



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

REPUBLIKA HRVATSKA
POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE
O SUKOBU INTERESA

BR. OJ: 711-U-2908-P-434-17/20-16-3

PRIMLJENO: NEPOSREDNO PREUZETANO POŠTI
dana 25-06-2021 20.

Usl-964/20
UPRAVNI SUD
U ZAGREBU
PRIMLJENO
dana 25-06-2021

Poslovni broj: Usž-3963/20-3

U IME REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sutkinja toga suda Sanje Štefan, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan i Ljiljane Karlovčan-Durović, članica vijeća te više sudske savjetnice Lane Štok, 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, Zagreb, Ulica kneza Mutimira 5, radi sukoba interesa, odlučujući o žalbi tuženika protiv presude Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: Usl-964/20-6 od 25. svibnja 2020., na sjednici vijeća održanoj 10. lipnja 2021.

presudio je

- I. Žalba tuženika se odbija i potvrđuje presuda Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: Usl-964/20-6 od 25. svibnja 2020.
- II. Odbija se tužiteljev zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka.

Obrazloženje

1. Pobijanom presudom prvostupanjskog suda poništena je odluka tuženika, broj: 711-I-376-P-434-17/20-10-17 od 31. listopada 2019. (točka I. izreke presude), obustavljen postupak pokrenut odlukom tuženika, broj: 711-I-98-P-434-17/18-06-17 od 25. listopada 2018. (točka II. izreke presude) te naloženo tuženiku da nadoknadi tužitelju troškove upravnog spora (točka III. izreke presude).
2. Odlukom tuženika od 31. listopada 2019. utvrđeno je da je tužitelj, zastupnik u Hrvatskom saboru, prihvaćanjem stipendije u vrijednosti 263.000,00 kn, na temelju ugovora o edukaciji prema međunarodnom Chief Executive MBA programu od 22. rujna 2014., sklopljenog s trgovačkim 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", 26/11., 12/12., 126/12. i 57/15.; u daljnjem tekstu: ZSSI).
3. Protiv prvostupanjske presude tuženik podnosi žalbu zbog pogrešne primjene materijalnog prava. U žalbi u bitnom ističe da se prvostupanjski sud nije osvrnuo na njegove navode niti na presudu Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: Usl-4587/18-6 od 21. veljače 2019. (potvrđenu presudom ovoga Suda, poslovni broj: Usž-1948/19-2 od 12. rujna 2019.), a koja presuda je suprotna presudi koja se pobija

u ovom postupku. Tuženik smatra da prvostupanjski sud pogrešno tumači odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-673/2018 od 2. srpnja 2019. Osvrćući se na zaključke prvostupanjskog suda iznesene u obrazloženju pobijane presude tuženik ističe da ne postoje nikakve druge sankcije osim onih iz članka 42. stavka 1. ZSSI-a te da tuženik izriče samo one sankcije koje je ovlašten izricati, pri čemu nije riječ ni o kakvim „formalnim“ sankcijama, za razliku od „neformalnih“ sankcija. Mišljenja je da bi stav prvostupanjskog suda da je deklaracija odgovornosti, javno objavljena na internetskoj stranici tuženika – sankcija, značio da je objava izreke akta bilo kojeg javnopravnog tijela kojim se utvrđuju određene nepravilnosti u postupanju stranke činjenične naravi – posebna vrsta (neformalne) sankcije. Prihvatanje takvog tumačenja imalo bi za posljedicu to da bi tuženik u slučajevima u kojima pokreće postupak zbog moguće povrede npr. članaka 7., 11. ili 14. ZSSI-a i utvrđuje povredu tih zakonskih odredaba (za koju povredu je propisana mogućnost izricanja sankcija), zapravo izricao „dvostruku“ sankciju – prvi put kad izrekne sankciju i drugi put kad objavi odluku koja sadrži izrečenu sankciju. Upire na činjenicu da nijedan upravni sud nije utvrdio nezakonitost postupanja tuženika koja bi se ogledala u izricanju dviju sankcija za jednu povredu. Naglašava da je sankcija izricanje neke mjere koja se izriče po utvrđenju neke povrede, dok sama deklaracija povrede nije sankcija. Sankcija se izriče samo jednom, a javna objava koja slijedi nije vrsta sankcije, već postupanje u skladu s člankom 39. stavkom 7. ZSSI-a. Tuženik upire na razlike između javne objave presude i objave odluke tuženika na njegovoj internetskoj stranici. Što se tiče postupanja na temelju članka 5. ZSSI-a, ističe da se iz činjenice što za kršenje načela iz tog članka ZSSI-a nisu propisane sankcije ne može izvući zaključak da tuženik nije ovlašten pokrenuti postupak zbog moguće povrede članka 5. ZSSI-a te utvrditi povredu tog članka. Tuženik, nadalje, razgraničava različite oblike postupanja dužnosnika suprotno ZSSI-u, za koje su propisane različite pravne posljedice. Naglašava da svrha postupaka iz njegove nadležnosti nije samo sankcioniranje dužnosnika, već i generalna prevencija i edukacija s ciljem sprječavanja sukoba interesa odnosno sprječavanja kršenja svih obveza, ograničenja i zabrana propisanih ZSSI-em. Mišljenja je da Ustavni sud u odluci, broj: U-III-673/2018 od 2. srpnja 2019. nije doveo u pitanje ovlast tuženika da odlučuje o sukobu interesa, povredi načela djelovanja dužnosnika i kršenju ostalih odredaba ZSSI-a. Poziva se i na Izvješće V. Evaluacijskog kruga Skupine država protiv korupcije Vijeća Europe (GRECO) od 6. prosinca 2019. iz kojega proizlazi pravilnost tuženikova mišljenja da je ovlašten utvrditi povredu članaka 2. i 5. ZSSI-a, ali bez mogućnosti izricanja sankcije. Oспорava stajalište prvostupanjskog suda da nije ovlašten utvrđivati samostalnu povredu načela propisanih člankom 5. ZSSI-a jer norma nije dostupna, predvidiva, precizno formulirana u trenutku u kojemu adresat norme djeluje ili propušta djelovati. Smatra pogrešnim i ocjenu prvostupanjskog suda da članak 30. stavak 1. ZSSI-a nije pravna osnova za donošenje samostalne odluke kojom se utvrđuje povreda načela iz članka 5. ZSSI-a. Naposljetku, tuženik obrazlaže svoj stav o sudskoj zaštiti stranaka i protiv odluka tuženika kojima su utvrđene povrede etičkih načela. Predlaže usvajanje žalbe, poništavanje pobijane presude i odbijanje tužbenog zahtjeva kao i tužiteljeva zahtjeva za naknadu troškova spora.

4. U odgovoru na žalbu tužitelj u bitnom ističe da se odredbe ZSSI-a primjenjuju onako kako glase i kako ih tumače nadležni sudovi, a ne onako kako ih jednostrano i neosnovano interpretira tuženik. Tužitelj smatra da odredba članka 5. ZSSI-a nije samostalna osnova za utvrđivanje odgovornosti tužitelja kao dužnosnika jer bi to bilo

protivno njenom smislu i svrsi. Utvrđivanjem odgovornosti tužitelja na temelju članka 5. ZSSI-a i javnom objavom takve odluke tuženika, tužitelja se faktički sankcionira. Navodi da je tuženik odluku objavio na svojoj web stranici te da su odluku prenijeli svi značajniji mediji u Republici Hrvatskoj. Zbog takve javne dostupnosti odluke tuženika, tužitelj je trpio određene posljedice – ponajviše to što ga se u javnosti percipiralo kao osobu koja je prekršila zakon. Smatra da nema suštinske razlike između ovakve objave i objave u smislu članka 45. ZSSI-a. Tužitelj smatra utemeljenim pozivanje prvostupanjskog suda na odluku Ustavnog suda, broj: U-III-673/2018 od 2. srpnja 2019. Upućuje na presudu ovoga Suda, poslovni broj: Usž-2745/18-5 od 10. prosinca 2020., smatrajući da su stajališta Suda izražena u toj presudi primjenjiva i u ovom predmetu. Predlaže da Sud odbije žalbu tuženika i potvrdi prvostupanjsku presudu te dosudi tužitelju naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 5.000,00 kn s pripadajućim PDV-om i troškom sudskih pristojbi.

5. Žalba nije osnovana.

6. Ispitujući prvostupanjsku presudu u skladu s člankom 73. stavkom 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 29/17.; u daljnjem tekstu: ZUS) ovaj Sud je utvrdio da ne postoje žalbeni razlozi zbog kojih se presuda pobija, odnosno da oni ne utječu na zakonitost pobijane presude.

7. Oспоравано rješenje tuženika od 31. listopada 2019. prvostupanjski sud je ocjenjivao u svjetlu stajališta Ustavnog suda izraženih u odluci, broj: U-III-673/2018 od 2. srpnja 2019.

8. Prvostupanjski sud u bitnom ističe da u osporenoj odluci tuženika nema formalno izrečene sankcije, već se odlukom deklarira da je dužnosnik (tužitelj), zbog određenog činjeničnog postupanja, koristio obnašanje javne dužnosti kako bi postigao osobni probitak, čime se doveo i u odnos zavisnosti, a što je, prema ocjeni prvostupanjskog suda, samo po sebi, deklaracija odgovornosti, odnosno izrečena osuda. Pored toga, u konkretnom slučaju prvostupanjski sud smatra bitnom i okolnost da je takva odluka tuženika (kojom se osuđuje postupanje dužnosnika) učinjena dostupnom javnosti, između ostalog i na službenim stranicama tuženika. Pritom sud ne nalazi (u sadržajnom smislu) 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 navedenim 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.

9. Tražeći odgovor na pitanje daje li ZSSI tuženiku ovlast da samo pozivom na članak 5. toga Zakona utvrdi povredu načela djelovanja ili je dužan takvo utvrđenje povezati s konkretnom odredbom ZSSI-a koja je povrijeđena određenim ponašanjem ili propustom dužnosnika, prvostupanjski sud polazi od prakse Europskog suda za ljudska prava o obilježjima odnosno kvaliteti propisa koji utječu na prava odnosno obveze adresata te zaključuje da članak 5. ZSSI-a, 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 danim okolnostima, posljedice koje

određena radnja može imati, slijedom čega je načela djelovanja nužno povezati s konkretnom odredbom ZSSI-a koja je povrijeđena određenim ponašanjem ili propustom dužnosnika.

10. Što se tiče pravne osnove za postupanje tuženika na način kao u konkretnom slučaju prvostupanjski sud u bitnom ističe da čak i primjena gramatičkog i formalnog tumačenja ZSSI-a upućuje na zaključak da se članak 30. stavak 1. alineja 1. ZPPI-a, kojim je tuženiku dana ovlast donošenja odluka o tome je li djelovanje ili propust dužnosnika povreda odredaba toga Zakona, može povezati samo s dijelom ZSSI-a u kojemu su definirane 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. Sud je ocijenio 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 zbog povrede načela djelovanja, dok članak 30. stavak 1. alineja 1. ZSSI-a nije odredba koja tuženiku daje ovlast vođenja postupka u smislu samostalnog (nevezanog) utvrđenja povreda iz članka 5. ZSSI-a. Pored toga, prvostupanjski sud ističe da niti Pravilnik o načinu rada i odlučivanja Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa („Narodne novine“, 105/14.) ne predviđa izričito održavanje sjednica ni donošenje odluka u postupcima utvrđivanja povrede načela djelovanja iz članka 5. ZSSI-a.

11. Prvostupanjski sud naposljetku zaključuje da tuženik nema ovlast izricanja sankcija dužnosnicima izvan onih propisanih člancima 42. do 45. ZSSI-a.

12. Na temelju navedene analize prvostupanjski sud zaključuje da ne postoji pravna osnova na temelju koje bi postojala ovlast tuženika utvrđivati povredu načela djelovanja samostalno i izvan konkretiziranog bića djela, kao propisanog zabranjenog postupanja, zbog čega je osporenu odluku tuženika ocijenio nezakonitom.

13. Ocjenjujući osnovanost žalbe, prije svega valja istaknuti da je u žalbenom stadiju postupka među strankama sporna ovlast tuženika da u postupku odlučivanja o sukobu interesa utvrđuje povredu člankom 5. ZSSI-a propisanih načela djelovanja dužnosnika.

14. Sud nalazi potrebnim naglasiti da u ovom slučaju valja imati na umu stajališta iz odluke Ustavnog suda, broj: U-III-673/2018 od 2. srpnja 2019., donesene u predmetu slične pravne i činjenične osnove, u kojoj su, među ostalim, razmatrana pitanja granica ovlasti tuženika te pravna osnova za donošenje odluka kojima se utvrđuju povrede načela djelovanja iz članka 5. ZSSI-a.

15. Člankom 5. stavkom 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. Stavkom 3. članka 5. ZSSI-a propisano je da 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.

15.1. Navedene zakonske odredbe sadrže načela djelovanja dužnosnika te na općenit način uređuju (ne)prihvatljivo ponašanje dužnosnika u obnašanju javnih dužnosti. Prema ocjeni ovoga Suda, te odredbe, same za sebe, ne mogu biti osnova za donošenje odluke kojom se utvrđuje (deklarira) povreda. Za tumačenje domašaja članka 5. ZSSI-a na način na koji to čini tuženik nema podloge ni u tom članku ni u

drugim odredbama ZSSI-a, a niti u samoj definiciji deklaratornog akta, kao akta koji utvrđuje postojeći pravni odnos ili pravnu situaciju. Takav akt djeluje *ex tunc*, odnosno od trenutka kad su nastupile okolnosti utvrđene u pravnoj normi zbog kojih je akt donesen.

16. Člankom 30. stavkom 1. alinejom 1. ZSSI-a propisano je da je u nadležnosti tuženika pokretanje postupaka sukoba interesa i donošenje odluka o tome predstavlja li povredu odredaba toga Zakona određeno djelovanje ili propust dužnosnika. Nadležnost tuženika, propisana navedenom odredbom ZSSI-a precizno je i striktno uređena i, kao takva, ne ostavlja prostor za ekstenzivno tumačenje ovlasti tuženika na način kao što čini tuženik u konkretnoj stvari.

17. Povrede odredaba ZSSI-a uređene 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.

18. Polazeći od navedenog, a imajući na umu stajalište Ustavnog suda o polaznim točkama pri određivanju granica ovlasti tuženika na temelju ZSSI-a, ovaj Sud smatra da je prvostupanjski sud, odgovorivši na pitanja koja Ustavni sud apostrofira u svojoj odluci, a koja su prema mišljenju prvostupanjskog suda relevantna i u konkretnom slučaju, u cijelosti udovoljio zahtjevima odnosno standardima valjano obrazložene sudske odluke. Pored navedenog, formalnog aspekta pobijane presude, valja reći da ovaj Sud ne nalazi nezakonitosti presude prvostupanjskog suda ni u aspektu primjene materijalnog prava, prihvaćajući obrazloženje osporavane presude u kojemu je analiziran normativni okvir sprječavanja sukoba interesa u Republici Hrvatskoj kao i postupanje tuženika u svjetlu prakse Europskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Republike Hrvatske relevantne u konkretnom slučaju uz vrlo iscrpno i argumentirano obrazloženu ocjenu suda o nezakonitosti odluke tuženika. S obzirom na navedeno, a imajući na umu činjenicu da tuženik u žalbi ponavlja svoje ranije navode, koje je prvostupanjski sud pravilno i s valjanim obrazloženjem ocijenio neosnovanima, ovaj Sud ne nalazi potrebnim ponavljati razloge zbog kojih su istovjetni navodi, iznošeni u prvostupanjskom upravnom sporu, (pravilno) ocijenjeni neosnovanima.

19. Valja ponoviti stajalište ovoga Suda izraženo u presudi, poslovni broj: Usž-2745/18-5 od 10. prosinca 2020., da je zakonodavac, 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, propisao sankcije za one čije se djelovanje protivi propisanoj zabrani/zapovjedi. Stoga je načela djelovanja nužno tumačiti u međusobnoj povezanosti s tim pojedinačnim razrađujućim normama te odluku kojom se utvrđuju povrede u postupanju dužnosnika utemeljiti na zakonskim odredbama propisanim člankom 42. ZSSI-a.

20. Budući da, zbog naprijed navedenog, ne postoje razlozi zbog kojih tuženik pobija prvostupanjsku presudu, kao ni razlozi na koje ovaj Sud pazi po službenoj dužnosti, valjalo je, na temelju članka 74. stavka 1. ZUS-a, odlučiti kao u točki I. izreke.

21. Točka II. izreke utemeljena je na ocjeni Suda da podnesci tužitelja iz žalbenog postupka nisu od utjecaja na odlučivanje u ovom postupku, slijedom čega troškove u žalbenom postupku Sud ne smatra opravdanim troškovima u smislu članka 79. stavka 1. ZUS-a.

U Zagrebu 10. lipnja 2021.

Predsjednica vijeća
Sanja Štefan, v.r.

Za točnost otpravka - ovlaštení službenik

