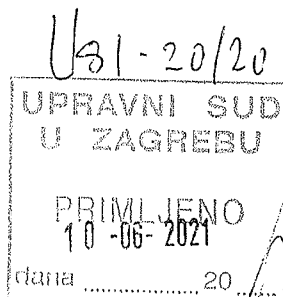




REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16



Poslovni broj: Usž-2888/20-2

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sutkinja toga suda Senke Orlić-Zaninović, predsjednice vijeća, Eveline Čolović Tomić i Ane Berlengi Fellner, članica vijeća, te sudske savjetnice Alme Beganović, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Andreja Plenkovića, kojeg zastupaju odvjetnici Odvjetničkog društva Lovrić & Klobučar iz Zagreba, Gundulićeva 19/I, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, Zagreb, Ulica kneza Mutimira 5, radi sukoba interesa, odlučujući o žalbi tuženika protiv presude Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: UsI-20/20-18 od 3. ožujka 2020., na sjednici vijeća održanoj 27. svibnja 2021.

presudio je

- I Odbija se žalba tuženika i potvrđuje presuda Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: UsI-20/20-18 od 3. ožujka 2020.
- II Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova žalbenog postupka.

Obrazloženje

1. Osporenom presudom prvostupanjskog upravnog suda poništava se odluka tuženika, broj: 711-I-2005-P-382-17/19-21-17 od 11. listopada 2019. (točka I. izreke), obustavlja se postupak pokrenut odlukom tuženika, broj: 711-I-327-P-382-17/19-12-17 od 23. studenog 2018. (točka II. izreke), te se nalaže tuženiku da u roku od 30 dana od dana dostave pravomoćne presude tužitelju nadoknadi troškove ovog spora u iznosu od 3.125,00 kn, dok se u preostalom dijelu tužiteljev zahtjev odbija (točke III. i IV. izreke).
2. Odlukom tuženika od 11. listopada 2019. utvrđeno je da je dužnosnik Andrej Plenković, predsjednik Vlade Republike Hrvatske, 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, i to članovima Vlade Republike Hrvatske prilikom utvrđivanja prijedloga za postavljanje i opoziv šefova diplomatskih misija, članovima Odbora za vanjsku politiku Hrvatskog sabora prilikom davanja mišljenja u postupku postavljanja šefova diplomatskih misija, te Predsjednici Republike Hrvatske prilikom donošenja odluke o postavljanju šefa diplomatske misije na temelju prethodnog supotpisa predsjednika Vlade Republike Hrvatske, kao i propustom javnog deklariranja iste okolnosti građanima koji imaju pravo biti upoznati s ponašanjem dužnosnika koja su u vezi s obnašanjem njihove dužnosti, postupio nesavjesno i netransparentno, čime je povrijedio odredbu članka 5. stavka 1. i 4. Zakona o

spriječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, broj: 26/11., 12/12., 126/12., 48/13. i 57/15.-dalje u tekstu: ZSSI).

3. Tuženik je protiv osporene presude izjavio žalbu zbog pogrešne primjene materijalnog prava i bitne povrede pravila sudskog postupka. U žalbenim razlozima, u bitnom, upire na odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: U-III-673/2018 od 2. srpnja 2019., na kojoj je utemeljena osporena presuda, te na odluku Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: UsI-4587/18-6 od 21. veljače 2019., potvrđenu presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, prema kojima tuženik može utvrđivati povredu članka 5. ZSSI-a, a koju je prvostupanjski sud ignorirao. Mišljenja je da prvostupanjski sud pogrešno tumači odluku Ustavnog suda, jer objava odluka tuženika na njegovim internetskim stranicama, suprotno stajalištu suda, ne predstavlja sankciju, već postupanje propisano člankom 39. stavkom 7. ZSSI-a. Tuženik nije ovlašten izricati niti izriče bilo kakvu drugu sankciju izvan onih koje je ovlašten izricati sukladno odredbi članka 42. ZSSI-a, a da je smisao tog Zakona bio da javna objava odluka predstavlja sankciju, onda bi zakonodavac to propisao, a ne bi posebno propisao obvezu javne objave odluka tuženika u drugom članku ZSSI-a. Smatra pogrešnim i stajalište prvostupanjskog suda, prema kojem tuženik ne može utvrđivati samostalnu povredu načela propisanih člankom 5. ZSSI-a, uz obrazloženje da ista nije dostupna, predvidiva, precizno formulirana u trenutku kada adresat norme djeluje ili propušta djelovati. Ističe kako upravo navedena odredba propisuje dužnost određenog postupanja, pa suprotno postupanje predstavlja povredu etičkih načela obnašanja javnih dužnosti, zbog čega se iz nepropisivanja sankcije za kršenje načela propisanih tom odredbom može izvući tek zaključak da tuženik ne može za iste izricati sankciju, a ne da nije ovlašten pokretati postupak zbog moguće povrede članka 5. ZSSI-a te utvrđivati povredu iste. Osim toga, načela obnašanja javne dužnosti propisana člankom 5. ZSSI-a ne moraju biti povezana s kršenjem bilo koje druge odredbe tog Zakona, kao što niti kršenje neke druge norme ZSSI-a uopće ne mora biti povezano s eventualnom povredom članka 5. ZSSI-a, jer povreda neke konkretne zakonske odredbe ne implicira da bi dužnosnik istodobno prekršio i neko etičko načelo propisano člankom 5. ZSSI-a. Nastavno u žalbi tuženik se detaljno osvrće na odluku i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-2414/2011 i dr. od 7. veljače 2012. („Narodne novine“, broj: 126/12.), kojom je pokrenut postupak ocjene suglasnosti s Ustavom cjelokupnog ZSSI-a, pri čemu iscrpnim razlozima obrazlaže zaključke Ustavnog suda, smatrajući da se istima niti na koji način ne dovodi u pitanje ovlast Povjerenstva da odlučuje o sukobu interesa, povredi načela djelovanja dužnosnika, kao i kršenju ostalih odredaba ZSSI-a. Upire na Izvješće V. Evaluacijskog kruga Skupine država protiv korupcije Vijeća Europe (dalje: GRECO), usvojeno dana 6. prosinca 2019., u kojem se navodi da već sad Povjerenstvo, kada 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, 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. Nadalje, a suprotno stajalištu prvostupanjskog suda, smatra da je odredba članka 5. stavka 1. ZSSI-a u dovoljnoj mjeri jasna i nedvosmislena te u dovoljnoj mjeri predvidiva, precizna i određena tako da se može očekivati od adresata norme postupanje suprotno propisanoj normi iz tog članka. Prihvaćanje

stajališta prvostupanjskog suda o neodređenosti članka 5. ZSSI-a, dovelo bi u pitanje primjenu članka 7. ZSSI-a, koja dužnosnicima zabranjuje zlouporabu posebnih prava dužnosnika koja proizlaze ili su potrebna za obavljanje dužnosti, a koja također, sukladno takvom stajalištu suda, ne bi bila u dovoljnoj mjeri jasna i nedvosmislena, dostupna ili predvidiva, zbog čega tuženik ne bi mogao utvrđivati ovu povredu. Nastavno tuženik u žalbi daje detaljno i iscrpno tumačenje načela iz članka 5. ZSSI-a, koje dovodi u vezu s odredbom članka 30. stavka 1. i člancima 42.-45. ZSSI-a, zaključujući da je Povjerenstvo ovlašteno utvrđivati povrede članka 5. ZSSI-a. Žalbeni razlog bitne povrede odredaba sudskog postupka tuženik nalazi u tomu što mu je prvostupanjski sud, rješenjem od 28. veljače 2020., dostavio podnesak tužitelja kojim se odgovara na odgovor na tužbu, bez da je tuženiku ostavio bilo kakav rok da se na isti očituje, čime je ograničio tuženika u njegovim postupovnim pravima. Iznoseći opširno i druge razloge zbog kojih smatra da osporena odluka nije na zakonu utemeljena, tuženik predlaže ovom Sudu da poništi prvostupanjsku presudu i presudom riješi stvar na način da odbije tužiteljev tužbeni zahtjev, kao i zahtjev tužitelja za naknadom troškova upravnog spora.

4. Tužitelj, u odgovoru na žalbu, daje detaljno očitovanje na žalbene prigovore tuženika, koje smatra neosnovanim. U bitnom, osvrće se na presudu prvostupanjskog suda od 21. veljače 2019. i presudu Visokog upravnog suda kojom je ta prvostupanjska presuda potvrđena, navodeći da se u tom predmetu postupak vodio radi sankcioniranja ponašanja dužnosnika protivnog odredbi članka 11. stavka 1. ZSSI-a te se u tom predmetu nije osporavala pravna osnova za donošenje odluka tuženika kojom se utvrđuju povrede načela djelovanja iz članka 5. toga Zakona. U odnosu na javnu objavu svih tuženikovih odluka, tužitelj ističe da je formalističko tumačenje po kojem bi za njega ta objava bila sankcija jedino u slučaju da je izvršena na njegov trošak, potpuno promašeno. Šteta koju je tužitelj pretrpio uslijed objave kasnije poništene tuženikove odluke daleko je veća od troška njene objave u jednom mediju. Smatra da tuženik, kao i tijekom postupka, opširno elaborira svoj stav o postojanju njegovog zakonskog ovlaštenja za pokretanje postupka radi povrede načela iz članka 5. ZSSI-a, pri čemu se služi vrlo općenitim i načelnim stavovima o borbi protiv korupcije i sukoba interesa, kao i promicanju čestitosti, transparentnosti i odgovornosti među javnim dužnosnicima, dajući svoja tumačenja dijelova odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske i Izvješća GRECO-a. Pritom tuženik ne navodi ni jedan konkretan zakonski propis ili izričito artikuliran stav iz kojeg bi nedvosmisleno slijedilo da tuženik, ili bilo koje slično tijelo, mogu donositi odluke o tomu da li je neki dužnosnik postupao neetično, nevjerodostojno, nesavjesno, neodgovorno ili netransparentno. Nadalje, tužitelj ističe da tuženik pogrešno interpretira i Izvješće GRECO-a, te navodi kako iz citiranih odredbi Izvješća ne proizlazi da GRECO članak 5. ZSSI-a smatra ključnom odredbom tog Zakona, već se to odnosi na članak 2. za koji GRECO jasno u stavku 92. kaže da ga smatra ključnom odredbom ZSSI-a. GRECO radi jasnu distinkciju između članka 2. i članka 5. ZSSI-a za koji svaki puta navodi da se radi o općim načelima djelovanja, te ni u jednom dijelu Izvješća ovaj članak ne naziva niti smatra ključnom odredbom Zakona. Tužitelj nastavno opširno iznosi i druge razloge zbog kojih smatra da je osporena presuda na zakonu utemeljena te predlaže ovom Sudu žalbu tuženika odbiti i potvrditi prvostupanjsku presudu. Ujedno potražuje iskazani trošak za sastav odgovora na žalbu uvećan za PDV.

5. Žalba nije osnovana.

6. Ispitujući prvostupanjsku presudu u dijelu u kojem je osporavana žalbom i u granicama razloga navedenih u žalbi, ovaj Sud nalazi da je pobijana presuda utemeljena na zakonu te da je prvostupanjski upravni sud za svoju odluku naveo valjane, dostatno i argumentirano obrazložene razloge, utemeljene na podacima sveza spisa i pravilnoj primjeni mjerodavnog materijalnog prava.

7. Naime, razmatrajući sadržaj žalbenih navoda, kao i dokaze koji prileže svezu spisa, ovaj Sud nalazi da se osporena presuda ne može ocijeniti nezakonitom iz razloga na koje tuženik upire u žalbi. To stoga jer je prvostupanjski sud svoju odluku utemeljio na činjenicama koje su u postupku pravilno i u potpunosti utvrđene, nakon čega je, pravilnim tumačenjem relevantnih odredaba ZSSI-a, osobito članka 5. stavka 1. i stavka 4. ZSSI-a, osnovano zaključio da u konkretnom slučaju ne postoji pravna osnova temeljem koje bi tuženik utvrdio nesavjesno i netransparentno postupanje dužnosnika, samostalno i izvan konkretiziranog bića djela kao propisanog zabranjenog djelovanja.

8. Naime, odredbom članka 5. stavka 1. 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, dok je stavkom 4. navedene odredbe ZSSI-a propisano da građani imaju pravo biti upoznati s ponašanjem dužnosnika kao javnih osoba, a koje su u vezi s obnašanjem njihove dužnosti.

9. Citirana pravna norma, dakle, sadrži načela djelovanja dužnosnika te kao takva na općenit način regulira ponašanje dužnosnika u obnašanju javnih dužnosti, slijedom čega ista ne može biti sama po sebi osnova za donošenje odluke kojom tuženik deklaratorno utvrđuje povrede te odredbe.

10. Što se, naime, smatra ponašanjem dužnosnika koje nije u skladu s općim načelima iz članka 5. ZSSI-a detaljno je i konkretno razrađeno daljnjim (razrađujućim) odredbama ZSSI-a (članak 7., članak 10., članak 11. stavak 3. i 4., članak 12., članak 13., članak 14., članak 16. stavak 1. i 4., članak 17. stavak 3. i 6., članak 18. stavak 1. i 4. i članak 27.) te je svako postupanje dužnosnika protivno tim pojedinačnim odredbama sankcionirano izricanjem kazni propisanih odredbom članka 42., u vezi članka 43. do 45. ZSSI-a (opomena, obustava isplate dijela neto mjesečne plaće, javno objavljivanje odluke Povjerenstva).

11. Za drukčiju ocjenu nema temelja niti u odredbi članka 30. stavka 1. podstavka 1. ZSSI-a, kojom je propisano da je u nadležnosti tuženika pokretanje postupaka sukoba interesa i donošenje odluka o tome je li određeno djelovanje ili propust dužnosnika predstavlja povredu odredbi ovog Zakona.

12. Povrede pak odredaba ZSSI-a regulirane su Glavom V toga Zakona, pod nazivom „Kršenje odredaba ovog Zakona“ (članak 42.), kojom su propisane sankcije za povrede taksativno navedenih zakonskih odredaba, a među kojima nije i članak 5. ZSSI-a, što posljedično znači da, i po ocjeni ovoga Suda, tuženik nije imao temelja u zakonu deklaratorno, bez izricanja sankcije, utvrđivati da je dužnosnik počinio povredu zakonske odredbe koja nije navedena u odredbi članka 42. ZSSI-a.

13. Na takav zaključak dodatno upućuje i odredba članka 48. stavka 1. ZSSI-a, prema kojoj je dopušteno pokrenuti upravni spor samo protiv odluka tuženika iz članka 42. do 45. ZSSI-a, dakle, protiv odluka kojima su utvrđene povrede taksativno navedenih odredaba ZSSI-a i za iste izrečene sankcije, o čemu se ovdje ne radi, jer je odlukom tuženika utvrđeno da je tužitelj povrijedio opća načela postupanja propisana odredbom članka 5. stavka 1. i stavka 4. ZSSI-a, a koja odredba, bez

prijetnje sankcijom, dužnosnicima općenito nalaže da u obnašanju javnih dužnosti postupaju časno, pošteno, savjesno, odgovorno i nepristrano (stavak 1.), odnosno da građani imaju pravo biti upoznati s ponašanjem dužnosnika koje je u vezi s obnašanjem njihove dužnosti (stavak 4.).

14. Zakonodavac je, naime, propisivanjem načela djelovanja dužnosnika, smještenih u Glavi I ZSSI-a s općim odredbama, postavio opće okvire unutar kojih je daljnjim odredbama (Glava II i Glava III) na izričit način odredio radnje koje su dužnosniku zabranjene, odnosno obveze kojih se dužan pridržavati, a sve sukladno temeljnim načelima djelovanja dužnosnika. Time je na jasan i nedvosmislen način daljnjim pojedinačnim odredbama razradio djelovanje/postupanje dužnosnika koje se protivi općim načelima te, s obzirom na težinu povrede, odnosno protupravnosti, normirao sankcije za one čije se djelovanje protivi propisanoj zabrani/zapovjedi. Stoga je načela djelovanja potrebno tumačiti u međusobnoj povezanosti s tim pojedinačnim razrađujućim normama te odluku kojom se utvrđuju povrede u postupanju dužnosnika utemeljiti na zakonskim odredbama opisanim člankom 42. ZSSI-a, a kojima su normirana zabranjena ponašanja i sankcije za isto.

15. Sud ne nalazi povredu zakona niti u razlozima koje je, imajući na umu obvezatnost odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, prvostupanjski upravni sud argumentirano obrazložio primjenjujući stajališta iz ustavnosudske odluke, broj: U-III-673/2018 od 2. srpnja 2019., a u kojoj su razmatrana pravna pitanja granica ovlasti tuženika, među inim, pravne osnove za donošenje odluka kojima se utvrđuju povrede načela djelovanja iz članka 5. ZSSI-a te izražena stajališta bitna za donošenje odluke i u ovoj stvari.

16. Neosnovano tuženik upire na bitnu povredu pravila sudskog postupka počinjenu zbog toga što mu prvostupanjski sud nije omogućio davanje očitovanja na podnesak kojim je tužitelj odgovorio na tuženikov odgovor na tužbu. Naime, a sukladno članku 66. stavku 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj: 20/10., 143/12., 152/14. i 29/17. – dalje: ZUS), bitna povreda pravila sudskog postupka postoji kad upravni sud u tijeku spora nije primijenio ili je nepravilno primijenio odredbe ovoga Zakona, a to je utjecalo na donošenje zakonite i pravilne presude, čemu ovdje nije udovoljeno. Naime, Sud ne nalazi povrede ZUS-a u tome što prvostupanjski sud tuženiku nije dostavio tužiteljevo očitovanje na odgovor na tužbu tuženika, jer je, sukladno članku 32., u vezi članka 34. stavka 1. ZUS-a, obveza suda dostaviti tužbu na odgovor tuženiku i (ako ih ima) zainteresiranim osobama, kako bi sve stranke u postupku imale mogućnost izjasniti se o činjeničnim navodima i dokaznim prijedlozima drugih stranaka, a što je ovdje i učinjeno.

17. Slijedom izloženog, ovaj Sud nije našao osnove osporenu presudu, uz obrazloženje kakvo je njome dato, ocijeniti nezakonitom. To osobito stoga jer tuženik pravilnost prvostupanjske presude pobija dajući u stvari svoju interpretaciju primijenjenog materijalnog prava, pri čemu ukazuje na iste činjenice i dokaze te iste materijalno-pravne odredbe na kojima je utemeljio svoju odluku, a za koju je prvostupanjski sud osnovano ocijenio da je donesena pogrešnom primjenom mjerodavnog materijalnog prava, do koje je došlo prvenstveno zbog nepravilnog tumačenja relevantnih zakonskih odredaba.

18. Kako, dakle, tuženik žalbenim navodima nije doveo u sumnju pravilnost primjene materijalnog i postupovnog prava, to ovaj Sud nije našao osnove za usvajanje žalbe.

19. Na kraju, a u odnosu na zahtjev tužitelja za naknadu troškova sastava odgovora na žalbu, napominje se da navedeni odgovor, kao procesna radnja, nije bio potreban za donošenje odluke u ovoj stvari pa ga ovaj Sud ne smatra opravdanim izdatkom u smislu članka 79. stavka 1. ZUS-a, radi čega je zahtjev valjalo odbiti.

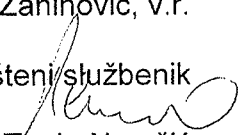
20. Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 74. stavka 1. i članka 79. stavka 6. ZUS-a, odlučiti kao u izreci ove presude.

U Zagrebu 27. svibnja 2021.

Predsjednica vijeća
Senka Orlić-Zaninović, v.r.

Za točnost otpavka – ovlaštenj službenik




Tanja Nemčić