisano da tuženik može izreći sankciju, on to i ne čini, ali tvrdi kako iz toga ne proizlazi da ne može utvrđivati tu povedu, niti to proizlazi iz članka 30. stavka 1. ZSSI-a koji propisuje nadležnost tuženika. Obrazlaže kako odredbe ZSSI-a imaju više aspekata koje obvezuju dužnosnike u obnašanju javne dužnosti, s obzirom da pred dužnosnike postavljaju obveze, zabrane i ograničenja, a suprotno postupanje dovodi do njihovih povreda, pri čemu je za neke povrede propisana mogućnost izricanja sankcije, a za neke ta mogućnost nije propisana s obzirom i na samu prirodu povrede. Zaključuje da se dužnosnici u obnašanju svojih dužnosti mogu naći u sukobu interesa (članak 2.), mogu povrijediti etička načela obnašanja javnih dužnosti (članak 5.) ili odredbe ZSSI-a za koje se mogu izreći sankcije (npr. članci 14., 16. i dr.), a jedino takvim tumačenjem ZSSI-a Povjerenstvu se omogućava njegova sveobuhvatna primjena i ostvarivanje preventivne svrhe svog osnivanja kao posebnog antikorupcijskog tijela. Ističe da jezična konstrukcija članka 5. ZSSI-a nameće dužnost ili zabranu pred dužnosnike, pa se ne radi tek o običnim smjernicama kojima se dužnosnici rukovode u svojem postupanju, već o odredbama koje nedvojbeno nameću obvezu određenog postupanja u smislu odredbi ZSSI-a, pa je i logično da bi djelovanje dužnosnika suprotno tim odredbama predstavljalo njihovo kršenje. Smatra kako odredba članka 42. stavka 2. ZSSI-a, koja propisuje povrede za koje se može izreći sankcija, ne upućuje na zaključak da tuženik ne može utvrđivati povedu onih članaka ZSSI-a za koje nije propisana mogućnost izricanja sankcije, već da iz navedene zakonske odredbe proizlazi tek da se za povedu etičkih načela ne može izreći sankcija.

Poziva se na odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-2414/2011, U-I-3890/2011 i U-I-4720/2012 od 7. veljače 2012. te ističe da Konvencija Ujedinjenih naroda

protiv korupcije jasno naznačuje razliku između kaznene sfere borbe protiv korupcije i preventivnih (etičkih i administrativnopravnih) mjera koje služe pravodobnom sprječavanju nastanka sukoba interesa odnosno djelotvornom rješavanju već postojećeg ili novonastalog sukoba interesa. Zaključuje da u preventivnu sferu borbe protiv korupcije spadaju etičke (članak 5. ZSSI-a) i administrativno-pravne mjere (navedene u članku 42. stavku 2. ZSSI-a) za koje je nadležan tuženik, kao preventivno antikorupcijsko tijelo te se Republika Hrvatska potpisivanjem i ratificiranjem Konvencije obvezala u svoje zakonodavstvo ugraditi etičke i administrativno-pravne mjere. Tvrdi kako bi osnivanje tuženika kao preventivnog antikorupcijskog tijela tek djelomično ostvarilo zakonsku svrhu svog osnivanja sukladno navedenom međunarodno-pravnom dokumentu, kada ne bi pored administrativno-pravnih mјera iz članka 42. stavka 2. ZSSI-a, postojale i etičke mјere postupanja iz članka 5. ZSSI-a. Dodaje kako svrha postupaka iz nadležnosti tuženika nije samo sankcioniranje dužnosnika, već je svrha specijalna i generalna prevencija te edukacija s ciljem sprječavanja sukoba interesa odnosno sprječavanja kršenja svih obveza, ograničenja i zabrana propisanih ZSSI-em, a svrha izbjegavanja kršenja obveza i zabrana propisanih u članku 5. i članku 2. ZSSI-a nedvojbeno se postiže samostalnim deklaratornim utvrđenjima sukoba interesa te povreda načela djelovanja iz članka 5. ZSSI-a. Također se poziva na odluku Ustavnog suda broj: U-III-673/2018 od 2. srpnja 2019., kao i na Izvješće V. evaluacijskog kruga Skupine država protiv korupcije Vijeća Europe (GRECO) od 6. prosinca 2019., u kojem se navodi da već sad Povjerenstvo, kad je riječ o člancima 2. i 5. ZSSI-a, može samo utvrditi da je postojala povreda, ali ne može nametnuti sankciju te da iste smatra ključnim odredbama ZSSI-a. Kada tuženik ne bi mogao pokretati samostalne postupke zbog moguće povrede članka 5. ZSSI-a, tvrdi kako uopće ne bi mogao ocjenjivati takva postupanja dužnosnika koja se ne bi mogla podvesti pod povredu koje druge zakonske odredbe, čime bi u značajnoj mjeri bio onemogućen u preventivnoj sferi rada. Tuženik navodi kako se tužitelj poziva na dvije presude ovoga suda koje nisu postale pravomoćne, a zanemaruje pravomoćnu presudu Visokog upravnog suda poslovni broj: Usž-1948/19 od 12. rujna 2019., koja zauzima drugačije pravno stajalište, odnosno da Povjerenstvo može utvrditi samostalnu povredu članka 5. ZSSI-a.

U odnosu na odluku Ustavnog suda broj: U-III-412/16 od 3. lipnja 2016., na koju se poziva tužitelj, tuženik ističe da se u tom slučaju radilo o kršenju druge zakonske odredbe (članstva u nadzornom odboru trgovačkog društva) koja po prirodi stvari ima razdoblje trajanja protupravnog stanja, odnosno samo trajanje predstavlja bitan opis povrede, dok se u konkretnom slučaju tužiteljeva povreda ne sastoji od kontinuiranog nezakonitog djelovanja u nekom razdoblju, koje bi valjalo vremenski odrediti kao dio opisa povrede, već je tužitelj u određenom vremenskom trenutku prihvatio stipendiju sklapanjem ugovora i time sebe od tog trenutka doveo u odnos zavisnosti koji bi mogao utjecati na njegovu objektivnost kao dužnosnika, a u izreci pobijane odluke je definirano koji je to trenutak, odnosno sklapanje ugovora o edukaciji prema međunarodnom Chief Executive MBA Programu 22. rujna 2014.

Tuženik nadalje ističe kako je tužitelju u provedenom postupku bilo omogućeno očitovanje o pravno relevantnim činjenicama na kojima je tuženik utemeljio svoju odluku. Obrazlaže da u trenutku odlučivanja o pokretanju ili nepokretanju postupka, tuženik nije raspolagao ugovorom na temelju kojeg je tužitelju dodijeljena stipendija, već je odlučivao na temelju napisa iz medija, tužiteljeva životopisa te tužiteljevih osobnih izjava objavljenih u medijima. Pored toga, premda je dva puta pozvana dopisima, poslovna škola za koju je tužitelj javno naveo da je kod iste završio visokoškolski program na temelju stipendije, oglušila se na pozive tuženika i odbila je očitovati se o tim okolnostima i prezentirati predmetni ugovor. Na temelju tako dostupnih informacija koje je u javnosti tužitelj osobno predočio, kada je javno obznanio primitak stipendije, proizlazile su okolnosti koje su u trenutku odlučivanja o pokretanju ili nepokretanju postupka upućivale na moguću povredu članka 11. ZSSI-a. U trenutku pokretanja postupka tuženik nije imao uvid u sadržaj sklopljenog ugovora i nije mogao

znati koje je pravo tužitelj stekao njegovim sklapanjem, kao niti koje je obveze eventualno preuzeo. Odluka o pokretanju dostavljena je tužitelju, koji je sukladno članku 39. stavku 3. ZSSI-a dostavio svoje očitovanje u odnosu na razloge pokretanja postupka, kao i na ostale navode iz obrazloženja odluke o pokretanju postupka, uz koje je dostavio ugovor o edukaciji prema međunarodnom Chief Executive MBA Programu od 22. rujna 2014. Tek se tada tuženik upoznao sa sadržajem ugovora te činjenicom da se radi o dvostrano-obveznom pravnom poslu, što je okolnost koju je u svom očitovanju naveo i sam tužitelj, tvrdeći da se po prirodi stvari ne može raditi o primitku dara, jer navedeni ugovor obvezuje obje ugovorne strane, a navedeno stajalište prihvatio je i tuženik te je promijenio pravnu kvalifikaciju primitka stipendije pod okolnostima preuzetih obveza cijeneći da se radi o dvostrano-obveznom pravnom poslu. Zaključuje da je tužitelj iznošenjem do tada nepoznatih okolnosti upotpunio činjenične elemente, pa se ne može reći da su mu isti bili nepoznati ili da se o njima nije mogao očitovati. Dodaje kako je tužitelj osobno pozvan pristupiti na sjednicu Povjerenstva, čime mu je omogućeno očitovanje o činjenicama, koje pravo nije iskoristio te se ondje po izlaganju predmeta od strane člana Povjerenstva kao izvjestitelja, mogao osvrnuti na to izlaganje te iznijeti sve navode za koje je smatrao da mu mogu ići u prilog. Navodi da je takvo postupanje Povjerenstva, u pogledu pozivanja dužnosnika da se usmeno očituju na sjednicama Povjerenstva i promjene pravne kvalifikacije nakon pokretanja postupka, prihvaćeno i u pravomoćnoj presudi ovog suda, poslovni broj: UsI-480/15-14 od 17. lipnja 2015., potvrđenoj presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: Usž-1433/15-2 od 4. studenoga 2015.

Tuženik ističe kako nije utvrdio da se tužitelj našao u sukobu interesa iz članka 2. ZSSI-a, već u odnosu zavisnosti iz članka 5. stavka 3. ZSSI-a. Obrazlaže kako davatelji stipendije mogu samostalno odlučivati kome će dati stipendiju, kao i utvrditi kriterije za dodjelu stipendije, ali su dužnosnici koje obvezuju odredbe ZSSI-a dužni prepoznati situacije u kojima bi mogli ostvariti neko pravo zbog njihova svojstva dužnosnika, odnosno dužni su prevenirati nastanak negativnog dojma koji bi mogao nastati da su ostvarili neku korist jer obnašaju javnu dužnost, a koje im ne bi bilo dodijeljeno kada ne bi bili dužnosnici. Navodi kako se prema objavljenim kriterijima za dodjelu stipendije poslovne škole Cotrugli, mora raditi o izuzetnim i perspektivnim pojedincima za koje Cotrugli procjenjuje da mogu unaprijediti poslovnu zajednicu i pridonijeti okruženju u kojem se nalaze. Stoga je bilo bitno utvrditi može li se tužiteljev dosadašnji profesionalni rad, neovisno o iskustvu obnašanja dužnosti zastupnika u Hrvatskom saboru, dovesti u vezu s navedenim kriterijima. Tuženik je utvrdio da je tužitelju stipendija dodijeljena u rujnu 2014., odnosno više od tri godine nakon što je stavio svoj radni odnos na Prirodoslovno-matematičkom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu u mirovanje od 1. lipnja 2011. Također, tužitelj u trenutku sklapanja ugovora nije imao prethodno iskustvo kao gospodarstvenik, poduzetnik ili menadžer, na temelju kojeg bi se moglo utvrditi da bi mogao „unaprijediti poslovnu zajednicu i pridonijeti okruženju u kojem se nalazi“. Stoga tuženik nije utvrdio okolnosti koje bi upućivale da se tužitelj u trenutku sklapanja ugovora bavio znanošću ili profesionalno djelovao u okviru struke za koju se obrazovao odnosno da bi bio istaknuti i javno prepoznatljivi gospodarstvenik, a iz sklopljenog ugovora ne proizlazi da bi tužiteljeve stručne kvalifikacije, prosjek ocjena ili dosadašnji profesionalni i znanstveni rad bili kriterij za dodjelu stipendije te isti ne sadrži elemente da bi ista bila dodijeljena na temelju objektivno mjerljivog kriterija na temelju kojeg bi bila dodijeljena drugoj osobi istog ili sličnog obrazovanja ili kvalifikacija, već je razvidno da su javno objavljeni kriterij diskrecijske prirode. Pored toga, davatelj stipendije obvezao se istu isplatiti pod uvjetima da tužitelj bude njegovo zaštitno lice i da sudjeluje u njegovim promotivnim događajima, kao i da osobnim angažmanom podupire njegov budući rast i razvoj. Tuženik obrazlaže kako je tužitelj javno prepoznat i priznat kao političar koji je od strane građana izabran na dužnost zastupnika u Hrvatskom saboru te je upravo u tom svojstvu u mogućnosti svojim angažmanom podupirati razvoj

privatnih visokih škola i javnim pojavljivanjem u promotivnim aktivnostima utjecati na medijsku prepoznatljivost poslovne škole Cotugli, čime se ista stavlja u određeni privilegirani položaj u odnosu na druge privatne škole koje organiziraju slične programe iz područja poslovne ekonomije. Smatra kako tužitelj takvu mogućnost nije imao povodom obavljanja profesionalne djelatnosti za koju se obrazovao te je stoga tuženik zaključio da je tužitelju stipendija ponuđena povodom obnašanja dužnosti zastupnika u Hrvatskom saboru.

Istiće da se odredbe Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju i drugih zakona iz područja znanosti primjenjuju na osnivanje i djelovanje privatnih visokih škola te određuju pravni i finansijski okvir njihova djelovanja. Tuženik u konkretnom slučaju nije utvrdio da bi tužitelj doista u nekoj situaciji u obnašanju dužnosti zastupnika u Hrvatskom saboru inicirao promjene navedenog Zakona ili kojeg drugog zakona iz područja znanosti i visokog obrazovanja, jer bi se tada moglo raditi o kršenju neke druge zakonske odredbe. Tuženik je utvrdio da se tužitelj prihvaćanjem stipendije doveo u odnos zavisnosti prema trgovackom društvu koje provodi edukaciju visokoškolskog programa, a koja bi mogla utjecati na njegovu objektivnost, jer tužitelj u obnašanju dužnosti zastupnika u Hrvatskom saboru sudjeluje u postupcima donošenja zakona, pa tako i onih zakona kojima se uređuje poslovanje privatnih visokih škola i fakulteta. Navodi kako je tužitelj sklopio predmetni ugovor u rujnu 2014., odnosno godinu i tri mjeseca prije isteka tada aktualnog mandata zastupnika u Hrvatskom saboru te je već njegovim sklapanjem u cijelosti stekao pravo na pohađanje programa na temelju stipendije odnosno konzumiranje ugovora na svoju korist i time se već tada doveo u odnos zavisnosti. Prema mišljenju tuženika navedeno predstavlja dovoljno dugo razdoblje obnašanja dužnosti zastupnika tijekom kojeg se mogao naći u situacijama donošenja zakona ili izmjena i dopuna postojećih zakona kada bi bila dvojbena njegova objektivnost.

Tuženik predlaže sudu da odbije tužbeni zahtjev kao neosnovan kako u pogledu poništavanja osporene odluke, tako i traženih troškova upravnog spora.

Tužbeni zahtjev je osnovan.

Tijekom postupka sud je izvršio uvid u sudski spis i spis tuženika dostavljen uz odgovor na tužbu.

Sud je riješio spor bez rasprave na temelju članka 36. točke 4. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 i 29/17, dalje ZUS), s obzirom da među strankama nisu sporne činjenice, već samo primjena prava, a stranke u tužbi i u odgovoru na tužbu izričito ne zahtijevaju održavanje rasprave.

Ustavni sud Republike Hrvatske je 2. srpnja 2019. donio odluku broj: U-III-673/2018, kojom 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. Citiranim odlukom Ustavni sud 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 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. ZSSI-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. ZSSI-ja.“

Imajući na umu obvezatnost odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, sud zaključuje kako o odgovorima na naprijed postavljena načelna pitanja ovisi i zakonitost osporene odluke u konkretnom predmetu, utemeljene na stavu tuženika kako je pozivom na članak 5. ZSSI-a ovlašten utvrđivati povredu načela djelovanja.

Člankom 5. ZSSI-a 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 (stavak 1.).

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 (stavak 2.).

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 (stavak 3.).

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

Člankom 42. ZSSI-a propisano je da za povedu 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. (stavak 1.).

Za povedu 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 (stavak 2.).

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

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 (stavak 4.).

Nije sporno kako u osporenoj odluci nema formalno izrečene sankcije sukladno citiranom članku 42. ZSSI-a. Stoga je sud u obvezi razmotriti da li je tužitelju i bez obzira na formalan izostanak izricanja sankcije, ista zapravo sadržajno nametnuta. Sankcija se može definirati kao štetna, pravno određena posljedica, koja pogoda osobu uslijed njenog protupravnog djelovanja.

Izrekom osporene odluke deklarira se kako je dužnosnik, zbog određenog činjeničnog postupanja, koristio obnašanje javne dužnosti kako bi postigao osobni probitak, čime se doveo i u odnos zavisnosti, a što je samo po sebi deklaracija odgovornosti, odnosno izrečena osuda. Nadalje, treba imati u vidu kako je takva odluka Povjerenstva, kojom se osuđuje postupanje dužnosnika, dostupna javnosti, između ostalog i na službenim stranicama tuženika.

Sukladno članku 45. ZSSI-a Povjerenstvo može izreći sankciju javnog objavljivanja odluke Povjerenstva vodeći računa o težini i posljedicama povrede Zakona osim kad je Zakonom propisano da se ova sankcija obvezno izriče. Odluka se objavljuje u dnevnom tisku. Povjerenstvo će odrediti način objave odluke. Trošak objave snosi dužnosnik.

Sud sadržajno ne nalazi razliku između formalnog izricanja sankcije iz članka 42. stavka 1. točke 3. i članka 45. ZSSI-a (javno objavljivanje odluke u dnevnom tisku) i postupanja u

kojem tuženik formalno ne izriče sankciju sukladno citiranim odredbama, ali odluku objavljuje na svojoj Internet stranici, koju objavu potom redovito prenosi dnevni tisak. Stoga javno dostupna deklaracija odgovornosti iz osporene odluke za adresata ima potpuno iste posljedice kao i sankcija javne objave odluke, iz kojeg razloga sud zaključuje da utvrđenje povrede načela djelovanja, na način kako to čini tuženik, sadržajno predstavlja oblik sankcioniranja dužnosnika, koji je po svom dosegu identičan sankciji javnog objavljivanja odluke.

Nadalje je potrebno odgovoriti je li ZSSI-jem Povjerenstvu dana ovlast da samo pozivom na članak 5. tog zakona utvrdi povedu načela djelovanja ili je dužno takvo utvrđenje povezati s konkretnom odredbom ZSSI-a koja je određenim ponašanjem ili propustom dužnosnika povrijeđena.

Stav je ovoga suda da nitko ne može biti podvrgnut određenoj pravnoj posljedici, ukoliko razlog zbog kojeg će ta posljedica uslijediti nije jasno definiran i predvidiv u trenutku kada adresat norme djeluje ili propušta djelovati. U prilog ovakvom stajalištu ide cijeli niz odluka Europskog suda za ljudska prava, 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 (presude Europskog suda za ljudska prava u predmetima: Sunday Times protiv Velike Britanije, Larissis i drugi protiv Grčke, Hashman i Harrup protiv Ujedinjenog Kraljevstva te Metropolitanska crkva Bassarabije i dr. protiv Moldove i dr.). Isto tako Europski sud za ljudska prava je, u svojoj presudi N.F. protiv Italije od 2. kolovoza 2001., naznačio da „riječi „propisano zakonom“ zahtijevaju ne samo da osporavana mјera 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, zakon je „predvidiv“ kada je napisan s dostatnom preciznošću kako bi se omogućilo osobi da usmjeri svoje ponašanje.“

Slijedom citiranih stavova, sud smatra da članak 5. ZSSI-a, čiju povedu tuženik samostalno deklariра, 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. Imajući na umu kako je za utvrđenje odgovornosti nužna konkretizacija zabranjenog postupanja, nastavno se može zaključiti da članak 5. ZSSI-a treba promatrati kao opća načela djelovanja koja nisu podobna za samostalno utvrđenje odgovornosti. To stoga što će upravo povezivanje općih načela i konkretnog 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, načela djelovanja je nužno povezati s konkretnom odredbom ZSSI-a koja je određenim ponašanjem ili propustom dužnosnika povrijeđena.

Što se tiče pitanja koja je pravna osnova za odluke Povjerenstva kojima su utvrđene povrede načela djelovanja iz članka 5. ZSSI-a, odnosno u slučaju da utvrđenje povrede načela djelovanja predstavlja sankcioniranje dužnosnika, koja je pravna osnova za takvo sankcioniranje, treba poći od članka 30. stavka 1. alineje 1. ZSSI-a, na koju odredbu se poziva tuženik u uvodu osporene odluke, a 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.

Čak i primjenom gramatičkog i formalnog tumačenja odredbi ZSSI-a, dolazi se do zaključka da se članak 30. stavak 1. alineja 1., kojim je tuženiku dana ovlast donošenja odluka je li djelovanje ili propust dužnosnika povreda odredbi toga Zakona, može povezati samo s dijelom ZSSI-a u kojem je definirano što su povrede toga Zakona, dakle s glavom V. ZSSI-a „Kršenje odredaba ovog zakona“. Glava V. ZSSI-a upravo se odnosi na članke 42. - 45., a ne na Opće odredbe iz glave I. ZSSI-a, koje u članku 5. propisuju Opća načela djelovanja.

Bez obzira na navedeno formalno tumačenje, treba dodati i kako članak 30. stavak 1. alineja 1. ZSSI-a nije nedvosmisleno propisana odredba, iz koje bi se moglo zaključiti da ona daje ovlast tuženiku da provodi postupke isključivo radi utvrđenja povreda načela djelovanja. Također, ako opis djela mora biti nedvosmisleno i jasno propisan, onda iz istih razloga i nadležnost za izricanje sankcije mora biti istog formalnog kvaliteta.

Slijedom navedenog, sud ocjenjuje da samo utvrđenje povrede načela djelovanja, kako to čini tuženik osporenom odlukom, predstavlja i oblik sankcioniranja dužnosnika, koji nije utemeljen na postojećim odredbama ZSSI-a te ne postoji pravna osnova za sankcioniranje dužnosnika isključivo radi povrede načela djelovanja, dok članak 30. stavak 1. alineja 1. ZSSI-a nije odredba koja Povjerenstvu daje ovlast da vodi postupak u smislu samostalnog (nevezanog) utvrđenja povreda iz članka 5. ZSSI-a.

Ovo iz razloga što članak 30. stavak 1. alineja 1. ZSSI-a nije odredba koja bi tuženiku nedvosmisleno i jasno davala ovlast da provodi postupke i utvrđuje odgovornost dužnosnika isključivo radi povrede načela djelovanja, kao niti nadležnost za izricanje sankcije po istom osnovu, već je tom odredbom općenito propisano da u nadležnost Povjerenstva potпадa pokretanje postupka sukoba interesa i donošenja odluka o tome da li određeno djelovanje ili propust dužnosnika predstavlja povredu odredbi toga Zakona.

Jednako tako, niti odredbama članka 11. i 20. Pravilnika o načinu rada i odlučivanja Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, kojeg je tuženik donio temeljem ovlasti iz članka 30. stavka 1. alineje 2. ZSSI-a (uz suglasnost Hrvatskog sabora), ne predviđa se izričito održavanje sjednica ni donošenje odluka u postupcima utvrđivanja povrede načela djelovanja iz članka 5. ZSSI-a.

Konačno, u odnosu na pitanje ima li Povjerenstvo ovlast izricanja sankcija dužnosnicima, izvan onih propisanih člancima 42. do 45. ZSSI-a, sud zaključuje kako je odgovor na postavljeno pitanje negativan.

Naime, člankom 42. stavcima 2. i 3. taksativno su navedene odredbe ZSSI-a za povredu kojih Povjerenstvo može izreći sankcije iz stavka 1. toga članka. Tako se citirane sankcije iz stavka 1. mogu izreći za povredu 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., članka 18. stavka 1. i 4., članka 10. i članka 27. ZSSI-a.

Člankom 48. stavkom 1. ZSSI-a mogućnost vođenja upravnog spora propisana je isključivo protiv odluka utemeljenih na člancima 42. - 47. ZSSI-a, jer je zakonodavac sudsku zaštitu predvio samo u slučajevima u kojima je tuženik ovlašten utvrditi kršenja toga Zakona, dakle temeljem odredbi koje propisuju sankcioniranje dužnosnika radi nedozvoljenih djelovanja. Naime, samo protiv onih odluka kojima je tuženik utvrdio povredu prethodno taksativno navedenih odredbi ZSSI-a i izrekao propisanu sankciju, ostavljena je mogućnost pokretanja upravnog spora, jer zakonodavac nije predvio da tuženik može donositi i druge odluke kojima bi utjecao na prava, obveze i pravne interese stranaka.

Budući da iz svega naprijed navedenog proizlazi kako ne postoji pravna osnova temeljem koje bi tuženik utvrdio povredu načela djelovanja, samostalno i izvan konkretiziranog bića djela kao propisanog zabranjenog postupanja (a za koju pretpostavku Europski sud za ljudska prava opetovano navodi da mora biti formulirana s dostatnom preciznošću kako bi se osigurala predvidivost posljedica koje iz postupanja mogu proizaći), sud osporenu odluku ocjenjuje nezakonitom.

U odnosu na pozivanje tuženika na praksi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, a u prilog tvrdnji da Povjerenstvo može utvrđivati samostalnu povredu članka 5. ZSSI-a, treba napomenuti da je presuda poslovni broj: Usž-227/17-3 od 30. studenoga 2017. ukinuta upravo odlukom Ustavnog suda broj: U-III-673/2018 od 2. srpnja 2019., koja se citira u ovoj presudi, dok u presudi poslovni broj: Usž-1948/19 od 12. rujna 2019. Visoki upravni sud ne razmatra pitanja koja su postavljena u odluci Ustavnog suda broj: U-III-673/2018 od 2. srpnja 2019.

Nadalje, sud je u cijelosti suglasan s preporukom iz Izvješća V. evaluacijskog kruga Skupine država protiv korupcije Vijeća Europe (GRECO) od 6. prosinca 2019., da je potrebno preispitati postojeće raspoložive sankcije za povrede ZSSI-a, kako bi se osiguralo da sve povrede Zakona povlače za sobom odgovarajuće posljedice, međutim primjećuje da je za isto potrebna normativna izmjena ZSSI-a koja spada u nadležnost zakonodavne vlasti.

Sud je suglasan i sa stajalištem tuženika da se svrha izbjegavanja kršenja obveza i zabrana propisanih u članku 5. i članku 2. ZSSI-a postiže samostalnim deklaratornim utvrđenjima sukoba interesa te povreda načela djelovanja iz članka 5. ZSSI-a, ali istodobno primjećuje da tuženiku nedostaje zakonsko ovlaštenje za takvo postupanje. Naime, nadležnost za postupanje i donošenje upravnih akata mora biti zakonom propisana te se pozivanjem na načela djelovanja i teleološkim tumačenjem zakonskih odredbi ne može proširivati zakonom ustanovljena nadležnost bilo kojeg javnopravnog tijela, pa tako ni Povjerenstva. Zadaća je sudova da primjenjuju pravne propise u skladu s njihovim smislim i ciljem, ali pri tome ne smiju prijeći dopuštene granice tumačenja propisa i preuzeti ulogu zakonodavne vlasti.

Zaključno, uzimajući u obzir prethodno citirane odredbe ZSSI-a kojima je propisano koje povrede ZSSI-a je tuženik ovlašten sankcionirati, sud ocjenjuje da se iz zakonskog teksta koji je trenutno na snazi ne može iščitati nadležnost tuženika da donosi deklaratorne odluke kojima utvrđuje povrede isključivo načela djelovanja, bez formalnog izricanja sankcije javne objave, a uz istodobnu objavu odluke na svojim Internet stranicama, jer takvim postupanjem tuženik sadržajno primjenjuje sankciju bez zakonskog ovlaštenja, a što je neprihvatljivo sa stajališta pravne sigurnosti i vladavine prava.

S druge strane, tuženik je sukladno članku 30. stavku 1. alineji 6. ZSSI-a nadležan surađivati s nadležnim tijelom za izradu zakona u području sprječavanja sukoba interesa dužnosnika te podnosići inicijative nadležnim tijelima za predlaganje izmjena i dopuna zakona, a s ciljem otklanjanja uočenih pravnih praznina i osiguranja provedbenih instrumenata za učinkovito sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, sprječavanje privatnih utjecaja na donošenje odluka u obnašanju javnih dužnosti, jačanje integriteta, objektivnosti, nepristranosti i transparentnosti u obnašanju javnih dužnosti te jačanje povjerenja građana u tijela javne vlasti.

Slijedom svega navedenog, sud je na temelju članka 58. stavka 1. ZUS-a usvojio tužbeni zahtjev i presudio kao u točkama I. i II. izreke presude.

Sud je točkom III. izreke tužitelju, s obzirom na potpuni uspjeh u sporu, priznao trošak za sastav tužbe od 250 bodova, uvećano za porez na dodanu vrijednost u iznosu od 625,00 kuna, ukupno 3.125,00 kuna, temeljem članka 79. ZUS-a i tbr. 23., 42. i 50. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (Narodne novine broj 142/12, 103/14, 118/14 i 107/15).

O zakonskim zateznim kamataima na trošak spora, koje teku od dana donošenja presude do isplate, ako tuženik dobrovoljno ne plati trošak u određenom roku, odlučeno je u skladu s člankom 29. stavkom 2. Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine, broj: 35/05, 41/08, 125/11, 78/15) i člankom 30. stavkom 2. Ovršnog zakona (Narodne novine, broj: 112/12, 25/13, 93/14, 55/16 i 73/17) te sukladno pravnom stajalištu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske iz presude poslovni broj: Usž-1060/18-2 od 11. listopada 2018.

Tužitelj nije pozvan na plaćanje sudske pristojbi sukladno članku 22. stavku 1. Zakona o sudske pristojbama (Narodne novine broj 118/18).

U Zagrebu 25. svibnja 2020.

Sutkinja  
Lidija Prica, v.r.

**Uputa o pravnom lijeku:**

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

**DNA:**

1. Odyjetnik Maro Mihočević, Odyjetničko društvo Mihočević & Bajs d.o.o., Zagreb, Smičiklasova 18/III
2. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, 10000 Zagreb, Ulica kneza Mutimira 5
3. U spis

Za točnost otpravka – ovlašteni službenik  
Snježana Miletić

