



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-IV-834/2020

Zagreb, 15. prosinca 2020.

REPUBLIKA HRVATSKA
POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE
O SUKOBU INTERESA

BROJ: 711-U-4683-OT-52/20-01-F

PRIMLJENO: NEPOSREDNO - PREDANO POŠTI

..... dana 24.12.2020 20.....

..... u prilogu. Primjeraka Priloga

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, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, odlučujući u postupku u povodu zahtjeva Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa za rješavanje sukoba nadležnosti, koje zastupa Davorin Ivanjek, zamjenik predsjednice, na sjednici održanoj 15. prosinca 2020. donio je

ODLUKU

Za odlučivanje o izuzeću predsjednika/predsjednice Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa nadležno je Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa.

Obrazloženje

1. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (u daljnjem tekstu: podnositelj; Povjerenstvo) podnijelo je Ustavnom sudu, na temelju članka 82. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), zahtjev za rješavanje sukoba nadležnosti između Hrvatskog sabora i Upravnog suda u Zagrebu.

2. Uvidom u dokumentaciju koju je dostavio podnositelj te navode podnesenog zahtjeva Ustavni sud utvrdio je sljedeće relevantne činjenice i okolnosti.

Pred Povjerenstvom vođen je postupak pod brojem P-172/18 protiv Martine Dalić, bivše potpredsjednice Vlade Republike Hrvatske i ministricе gospodarstva, poduzetništva i obrta u kojem je donesena odluka broj: 711-I-134-P-172-18/19-40-18 od 3. prosinca 2018., a njome su utvrđene određene povrede načela djelovanja navedene dužnosnice.

U povodu tužbe Martine Dalić protiv te odluke Povjerenstva Upravni sud u Zagrebu je pravomoćnom presudom broj: Usl-588/19-12 od 23. svibnja 2019. poništio točke II., III. i IV. izreke odluke i predmet vratio podnositelju na ponovni postupak, utvrdivši da očitovanje Martine Dalić dano 19. srpnja 2018. u tijeku postupka pred podnositeljem, predstavlja njezin zahtjev za izuzeće predsjednice Povjerenstva o kojem nije odlučeno, slijedom čega o njemu treba odlučiti tijelo koje obavlja nadzor nad Povjerenstvom.

2.1. Radi odlučivanja o zahtjevu Martine Dalić za izuzeće predsjednice Povjerenstva, podnositelj se, po zamjeniku predsjednice, obratio Hrvatskom saboru dopisom od 14. lipnja 2019., pozivajući se na članak 24. stavak 5. Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine" broj 47/09.; u daljnjem tekstu: ZUP), koji glasi:

"Članak 24.

(...)

(5) O izuzeću čelnika prvostupanjskog tijela, po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke, odlučuje zaključkom čelnik drugostupanjskog tijela, a ako takvog tijela nema, o izuzeću će odlučiti tijelo koje obavlja nadzor nad tim javnopravnim tijelom.

(...)"

2.2. Dopisom tajnika Hrvatskog sabora klasa: 023-01/19-01/18, ur. broj: 6541-19-02 od 9. srpnja 2019. podnositelj je obaviješten da Hrvatski sabor i njegova radna tijela, sukladno pozitivnim propisima i ustaljenoj parlamentarnoj praksi, nisu nadležni za postupanje po zahtjevu. Dopisu je priloženo više podnesaka sličnog sadržaja koje je Hrvatski sabor upućivao različitim podnositeljima ranijih sličnih zahtjeva.

2.3. Dopisom od 18. lipnja 2019. podnositelj se, radi odlučivanja o zahtjevu Martine Dalić, obratio i Upravnom sudu u Zagrebu, pozivajući se također na članak 24. stavak 5. ZoUP-a, kao i na činjenicu da nadležni upravni sud kroz upravne sporove nadzire zakonitost odluka Povjerenstva.

2.4. Upravni sud u Zagrebu donio je rješenje broj: 32 Usl-2075/19-2 od 8. srpnja 2019., kojim je zahtjev podnositelja odbacio kao nedopušten. Obrazloženje tog rješenja implicira stajalište o nenadležnosti Upravnog suda u Zagrebu. Naime, u obrazloženju rješenja navedeno je, u bitnome, sljedeće:

" ... u konkretnom slučaju traži se izuzeće člana kolegijalnog tijela koje rješava upravnu stvar (članak 25. ZUP-a i članak 38. Zakona o sprječavanju sukoba interesa ('Narodne novine' broj 26/11., 12/12., 124/12., 48/13., 57/15., dalje ZSSI), premda taj član istovremeno obnaša i dužnost čelnika tijela, ali suštinski se radi o zahtjevu za izuzeće od rješavanja konkretne stvari.

Odredba članka 12. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17., dalje ZUP -ispravno: ZUS - op. Ustavnog suda) te odredba članka 22. Zakona o sudovima (Narodne novine broj 28/13., 33/15., 82/15., 82/16., 67/18., dalje ZS) propisuju da upravni sudovi odlučuju: 1. o tužbama protiv pojedinačnih odluka javnopravnih tijela, 2. o tužbama protiv postupanja javnopravnih tijela, 3. o tužbama zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela u zakonom propisanom roku., 4. o tužbama protiv upravnih ugovora i izvršavanja upravnih ugovora, i 5. u drugim zakonom propisanim slučajevima.

Citirane odredbe su prisilne naravi, a niti ZUP (ispravno: ZUS - op.Ustavnog suda), ZS, kao niti ZSSI nemaju posebne odredbe o nadležnosti upravnih sudova u konkretnom slučaju.

Slijedom navedenog, sud je odbacio zahtjev odgovarajućom primjenom odredbe članka 30. stavak 1. točka 7. ZUS-a, jer je zaključio da u konkretnom slučaju ne postoje pretpostavke za vođenje upravnog spora."

2.5. U povodu žalbe podnositelja Visoki upravni sud Republike Hrvatske donio je rješenje broj: Usž-3371/19-2 od 23. siječnja 2020. kojim je žalbu odbacio kao nedopuštenu, u bitnome, iz sljedećih razloga:

"... Povjerenstvo nije legitimirano podnijeti žalbu protiv pobijanog rješenja ... prvostupanjskim rješenjem, premda se kao podnositelj zahtjeva navodi Povjerenstvo, nije odbačen zahtjev Povjerenstva, nego naprijed navedene dužnosnice. Isto tako ne radi se ni o sporu o ocjeni zakonitosti odluke Povjerenstva koja u konkretnoj stvari tek treba biti donesena i u kojem sporu Povjerenstvo može biti stranka u postupku (članak 18. ZUS-a).

Povjerenstvo kao stalno, neovisno i samostalno državno tijelo (članak 28. stavak 2. ZoSSI-a) pokreće postupak sukoba interesa i donosi odluke o tome je li određeno djelovanje ili propust dužnosnika predstavlja povredu odredbi ZoSSI-a (članak 30. stavak 1. alineja 1. ZoSSI-a). U tom postupku je ... dužnosnica podnijela zahtjev za izuzeće Predsjednice Povjerenstva, koji je odbačen prvostupanjskim rješenjem Upravnog suda u Zagrebu.

Na temelju odredbe članka 66. stavka 1. ZUS-a, koja se primjenjuje sukladno odredbi članka 67. stavka 3. ZUS-a, žalbu protiv prvostupanjskog rješenja upravnog suda ovlaštene su podnijeti samo stranke.

Budući da Povjerenstvo nije stranka u ovom postupku, Sud je na temelju odredbe članka 72. ZUS-a riješio kao u izreci.

... Sud smatra potrebnim istaknuti kako je stvarna nadležnost upravnih sudova propisana odredbom članka 12. stavka 2. ZUS-a te je točkom 5. predviđena i nadležnost u drugim zakonom propisanim slučajevima, što pretpostavlja da je zakonom takva nadležnost izričito propisana. Pravila o sudskoj nadležnosti sadržana su izričito u zakonu, što znači da sud ne može preuzeti nadležnost za rješavanje predmeta čije rješavanje mu zakonom nije stavljeno u nadležnost.

Upravni sud nije tijelo koje u smislu odredbe članka 24. stavka 5. ZUP-a obavlja nadzor nad Povjerenstvom. Nadzor u smislu navedene odredbe ZUP-a ne podrazumijeva sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih odluka podnositelja zahtjeva koju provodi mjesno nadležni upravni sud sukladno odredbi članka 48. stavak 1. ZoSSI-a."

3. Izloživši opisano stanje stvari podnositelj u svom zahtjevu Ustavnom sudu konstatira da su se u konkretnom slučaju nenadležnim oglasili i tijelo zakonodavne vlasti i tijelo sudbene vlasti, slijedom čega traži od Ustavnog suda da razriješi taj negativni sukob nadležnosti na temelju članka 82. Ustavnog zakona, koji glasi:

"Članak 82.

(1) Ako dođe do sukoba nadležnosti između tijela zakonodavne i izvršne ili sudbene vlasti, zato što određeno tijelo zakonodavne, izvršne ili sudbene vlasti odbija nadležnost u istom predmetu, zahtjev za rješenje sukoba nadležnosti može se podnijeti po pravomoćnosti odluke suda, odnosno konačnosti odluke tijela izvršne vlasti ili odgovarajuće odluke zakonodavnog tijela, koje je prvo odlučilo o svojoj nadležnosti.

(2) Zahtjev iz prethodnog stavka može podnijeti stranka koja zbog odbijanja nadležnosti nije mogla ostvariti svoje pravo, kao i svako od tijela zakonodavne, izvršne, odnosno sudbene vlasti između kojih je došlo do sukoba nadležnosti.

(...)"

4. Ustavni sud najprije primjećuje da podnositelj zahtjeva nije "stranka koja zbog odbijanja nadležnosti nije mogla ostvariti svoje pravo", a nije ni "tijelo zakonodavne ... odnosno sudbene vlasti između kojih je došlo do sukoba nadležnosti", u smislu citiranog stavka 2. članka 82. Ustavnog zakona.

Podnositelj je tijelo koje vodi postupak na temelju Zakona o sprječavanju sukoba interesa ("Narodne novine" broj 26/11., 12/12., 124/12., 48/13. i 57/15.; u daljnjem tekstu: ZoSSI), u kojem je postupku zatraženo izuzeće predsjednice tog tijela, a

zatražila ga je Martina Dalić - stranka u tom postupku. Uslijed toga, osoba ovlaštena za podnošenje zahtjeva Ustavnom sudu za rješavanje negativnog sukoba nadležnosti između Hrvatskog sabora i Upravnog suda u Zagrebu bila bi također Martina Dalić (koja zahtjev nije podnijela), dok bi zahtjev kojeg je u konkretnom slučaju podnio podnositelj valjalo odbaciti zbog nepostojanja pretpostavki za odlučivanje o biti stvari, u smislu članka 32. Ustavnog zakona.

5. Međutim, razmatrajući zahtjev Povjerenstva Ustavni sud držao je opravdanim voditi računa o specifičnostima konkretnog slučaja, a posebice je imao u vidu činjenicu da je člankom 82. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/02., 76/10. i 5/14), Ustavnom sudu dana zadaća da sukobe nadležnosti između tijela državne vlasti rješava, da ih, drugim riječima, ne ostavlja neriješene, a napose ne iz razloga primarno formalne naravi, kakav bi se pristup mogao pokazati i pretjeranim formalizmom, uzimajući u obzir neospornu činjenicu da iza neriješenog sukoba nadležnosti, prije svega onog negativnog, *de facto* stoje prava, obveze i na zakonu osnovani pravni interesi građana o kojima nema tko odlučiti, a time i neostvarena ljudska prava odnosno temeljne slobode onih kojima ta prava i slobode Ustav jamči, uključujući tu, između ostalog, i jamstvo nepristranosti odnosno objektivnosti tijela koja odlučuju o pravima, obvezama i pravnim interesima građana.

Ustavna je zadaća Ustavnog suda i svrha njegovog djelovanja stvarna i učinkovita, a ne teorijska i iluzorna zaštita ustavnih prava građana. U tom smislu, u konkretnom bi slučaju odbacivanje zahtjeva podnositelja dovelo u pitanje učinkovitost pružanja ustavnopravne zaštite u svjetlu načela vladavine prava i pravne sigurnosti objektivnog pravnog poretka (članci 3. i 5. Ustava), a samo iz razloga što je zahtjev za rješavanje sukoba nadležnosti Ustavnom sudu podnio subjekt koji na to formalnopravno nije ovlašten, premda je, supstancijalno, njegov zahtjev u potpunosti kompatibilan s pravnim interesom stranke u postupku (Martine Dalić) koja zbog odbijanja nadležnosti ne može ostvariti svoje pravo.

Ustavni sud pošao je, dakle, od činjenice da je u konkretnom slučaju izuzeće predsjednice Povjerenstva zatražila osoba kojoj, kao i svakom drugom sudioniku u pravnim postupcima bilo koje vrste, pripadaju određena temeljna procesna jamstva pa se to odnosi i na postupak pred specifičnim kolegijalnim tijelom kao što je Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa. Tijekom spora o zakonitosti pojedinačne odluke Povjerenstva Upravni sud u Zagrebu uočio je da o zahtjevu Martine Dalić za izuzeće predsjednice Povjerenstva nije odlučeno te je pravomoćnom presudom broj: Usl-588/19-12 od 23. svibnja 2019. predmet vratio podnositelju radi donošenja odluke o zahtjevu za izuzeće, a zatim i radi nove odluke o biti stvari. Potom je, u svjetlu napatka iz navedene pravomoćne presude, a upravo radi donošenja odluke o zahtjevu za izuzeće, uslijedilo obraćanje podnositelja Hrvatskom saboru i Upravnom sudu u Zagrebu, pri čemu su oba navedena tijela otklonila svoju nadležnost za odlučivanje o izuzeću. Nakon toga se podnositelj obratio Ustavnom sudu radi rješavanja negativnog sukoba nadležnosti. Svrha je tog obraćanja omogućiti donošenje odluke o zahtjevu stranke za izuzeće predsjednice Povjerenstva, a zatim i zakonite odluke o meritumu predmeta.

6. Kako je to pravilno istaknuo Visoki upravni sud (v. u točki 2.5. obrazloženja ove odluke), Upravni sud u Zagrebu nije tijelo koje u smislu članka 24. stavka 5.

ZUP-a obavlja nadzor nad Povjerenstvom, jer je u navedenoj zakonskoj odredbi riječ o drugom vidu nadzora, različitom od sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih odluka Povjerenstva, za koju je Upravni sud u Zagrebu nadležan na temelju članka 48. stavka 1. ZoSSI-a.

Temeljno sporno pitanje konkretnog slučaja za podnositelja je i pitanje koje tijelo obavlja nadzor nad Povjerenstvom, slijedom čega bi u okviru tog nadzora bilo ovlašteno odlučivati i o izuzećima čelnika odnosno članova Povjerenstva.

6.1. To nadzorno tijelo nije niti Hrvatski sabor. Ovlasti Hrvatskog sabora u odnosu na Povjerenstvo iscrpljuju se u sadržaju članaka 30. i 31. ZoSSI-a, koji (u relevantnim dijelovima) glase:

"Članak 30.

(...)

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

(...)

Članak 31.

(1) Predsjednika i članove Povjerenstva bira Hrvatski sabor tajnim glasovanjem većinom glasova svih zastupnika na temelju lista kandidata koje sastavlja Odbor za izbor, imenovanje i upravne poslove Hrvatskoga sabora (...).

(2) Predsjednik Povjerenstva i članovi Povjerenstva biraju se na temelju javnog poziva.

(...)"

6.2. Međutim, člancima 28., 36. i 38. ZoSSI-a propisano je (u relevantnim dijelovima) sljedeće:

"Članak 28.

(1) Radi provedbe ovog Zakona osniva se Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa.

(2) Povjerenstvo je stalno, neovisno i samostalno državno tijelo koje obavlja poslove iz svog djelokruga rada i nadležnosti, određenih ovim Zakonom.

(3) Povjerenstvo se sastoji od predsjednika Povjerenstva i četiri člana Povjerenstva.

(...)"

"Članak 36.

(1) Predsjednik Povjerenstva organizira i upravlja radom Povjerenstva

(2) Predsjednik Povjerenstva određuje jednog od članova Povjerenstva kao svog zamjenika u slučaju spriječenosti ili odsutnosti.

(...)"

"Članak 38.

Povjerenstvo odlučuje na sjednicama Povjerenstva većinom glasova svih članova Povjerenstva."

U citiranim odredbama zakonodavac je dao odgovor na spomenuto sporno pitanje konkretnog slučaja. Naime, u pravnom poretku Republike Hrvatske ne postoji tijelo koje obavlja nadzor nad Povjerenstvom u smislu članka 24. stavka 5. ZUP-a, jer je riječ o stalnom, neovisnom i samostalnom državnom tijelu koje se sastoji od čelnika

(predsjednika) i četiri člana, od kojih je jedan zamjenik predsjednika. Prema tome, radi se o kolegijalnom tijelu *sui generis*, koje je, u svjetlu specifičnosti svojeg položaja i zadaća, dužno i ovlašteno autonomno odlučivati o pitanjima kao što je (i) pitanje izuzeća, pa i u okolnostima kada je riječ o izuzeću njegova čelnika. Pritom je zakonodavac predvidio mogućnost funkcioniranja Povjerenstva i u okolnostima "spriječenosti ili odsutnosti" njegovog predsjednika (članak 36. stavak 2. ZoSSI-a), a nije propisao da bi u takvim okolnostima način rada Povjerenstva trebao biti supstancijalno drukčiji od onog koji je ZoSSI-em propisan.

Prema tome, u konkretnom slučaju podnositelj je sam dužan odlučiti o zahtjevu Martine Dalić o izuzeću predsjednice Povjerenstva, a zatim i donijeti novu odluku o meritumu tog predmeta, u dijelu u kojem je odluka Povjerenstva broj: 711-I-134-P-172-18/19-40-18 od 3. prosinca 2018. poništena presudom Upravnog suda u Zagrebu broj: Usl-588/19-12 od 23. svibnja 2019.

Eventualno neprihvatanje zahtjeva za izuzeće predsjednika ili člana Povjerenstva, to jest nastavak rada na predmetu, i u konačnici donošenje meritorne odluke u donošenju koje je sudjelovao član za kojeg je traženo izuzeće podložno je sudskoj kontroli. Naime, protiv odluke Povjerenstva o meritumu dopušten je upravni spor, a jedan od prigovora, o kojem je također ovlašten odlučiti upravni sud, može biti i neprihvatanje zahtjeva za izuzeće predsjednika ili člana Povjerenstva.

7. Zbog izloženih razloga Ustavni sud donio je odluku kao u izreci.

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

Dostava:

1. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa
Ul. kneza Mutimira 5, 10000 Zagreb
2. Hrvatski sabor
Trg sv. Marka 6, 10000 Zagreb
3. Upravni sud u Zagrebu
Avenija Dubrovnik 6, 10000 Zagreb
4. Centar za evidenciju i dokumentaciju
5. Spis

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

IZDOJENO PODUPIRUĆE MIŠLJENJE
U ODNOSU NA ODLUKU USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U
PREDMETU BROJ: U-IV-834/2020 OD 15. PROSINCA 2020.

Podržavam odluku koju su predložili izvjestitelji u predmetu i pridružujem se većini koja je podržala izreku ove odluke. Također podržavam i argumentaciju koju su predložili izvjestitelji, a posebno stajalište da je **Povjerenstvo nezavisno tijelo** s vrlo specifičnom i važnom ulogom u hrvatskom pravnom sustavu odnosno demokratskim procesima unutar zakonodavne i izvršne grane državne vlasti. Tu posebno naglašavam sljedeći dio obrazloženja koji su ponudili izvjestitelji u predmetu i koji čini dio ove odluke:

"Naime, u pravnom poretku Republike Hrvatske ne postoji tijelo koje obavlja nadzor nad Povjerenstvom u smislu članka 24. stavka 5. ZUP-a, jer je riječ o stalnom, neovisnom i samostalnom državnom tijelu koje se sastoji od čelnika (predsjednika) i četiri člana, od kojih je jedan zamjenik predsjednika. Prema tome, radi se o kolegijalnom tijelu sui generis, koje je, u svjetlu specifičnosti svojeg položaja i zadaća, dužno i ovlašteno autonomno odlučivati o pitanjima kao što je (i) pitanje izuzeća, pa i u okolnostima kada je riječ o izuzeću njegova čelnika."

Smatram kako iz navedenog stajališta nužno slijedi i odgovor na hipotetsku situaciju do koje može doći u budućnosti kada se oko pitanja izuzeća jednog člana ili članice povjerenstva ostatak članova/članica podjeli (na primjer 2:2). Činjenica da je Povjerenstvo nezavisno tijelo kojem je povjerena važna dužnost upozoravanja, suzbijanja pa i uklanjanja sukoba interesa kod osoba koje obnašaju visoke dužnosti u demokratskim procesima unutar zakonodavne i izvršne vlasti počiva na pretpostavci da se Povjerenstvo sastoji od članica i članova visokog osobnog integriteta (inače bi samo postojanje ovakvog tijela bilo besmisleno i licemjerno) koje će znati prepoznati (jer im je to srž dužnosti koju obnašaj) situacije u kojima se sami nalaze u konfliktu interesa te će se sukladno tome sami izuzeti kad donesu tu ocjenu. Drugim riječima, ako se članovi i članice nisu sami izuzeli na snazi je *pravna pretpostavka da njihova pristranost u nekom konkretnom predmetu nije upitna*. Radi se o **oborivoj pravnoj pretpostavci**. Stoga stranke i imaju mogućnost zatražiti izuzeće pojedinog člana ili članice. No teret dokaza je u takvim situacijama na samim strankama u postupku. One moraju podastrijeti uvjerljive razloge koji ne samo da otvaraju mogućnost već s visokom vjerojatnošću ukazuju da je konkretna osoba sama u nekom sukobu interesa koji njenu pristranost čini izglednom. Snagu tih dokaza ocjenjuje samo Povjerenstvo odnosno 4 preostala člana/ice Povjerenstva izuzev osobe o čijem izuzeću se odlučuje konkretnom postupovnom odlukom/rješenjem. Posljedično, u slučaju da se povjerenstvo ravnomjerno podijeli oko pitanja izuzeća zbog pristranosti jednog člana/ice (to je zahtjev kojeg stranka može podnijeti) na snazi ostaje pravna

pretpostavka objektivnosti i neutralnosti konkretnog člana ili članice. Drugim riječima, stranka koja je tražila izuzeće nije uspjela oboriti pretpostavku i postupak se nastavlja sa konkretnom osobom u sastavu Povjerenstva.

To je pravno-logička posljedica načela nezavisnosti Povjerenstva.

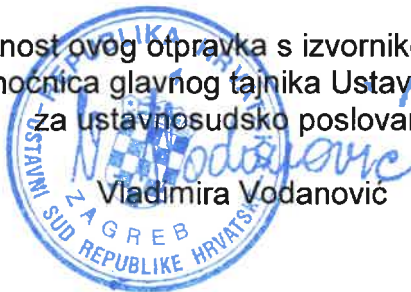
Naravno, u potpunosti podržavam i dio obrazloženja koje su izvjestitelji podastrli na Sjednici suda i ugradili u odluku, a iz kojeg jasno proizlazi da je svaka odluka Povjerenstva, pa tako i ova postupovna prirode, podložna kontroli sudova kao nezavisnih tijela državne vlasti u Republici Hrvatskoj. Drugim riječima, odluka Povjerenstva može se dovoditi u pitanje u postupku sudskog nadzora i zbog postupovnog razloga pristranosti nekog člana ili članice Povjerenstva.

U Zagrebu, 23. prosinca 2020.

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

Suglasnost ovog otpravka s izvornikom ovjerava
Pomoćnica glavnog tajnika Ustavnog suda
za ustavnosudsko 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-IV-834/2020 od 15. PROSINCA 2020.

Žalimo što se ne možemo složiti s mišljenjem većine da se u konkretnom ustavnosudskom predmetu broj U-IV-834/2020 u povodu zahtjeva za rješavanje sukoba nadležnosti za odlučivanje o izuzeću predsjednika/predsjednice Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa odluči da je samo Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (u daljnjem tekstu: „Povjerenstvo“) nadležno za odlučivanje o takvom zahtjevu.

Prvenstveno ističemo da smo suglasni s odlukom većine da se o zahtjevu uopće odlučuje, makar ne iz razloga koji se navodi. Naime, točno je da samo Povjerenstvo ne bi bilo ovlašteno u smislu čl. 82. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske na podnošenje zahtjeva za rješavanje negativnog sukoba nadležnosti, ali nije točno da se u konkretnom slučaju „interesi“ Povjerenstva poklapaju (kompatibilni su) sa interesom stranke u postupku (Martine Dalić) koja zbog odbijanja nadležnosti ne može ostvariti svoje pravo. Interes Povjerenstva je da predmet riješi, a interes stranke da se predmet ne riješi. Bez obzira na to, problem očigledno postoji, i Ustavni sud je pozvan da ga riješi. Štoviše, već ga je i trebao riješiti, što je najbolje vidljivo iz izdvojenog mišljenja u ustavnosudskom predmetu broj: U-X-2886/2019.

Problem proizlazi najprije iz toga što Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa nije upravno tijelo (javnopravno tijelo), već tijelo *sui generis*, zbog čega se eventualna potreba za izuzećem člana Povjerenstva ne može rješavati supsidijarnom primjenom ZUP-a, dok Zakon o sprječavanju sukoba interesa odredbe o izuzeću ne sadrži.

Drugi problem je što su u konkretnom slučaju oba subjekta koja na neki način u svome djelokrugu nadležnosti nadziru rad Povjerenstva - Upravni sud i Hrvatski sabor - odbila odlučiti o zahtjevu za izuzeće predsjednice Povjerenstva, i to nakon što je Upravni sud u Zagrebu već jednom odluku Povjerenstva ukinulo s uputom da se o zahtjevu za izuzeće treba prethodno odlučiti.

Konačno, problem se sastoji u tome što čak i postojeće zakonske odredbe o izuzeću ponekad nisu dovoljne, već razloge za izuzeće u odlučivanju treba prosuđivati prema općim principima prava.

Iz navedenog - kao i iz mišljenja većine u ovom predmetu - proizlazi da u pozitivnom pravu odredaba o eventualnom izuzeću člana / članova / predsjednika Povjerenstva nema, već da ih treba kreirati praksom prema općim pravnim principima.

Dalje iz toga slijedi da bi očekivanje samostalne procesne odluke o zahtjevu za izuzeće nekoga iz Povjerenstva bilo pretjerano formalističko gledanje na problem. To, naravno, ne znači da se zahtjev za izuzeće ne može postaviti. Ali, to znači da će njegova osnovanost morati biti predmet kontrole u upravnom sporu, zajedno sa meritornim djelom odluke Povjerenstva koja se pobija.

To, dakle, znači da Povjerenstvo nije dužno o zahtjevu za izuzeće donositi nikakvu odluku. Svaki pojedini član Povjerenstva, uključivši predsjednika, izuzet će se iz odlučivanja (po nečijem zahtjevu ili bez ikakvog zahtjeva za izuzeće) ako smatra da za to postoje relevantni razlozi. Potom je o pravilnosti takve odluke - ili izostanka iste - pozvan odlučivati Upravni sud povodom upravne tužbe protiv odluke Povjerenstva o meritumu stvari. Za očekivati je da Upravni sud o tome odluči prvenstveno ekvivalentno obveznim razlozima za izuzeće službene osobe iz čl. 24. st. 1. ZUP-a, a onda i prema općevažecim pravnim standardima, pazeći pri tome da se institut izuzeća ne zloupotrebljava, kao i da se raspravljanje o osnovanosti zahtjeva za izuzeće ne pretvori u glavnu temu spora.

Treba istaći i da Povjerenstvo, prema Zakonu o sprječavanju sukoba interesa, broji četvero članova i predsjednika/icu, te da bi mu moglo biti veoma teško donijeti odluku o nečijem izuzeću, pogotovo što osoba čije se izuzeće traži po prirodi stvari u odlučivanju ne može sudjelovati. Na taj način bi se moglo blokirati rad Povjerenstva uopće, ako bi se tražilo izuzeće troje ili više članova. Povjerenstvo jednostavno konkludentnom radnjom nakon postavljenog zahtjeva za izuzeće o istom odlučuje onako kako o meritumu stvari nastavlja rad: ako o meritumu odluči u punom sastavu znači da zahtjev za izuzeće nije prihvaćen od strane onoga protiv koga je upućen, a ako odluči u smanjenom sastavu - znači da jest prihvaćen.

Tražiti od Povjerenstva da donosi odluku o zahtjevu za izuzeće svojeg člana ili predsjednika/ice - kako to, čini se, smatra većina u Ustavnom sudu - nije samo pretjerani zahtjev u odnosu na Povjerenstvo, nego i posredna kritika dosadašnjih postupanja Povjerenstva povodom postavljenih zahtjeva za izuzeće. S takvom se kritikom ne možemo složiti.

Smatramo potrebnim na ovom mjestu kazati da je, u svjetlu gornjih navoda, problem inicijalno nastao kada je Upravni sud u Zagrebu u predmetu poslovni broj: Usl-588/19 od 23. 5. 2019. poništio odluku Povjerenstva zbog navodno pendentnog zahtjeva za izuzeće predsjednice Povjerenstva. Ta je odluka nepravilna zbog formalističkog gledanja na stvar, kao što je ujedno nesvjesna posljedica koje može izazvati.

U tom je predmetu sud odbio biti sudom, odbio je biti mjestom na kojem se rješavaju pravni problemi, kratkovidno delegiravši rješavanje problema (bilo) kome drugome.

Svoj su doprinos nerješavanju problema dali i Hrvatski sabor odbivši uopće raspraviti pitanje (vidi ustavnosudski predmet broj U-X-2886/2019), kao i upravni sudovi po vertikali u predmetu broj Usl-2057/19 i predmetu broj Usž-3371/19 propuštajući dati uputu tj. pravno tumačenje problema. Jednako tako je propustio Ustavni sud RH u predmetu broj: U-X-2886/2019 reći ono što je - makar nedovoljno i nedorečeno - kazao u ovoj odluci.

Nema sumnje da su, u situaciji nedostajućih ili insuficijentnih zakonskih odredaba, upravo sudovi pozvani i dužni kroz svoju praksu popuniti praznine i dati jasna tumačenja dilema. U tom je smislu sudska praksa neizostavni i nezamjenjivi dio pravnog sustava. Takva pozicija nosi odgovornost, ali ta odgovornost nije teret, nego čast i sloboda. I tu čast i slobodu sudovi moraju naučiti prihvaćati.

U Zagrebu, 21. prosinca 2020.

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

