



REPUBLIKA HRVATSKA
UPRAVNI SUD U ZAGREBU
Avenija Dubrovnik 6 i 8

REPUBLIKA HRVATSKA
POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE
O SUKOBU INTERESA

BROJ: 711-U-5662-IK-3/21-10-17

PRIMLJENO: NEPOSREDNO - PRILožANO POŠTI
30-11-2021
dana 20.....

..... prilogu. Primjenika Priloga

U IME REPUBLIKE HRVATSKE

RJEŠENJE

Upravni sud u Zagrebu, po sucu toga suda Ivanu Levaku, te zapisničarki Mateji Marjanović, u upravnom sporu tužitelja Marina Puha Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, zagreb, Ulica kneza Mislava 11/3, kojega zastupa Daniel Žabčić, savjetnik u Uredu povjerenstva, prema generalnoj punomoći Su-108/19, radi postupanja javnopravnog tijela, dana 5. studenog 2021. godine,

riješio je

Tužba se odbacuje.

Obrazloženje

1. Tužitelj je podnio tužbu ovom sudu dana 26. ožujka 2021. godine protiv rješenja Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Broj: UP/I-11-I-304-IK-3/21-04-1 od 18. veljače 2021. godine, kojim se odbija prigovor tužitelja, kao dužnosnika, podnesen 2. veljače 2021. godine, a povodom zaključka Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Broj: 711-I-95-IK-3/21-01-16 od 18. siječnja 2021. godine. Citiranim zaključkom Povjerenstvo je pozvalo dužnosnika Marina Puha, vršitelja dužnosti direktora Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstva od 1. travnja 2018. godine do 1. svibnja 2019. godine, te direktora Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo od 1. svibnja 2019. godine, da u roku od 15 dana od dana primitka toga zaključka ispuni obvezu podnošenja pravilno i potpuno ispunjenih važećih obrazaca izvješća o imovinskom stanju dužnosnika povodom stupanja na dužnost vršitelja dužnosti direktora Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo i povodom ponovnog imenovanja/izbora na dužnost direktora Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo, sukladno uputi iz obrazloženja ovog zaključka. Zaključkom se dužnosniku ukazuje da će, ako ne ispuni obvezu podnošenja pravilno i potpuno ispunjenog obrasca izvješća o imovinskom stanju u roku od 15 dana od dana primitka toga zaključka, Povjerenstvo protiv dužnosnika pokrenuti postupak zbog kršenja odredbi iz članka 10. u vezi s člankom 8. i člankom 9. ZSSI-a.

2. Tužitelj podnosi ovu tužbu temeljem odredbi članka 122. stavka 4. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj 47/09.). Prigovor protiv zaključka od 18. siječnja 2021. je osnovan. Isti je nezadovoljan osporenim rješenjem, koje drži

neustavnim i nezakonitim, te pobija isto zbog svih zakonom dopuštenih razloga. Postupanje Povjerenstva u ovom konkretnom slučaju bilo je samovoljno (arbitrano), sve pod krinkom pridržavanja pozitivnih propisa. U cijelosti ostaje pri navodima iz prigovora, kojima se obrazlažu razlozi prigovora protiv zaključka od 18. siječnja 2021., a koji navodi se nadalje i u cijelosti odnose i na razloge zbog kojih se podnosi ova tužba protiv osporenog rješenja. Tužitelj navodi da je dana 21. siječnja 2021. zaprimio osporeni zaključak broj: 711-I-95-IK-3/21 -01 -16 od 18. siječnja 2021. kojim ga Povjerenstvo poziva, u svojstvu dužnosnika, da kao „vršitelj dužnosti direktora Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo od 1. travnja 2018. godine do 1. svibnja 2019. godine i direktor Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo od 1. svibnja 2019. godine, da u roku od 15 dana od dana primitka ovoga zaključka ispuni obvezu podnošenja pravilno i potpuno ispunjenih važećih obrazaca izvješća o imovinskom stanju dužnosnika povodom stupanja na dužnost vršitelja dužnosti direktora Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo i povodom ponovnog imenovanja/izbora na dužnost direktora Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo, sukladno uputi iz obrazloženja ovoga zaključka." Dana 29. siječnja 2021. godine tužitelj je izjavio prigovor (u daljnjem tekstu: Prigovor), jer smatra da mu se osporenim zaključkom od 18. siječnja 2021. godine povrijeđen pravni interes na način da mi se protuzakonito nameće obveza „podnošenja pravilno i potpuno ispunjenih važećih obrazaca izvješća o imovinskom stanju dužnosnika povodom stupanja na dužnost vršitelja dužnosti direktora Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo i povodom ponovnog imenovanja/izbora na dužnost direktora Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo, sukladno uputi iz obrazloženja ovoga zaključka." Dana 25. veljače 2021. godine isti je zaprimio obavijest o postupanju broj: 711-I-305-IK-3/21 -05-18 od 18. veljače 2021. (u daljnjem tekstu: Obavijest), u kojoj Povjerenstvo obrazlaže pod kojim uvjetima i na koji način, odnosno po kojoj osnovi je, kao vršitelj dužnosti direktora/direktor Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo, uvršten u Registar dužnosnika koji vodi Povjerenstvo, a što je nadalje bila osnova za donošenje Zaključka od 18. siječnja 2021. Uz Obavijest, Povjerenstvo prilaže presliku i poziva se na svoj zaključak broj: 711-1-1261-IK-779/15-01-1 od 28. travnja 2015. godine (u daljnjem tekstu: Zaključak od 28. travnja 2015.), kojim se direktor Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo (po dužnosti odnosno funkciji koju obavlja) proglašava dužnosnikom u smislu članka 3. stavka 1. podstavka 35. Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine", broj: 26/11, 12/12, 126/12, 48/13. i 57/15.). Ista odredba propisana je člankom 3. stavkom 1. podstavkom 31. važećeg Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine", broj: 26/11, 12/12, 126/12, 48/13, 57/15. i 98/19. - u daljnjem tekstu: ZSSI). Međutim, iz meritornih odredbi Zakona o zračnom prometu i Statuta Agencije razvidno je da: Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo po svom institucionalnom položaju i organizacijskom obliku nije ustrojena kao ured, agencija, direkcija ili druga stručna služba koje Vlada Republike Hrvatske uredbom osniva radi obavljanja poslova iz svojeg djelokruga i određuje njihov ustroj, te direktora Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo ne imenuje Vlada Republike Hrvatske. Odredbama članka 3. stavka 1. podstavka 31. (35.) ZSSI-a jasno je propisano da se dužnosnicima smatraju ravnatelji agencija i direkcija Vlade Republike Hrvatske, te ravnatelji zavoda koje imenuje Vlada Republike Hrvatske. Meritum ovoga upravnog spora je neustavan i nezakonit zaključak od 28. travnja 2015. godine, kojim je Povjerenstvo nepravilno i pogrešno utvrdilo da je direktor Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo dužnosnik u smislu članka 3. stavka 1. podstavka 35. ZSSI-a, te da se na istog primjenjuju odredbe ZSSI-a. To utvrđenje (da je direktor Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo dužnosnik) Povjerenstvo obrazlaže potrebom ustrojavanja

Registra dužnosnika, te samovoljno provodi analizu, utvrđuje kriterije i donosi odluku „o tome koje se agencije smatraju agencijama Vlade u smislu članka 3. stavka 1. podstavka 35. ZSSI-a, odnosno zaključak o ravnateljima agencija koji se smatraju dužnosnicima u smislu navedene odredbe ZSSI-a.“ Temeljem tog zaključka od 28. travnja 2015. godine, tadašnji direktor Agencije upisan je u Registar dužnosnika, jednako kao što je i tužitelj osobno upisan kao vršitelj dužnosti direktora Agencije, odnosno direktor Agencije. Utvrđenje Povjerenstva da je „direktor Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo dužnosnik u smislu članka 3. stavka 1. podstavka 35. ZSSI-a, te da se na istog primjenjuju odredbe ZSSI-a“ se ne zasniva na odredbama ZSSI-a, nego na samovoljnom postupanju Povjerenstva, koje na nezakonit način tumači odredbe ZSSI-a, te na posredan način, upisom osoba na dužnosti direktora Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo u Registar dužnosnika, utvrđuje njihov dužnosnički status i obvezu postupanja po ZSSI. Nema zakonske osnove po kojoj bi se utvrdilo da je „direktor Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo dužnosnik u smislu članka 3. stavka 1. podstavka 35. ZSSI-a, te da se na istog primjenjuju odredbe ZSSI-a“. Člankom 3. stavkom 1. podstavkom 31. (35.) ZSSI-a izrijeком su navedene osobe koje se smatraju dužnosnicima temeljem dužnosti/funkcije koju obavljaju. Ukoliko je Povjerenstvo i imalo dilema oko statusa direktora Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo, imalo je na raspolaganju popis iz članka 52. stavka 3. ZSSI-a, kao pomoćno sredstvo, koje je Povjerenstvu trebalo olakšati obavljanje poslova iz njegove nadležnosti, odnosno spriječiti da Povjerenstvo „previdi“ nekog dužnosnika na kojeg se ZSSI primjenjuje. Upravo suprotno, Povjerenstvo se samovoljno upustilo u tumačenje odredbi ZSSI-a, te na taj način prešlo granicu ovlasti koja mu je dana temeljem ZSSI. Ovo je slučaj bez presedana koji dovoljno govori o razini samovolje i prelaska granice ovlasti u postupanju Povjerenstva, na način da ignoriraju i derogiraju odredbe dva posebna zakona radi donošenja odluke u formi zaključka od 28. travnja 2015. godine, temeljem kojega je i doneseno rješenje koje je predmet ovoga upravnog spora. Članak 26. Zakona o Vladi Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj: 150/11. i 119/14.) glasi: Vlada uredbom osniva urede, agencije, direkcije i druge stručne službe radi obavljanja poslova iz svojeg djelokruga i određuje njihov ustroj. Uredom, agencijom, direkcijom, odnosno drugom službom Vlade upravlja ravnatelj, kojeg imenuje Vlada, na prijedlog predsjednika Vlade, po prethodno provedenom javnom natječaju. Ravnatelj u odnosu na državne službenike i namještenike ureda, agencija, direkcija i drugih službi, ima prava i ovlasti čelnika tijela državne uprave. Ravnatelj Ureda Vlade za svoj rad odgovara Vladi. Na urede, agencije, direkcije i druge službe Vlade primjenjuju se propisi koji uređuju ustrojstvo, način rada i financiranja tijela državne uprave te propisi o državnim službenicima i namještenicima, ukoliko posebnim propisom nije drukčije određeno. Dakle, uporabom zdravog razuma i pravne logike, razvidno je sljedeće: 1. Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo osnovana je Zakonom o zračnom prometu, a ne uredbom Vlade Republike Hrvatske; 2. Osnivač Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo je Republika Hrvatska, a ne Vlada Republike Hrvatske, premda obavlja osnivačka prava; 3. Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo osnovana je kao pravna osoba s javnim ovlastima koja obavlja poslove od interesa za Republiku Hrvatsku, a ne poslove iz djelokruga Vlade Republike Hrvatske; 4. Vlada Republike Hrvatske ne uređuje ustroj Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo, već Vijeće Agencije. 5. Direktora Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo imenuje Vijeće Agencije uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske, a ne Vlada Republike Hrvatske; 6. Direktor Agencije za svoj rad odgovara Vijeću Agencije i ministru, a ne Vladi Republike Hrvatske; 7. Na Hrvatsku agenciju za civilno zrakoplovstvo ne primjenjuju se propisi

koji uređuju ustrojstvo, način rada i financiranja tijela državne uprave te propisi o državnim službenicima i namještenicima. Pravni položaj zaposlenika Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo, uvjeti za zasnivanje radnog odnosa, plaće i druga pitanja u vezi s radnim odnosima, koja nisu uređena Zakonom o zračnom prometu, uređuju se Statutom Agencije i drugim općim aktima Agencije u skladu s općim propisima o radu. Na pitanja koja nisu uređena Zakonom o zračnom prometu na Hrvatsku agenciju za civilno zrakoplovstvo se primjenjuju odredbe Zakona o ustanovama. U odnosu na navedeno, razvidno je da Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo, prema svojem institucionalnom položaju, nije agencija Vlade Republike Hrvatske, niti po jednom od kriterija propisanih odredbama članka 26. Zakona o Vladi Republike Hrvatske. Nadalje, članak 7. Zakona o sustavu državne uprave („Narodne novine”, broj: 150/11. i 12/13.) glasi: Zamjenici predstojnika državnog ureda, glavni tajnici ministarstva i državnog ureda, zamjenici ravnatelja državnih upravnih organizacija, ravnatelji ureda Vlade Republike Hrvatske, predstojnik Ureda potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske, ravnatelji ureda, agencija, direkcija i drugih stručnih službi koje Vlada Republike Hrvatske osniva uredbom te predstojnici ureda državne uprave u jedinicama područne (regionalne) samouprave rukovodeći su državni službenici. Državne službenike iz stavka 1. ovoga članka imenuje i razrješava Vlada Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada), na temelju javnoga natječaja, ako zakonom nije drukčije određeno. Dakle, uporabom zdravog razuma i pravne logike, razvidno je sljedeće: 1. Direktor Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo nije (rukovodeći) državni službenik, već radnik Agencije temeljem ugovora o radu koji sklapa s predsjednikom Vijeća Agencije, u ime Vijeća Agencije. Temeljem ugovora o radu, direktor Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo ostvaruje prava iz radnog odnosa kao i ostali radnici Agencije sukladno općim aktima Agencije; 2. Direktora Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo imenuje i razrješava Vijeće Agencije, uz suglasnost Vlade, a ne Vlada republike Hrvatske. U odnosu na navedeno, razvidno je da odredbe članka 7. Zakona o sustavu državne uprave nisu primjenjive na direktora Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo. Razvidno je kako je tumačenje članka 3. stavka 1. podstavka 31. (35.) ZSSI-a kakvo je dalo Povjerenstvo, kao i način na koji je to tijelo u osporenom zaključku od 28. travnja 2015. godine utvrdilo da je „direktor Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo dužnosnik u smislu članka 3. stavka 1. podstavka 35. ZSSI-a, te da se na istog primjenjuju odredbe ZSSI-a“, dovelo do povrede ustavnog zahtjeva za "zakonitošću" pojedinačnih akata tijela javnih vlasti u smislu članka 19. stavka 1. u vezi s člankom 3. Ustava Republike Hrvatske. Navedeno se odnosi i na rješenje, jednako kao i na zaključak od 18. siječnja 2021. godine, te Obavijest. U obrazloženju osporenog rješenja, Povjerenstvo nepravilno, samovoljno i nerazumno tumači da se dio odredbe „koje imenuje Vlada Republike Hrvatske“ odnosi samo na ravnatelje zavoda, a da se ne odnosi i na ravnatelje agencija i direkcija Vlade Republike Hrvatske. Apsolutno neprihvatljivo tumačenje protiv pravne logike i zdravog razuma. Upravo je smisao odredbe članka 3. stavka 1. podstavka 31. (35.) ZSSI-a imenovanje ravnatelja agencija i direkcija Vlade Republike Hrvatske te ravnatelja zavoda od strane Vlade Republike Hrvatske, jer i ravnatelje agencija i direkcija Vlade Republike Hrvatske imenuje Vlada Republike Hrvatske. Povjerenstvo daje ovo apsurdno tumačenje iz razloga što to nije bilo navedeno u neustavnom i nezakonitom zaključku od 28. travnja 2015. godine, kojim je Povjerenstvo nepravilno utvrdilo da je direktor Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo dužnosnik u smislu članka 3. stavka 1. podstavka 35. ZSSI-a, te da se na istog primjenjuju odredbe ZSSI-a. Na taj način, Povjerenstvo nastoji naknadno osporiti jedan od argumenata kojima tužitelj

osporava rješenje (Direktora Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo ne imenuje Vlada Republike Hrvatske).

3. Slijedom iznesenog tužitelj predlaže da sud poništi rješenje Povjerenstva, Broj: 711-1-304-IK-3/21-04-18 od 18. veljače 2021. godine; oglasi ništavim zaključak Povjerenstva, Broj: 711-1-95-IK-3/21-01-16 od 18. siječnja 2021. godine; oglasi ništavim zaključak Povjerenstva, Broj: 711-1-1261-IK-779/15-01-1 od 28. travnja 2015. godine, te naloži Povjerenstvu da ukloni ime tužitelja s popisa dužnosnika u Registru dužnosnika.

4. U svom odgovoru na tužbu tuženik ostaje kod razloga i navoda iznijetih u obrazloženju pobijanog rješenja, te predlaže da sud odbaci tužbu temeljem članka 30. ZUS-a, jer ne postoje pretpostavke za vođenje spora, obzirom da se zaključkom od 18. siječnja 2021. godine i zaključkom od 28. travnja 2015. godine ne dira u pravo ili pravni interes tužitelja, te podredno da odbije tužbu kao neosnovanu. Naime, člankom 3. stavkom 1. podstavkom 31. Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, broj: 26/11, 12/12, 126/12, 48/13, 57/15. i 98/19.), u daljnjem tekstu: ZSSI) propisano je da su direktori Agencija Vlade Republike Hrvatske dužnosnici u smislu odredbi ZSSI-a (prije donošenja zakonskih izmjena i dopuna objavljenih u „Narodnim novinama“ broj 98/19. radilo se o podstavku 35. istog članka Zakona). Člankom 8. stavkom 1. ZSSI-a propisano je da su dužnosnici obvezni u roku od 30 dana od dana stupanja na dužnost podnijeti izvješće Povjerenstvu s podacima o dužnosti koju obavljaju profesionalno ili neprofesionalno, o ostalim dužnostima koje obnašaju, odnosno djelatnostima koje obavljaju, o djelatnosti koju su obavljali neposredno prije stupanja na dužnost i s podacima o svojoj imovini, te imovini svoga bračnog ili izvanbračnog druga i malodobne djece, sa stanjem na taj dan. Člankom 10. ZSSI-a propisano je da će, ako Povjerenstvo utvrdi da dužnosnik nije ispunio obveze iz članka 8. i članka 9. stavka 1. ZSSI-a (podnošenje izvješća o imovinskom stanju), pisanim putem zatražiti od dužnosnika ispunjenje obveze, s time da rok za ispunjenje te obveze ne može biti duži od 15 dana od dana primitka pisanog zahtjeva, a ako dužnosnik ne ispunji obvezu u ostavljenom roku, Povjerenstvo će pokrenuti postupak protiv dužnosnika zbog kršenja odredbi iz članka 8. i 9. ZSSI-a. Nadalje, člankom 77. stavkom 1. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj: 47/09.), u daljnjem tekstu: ZUP) propisano je da se zaključkom odlučuje o postupovnim pitanjima, ako tim Zakonom nije propisano donošenje rješenja. Prema stavku 5. istog članka Zakona protiv zaključka se ne može izjaviti žalba, te se zaključak može pobijati žalbom protiv rješenja kojim se rješava o upravnoj stvari. Člankom 156. navedenog Zakona propisano je da osoba koja smatra da joj je drugim postupanjem javnopravnog tijela iz područja upravnog prava, o kojem se ne donosi rješenje, povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes, može izjaviti prigovor sve dok takvo postupanje traje ili traju njegove posljedice. Člankom 30. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj: 20/10, 143/12. i 152/14.) propisano je da će sud rješenjem odbaciti tužbu, jer ne postoje pretpostavke za vođenje spora, ako utvrdi da se pojedinačnim odlukom, postupanjem ili upravnim ugovorom ne dira u pravo ili pravni interes tužitelja. Nadalje, tužitelj je stupio na dužnost vršitelja dužnosti direktora Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo (u daljnjem tekstu: Agencija) dana 1. travnja 2018. godine, te potom na dužnost direktora Agencije dana 1. svibnja 2019. godine, ali nije podnio izvješće o imovinskom stanju povodom stupanja na navedene dužnosti, u smislu obveze propisane člankom 8. stavkom 1. ZSSI-a. Stoga je tuženik u smislu odredbe članka 10. ZSSI-a donio zaključak Broj: 711-1-95-IK- 3/21-01-16 od 18. siječnja 2021. godine, kojim je pod točkom I. izreke pozvao tužitelja da u roku od 15 dana od dana

primitka zaključka ispuni obvezu podnošenja izvješća o imovinskom stanju povodom stupanja na iste dužnosti, a pod točkom II. izreke tužitelju je ukazano da će se protiv njega pokrenuti postupak zbog kršenja članka 10. ZSSI-a u svezi s člancima 8. i 9. ZSSI-a. Tužitelj ne može pobijati ovaj zaključak, sukladno odredbi članka 77. stavka 5. Zakona o općem upravnom postupku, samostalnim pravnim lijekom, niti je mogućnost pobijanja ovog akta propisana odredbama ZSSI-a. Međutim, imajući u vidu da propust podnošenja izvješća o imovinskom stanju ujedno predstavlja povredu ZSSI-a, te da je zakonodavac člankom 10. ZSSI-a propisao da je prije pokretanja postupka utvrđivanja ove povrede dužnosnika potrebno pisano pozvati da u daljnjem roku podnese izvješće, tuženik je to učinio zaključkom od 18. siječnja 2021. godine, kojim mu je ukazano da će protiv njega biti pokrenut postupak utvrđivanja moguće povrede ZSSI-a, ako isto ne podnese. Dakle, ovim se zaključkom kao procesnim aktom ne stvara za tužitelja neka nova obveza, niti mu se povrjeđuje kakvo pravo, već se njegovim donošenjem poziva tužitelja da ispuni svoju zakonsku obvezu, a ujedno je zaključak pretpostavka za odlučivanje o pokretanju postupka mogućeg kršenja ZSSI-a, odnosno za donošenje konačne odluke kojom se utvrđuje je li do povrede ZSSI-a, koja bi proizlazila iz propusta podnošenja izvješća, uopće došlo. Tuženik naglašava da mu je člankom 30. stavkom 1. podstavkom 2. ZSSI-a zakonodavac u nadležnost stavio ustrojavanje registara radi primjene pojedinih odredbi toga Zakona. Na temelju navedene zakonske odredbe, člankom 25. stavkom 2. Pravilnika o načinu rada i odlučivanja Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa („Narodne novine“, broj: 105/14.), propisano je da radi obavljanja zadaća iz svoje nadležnosti Povjerenstvo ustrojava, vodi, ažurira i na internetskim stranicama objavljuje između ostalih, zajednički Registar dužnosnika. Kako bi ispunio ovu zadaću ustroja Registra dužnosnika, tuženik je prethodno morao utvrditi tko se sve smatra dužnosnikom u smislu odredbi ZSSI-a. Ističe se i da je člankom 28. stavkom 1. i 2. ZSSI-a propisano da se Povjerenstvo osniva radi provedbe tog Zakona kao stalno, neovisno i samostalno državno tijelo u čijoj nadležnosti je provedba odredbi ZSSI-a. Međutim, sama primjena i provođenje ZSSI-a, odnosno ostvarivanje svrhe koja se donošenjem zakona htjela postići bila bi dovedena u pitanje kad tuženik ne bi ujedno imao ovlast tumačenja istog Zakona, odnosno onih njegovih normi koje to zahtijevaju, iz kojeg je razloga Povjerenstvo ovlašteno i dužno tumačiti njegove odredbe, kako bi ih mogao pravilno primijeniti. Zaključak od 28. travnja 2015. godine, čiju ništavnost predlaže utvrditi, ne odnosi se na tužitelja, već na drugog dužnosnika koji je ranije obnašao istu dužnost koju sada obnaša tužitelj, isti tužitelju nije dostavljen kao stranici u postupku pred tuženikom, niti ga se njime poziva da poduzme bilo kakvu radnju, te dužnosnik nema pravni interes tražiti da ga se oglasi ništavim. Stoga se donošenjem zaključka protiv kojeg je izjavljen prigovor ne radi o samovoljnom i arbitrarnom postupanju tuženika, već o postupanju na temelju eksplicitnog zakonskog ovlaštenja, jer je tuženik ne samo ovlašten, nego i dužan tumačiti odredbe ZSSI-a. Status tužitelja kao dužnosnika, kao niti njegova obveza podnošenja izvješća o imovinskom stanju, ne proizlaze iz zaključka protiv kojeg je izjavio prigovor, već iz obveze propisane odredbama ZSSI-a. Kada tuženik ne bi postupao na opisani način, te u okviru zakonskih granica svoje nadležnosti pozivao obveznike ZSSI-a da ispune svoje zakonske obveze, ne bi ispunjavao svoje dužnosti, te bi time sam doveo u pitanje svrhu donošenja ZSSI-a i svog osnivanja. Tužitelj utvrđenje da je dužnosnik, kao prethodno pravno pitanje, može pobijati tužbom protiv odluke tuženika, kojom se utvrđuje povreda ZSSI-a, koja bi proizlazila iz propusta podnošenja izvješća o imovinskom stanju, ukoliko takva odluka bude donesena (npr. prije utvrđivanja povrede ZSSI-a koja proizlazi iz propusta

podnošenja izvješća povodom obnašanje javne dužnosti, sud razmatra je li tuženik pravilno utvrdio da je tužitelj dužnosnik i time obveznik podnošenja izvješća). Imajući sve navedeno u vidu, okolnosti da zaključkom protiv kojeg je izjavljen prigovor nije za dužnosnika nastala neka obveza koja za njega ne bi prethodno proizlazila iz same zakonske odredbe, jer se njime na temelju izričite ovlasti propisane člankom 10. ZSSI-a poziva tužitelj da ispuni svoju zakonsku obvezu propisanu člancima 8. i 9. ZSSI-a i podnese izvješće o imovinskom stanju, da se zaključak ne može pobijati samostalnim pravnim lijekom, kao i da prema iznesenom stavu Visokog upravnog suda ocjena dužnosničkog statusa može biti predmetom sudskog nadzora ako je odlučeno o nekom pravu ili obvezi, postupanjem tuženika vezanom za donošenje zaključka kojim ga se poziva dostaviti navedeno izvješće nije povrijeđen tužiteljev pravni interes. U odnosu na utvrđenje da bi tužitelj bio dužnosnik u smislu odredbe članka 3. stavka 1. podstavka 35. ZSSI-a, a povezano sa svrhom ispunjena obveze Povjerenstva koja se odnosi na ustroj i vođenje Registra dužnosnika, bilo je neophodno utvrditi tko se sve smatra dužnosnikom u smislu tog članka, zbog čega je Povjerenstvo na 95. sjednici održanoj 28. travnja 2015. godine, analiziralo način osnivanja agencija čiji je osnivač Republika Hrvatska, te odredbe osnivačkih akata pojedinih agencija, odredilo kriterije i utvrdilo koje se agencije smatraju agencijama Vlade u smislu članka 3. stavka 1. podstavka 35. ZSSI-a (sada podstavak 31.). Na toj je sjednici pojam „agencija Vlade Republike Hrvatske“ protumačen u smislu odredbi ZSSI-a i ciljeva njegova donošenja, a ne na način koji bi proizlazio iz tumačenja odredbi članka 26. Zakona o Vladi Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj: 150/11. i 119/14.) i članka 7. Zakona o sustavu državne uprave („Narodne novine“, broj: 150/11. i 12/13.). Odredbe ovih Zakona tuženik nije ovlašten tumačiti, već to čine državna tijela koja primjenjuju njihove odredbe, slijedom čega i citiranje odredbi tih zakona nije od važnosti. Kako Agencija prema svom propisanom djelokrugu ima značajne javne ovlasti, a tužitelj organizira i vodi njezino poslovanje, u obnašanju navedene javne dužnosti prisutan je svakodnevni i kontinuirani koruptivni rizik. Kako bi se prevenirao mogući utjecaj privatnih interesa na odluke koje tužitelj donosi, dužnosnik je dužan postupati unutar okvira zabrana, ograničenja i obveza propisanih odredbama ZSSI-a, u čemu mu pomaže tuženik kao stručno tijelo nadležno za edukaciju dužnosnika u pitanjima sukoba interesa, a što ne bi bilo moguće kada ga iste zakonske odredbe ne bi obvezivale. Obzirom na okolnosti propisane navedenim Zakonom, a koje se odnose na to: a) da je osnivač Agencije Republika Hrvatska, b) da osnivačka prava vrši Vlada Republike Hrvatske, c) da Agencija odgovara za svoj rad Vladi Republike kojoj podnosi godišnje izvješće o svom radu, kao i godišnji program rada te financijski plan za sljedeću godinu, d) da Vlada Republike Hrvatske daje suglasnost na imenovanje direktora Agencije, kojeg imenuje Vijeća Agencije, pri čemu Vijeće Agencije na prijedlog nadležnog ministra imenuje Vlada Republike Hrvatske, e) da Agencija kao pravna osoba s javnim ovlastima obavlja djelatnost od interesa za Republiku Hrvatsku, tuženik je zaključio da je navedena Agencija, agencija Vlade Republike Hrvatske u smislu članka 3. stavka 1. podstavka 31. ZSSI-a te da je stoga direktor Agencije, koji organizira rad i poslovanje Agencije, obveznik postupanja sukladno odredbama navedenog Zakona.

5. Kod donošenja odluke u ovom predmetu sud je polazio od sadržaja pobijanog rješenja od 18. veljače 2021. godine, kojim se odbija prigovor tužitelja, kao dužnosnika, podnesen 2. veljače 2021. godine, a povodom zaključka Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Broj: 711-I-95-IK-3/21-01-16 od 18. siječnja 2021. godine. Naime, tužitelj je dana 2. veljače 2021. godine podnio prigovor na navedeni zaključak Povjerenstva, pozivajući se na članak 122. u vezi s člankom 156. ZUP-a.

Člankom 156. ZUP-a propisano je da osoba koja smatra da joj je drugim postupanjem javnopravnog tijela iz područja upravnog prava, o kojem se ne donosi rješenje, povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes, može izjaviti prigovor sve dok takvo postupanje traje ili traju njegove posljedice. Člankom 122. stavkom 1. ZUP-a propisano je da se prigovor izjavljuje čelniku tijela, ako ovim Zakonom nije drukčije propisano, te da čelnik tijela odlučuje o prigovoru rješenjem u roku od osam dana od dana izjavljivanja prigovora. Člankom 3. stavkom 1. točkom 31. ZSSI-a propisano je da su dužnosnici u smislu ZSSI- a (na koje se dakle, primjenjuju odredbe ZSSI-a) ravnatelji agencija i direkcija Vlade Republike Hrvatske, te ravnatelji zavoda koje imenuje Vlada Republike Hrvatske. Prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, broj: 98/19.), ova je odredba bila propisana u točki 35. istog članka i stavka ZSSI-a. Dakle dio odredbe iste točke toga članka ZSSI-a koji određuje da su dužnosnici u smislu ZSSI-a ravnatelji zavoda koje imenuje Vlada Republike Hrvatske se ne odnosi i na ravnatelje agencija i direkcija Vlade Republike Hrvatske. Zaključkom Broj: 711-I-1261-IK-779/15-01-1 od 28. travnja 2015. godine Povjerenstvo je utvrdilo da je direktor Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo dužnosnik u smislu članka 3. stavka 1. podstavka 35. ZSSI-a, te se na istog primjenjuju odredbe ZSSI-a. Kako je i navedeno u predmetnom zaključku od 28. travnja 2015. godine, člankom 30. stavkom 1. podstavkom 2. ZSSI-a propisano je da je jedna od nadležnosti Povjerenstva ustrojavanje registara radi primjene pojedinih odredbi toga Zakona. Člankom 25. stavkom 2. Pravilnika o načinu rada i odlučivanja Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa („Narodne novine“, broj: 105/14.) propisano je da radi obavljanja zadaća iz svoje nadležnosti Povjerenstvo ustrojava, vodi, ažurira i na Internet stranicama objavljuje između ostalih, zajednički Registar dužnosnika koji sadrži podatke: dužnosnik (ime, prezime), dužnost koju dužnosnik obnaša i tijelo u kojem dužnosnik obnaša dužnost. Kako je, sukladno članku 28. stavku 1. i 2. ZSSI-a, Povjerenstvo osnovano radi provedbe tog Zakona kao stalno, neovisno i samostalno državno tijelo, stoga je Povjerenstvo ovlašteno i dužno tumačiti njegove odredbe, kako bi ih moglo pravilno primijeniti. U svrhu ispunjenja navedene obveze Povjerenstva da uspostavi i vodi Registar dužnosnika, bilo je nužno prethodno utvrditi tko se sve smatra dužnosnikom u smislu odredbi ZSSI-a. S obzirom da ZSSI nije izričito definirao, niti se drugim Zakonom izričito nabrajaju agencije Vlade Republike Hrvatske, Povjerenstvo je na 95. sjednici održanoj 28. travnja 2015. godine, nakon provedene analize načina osnivanja agencija čiji je osnivač Republika Hrvatska, te analize odredbi osnivačkih akata pojedinih agencija utvrdilo kriterije i donijelo odluku o tome koje se agencije smatraju agencijama Vlade u smislu članka 3. stavka 1. podstavka 35. ZSSI-a, odnosno zaključak o ravnateljima agencija koji se smatraju dužnosnicima u smislu navedene odredbe ZSSI-a, među kojima i navedeni zaključak. Povjerenstvo je, prilikom donošenja navedenog zaključka Broj: 711-I-1261-IK-779/15-01-1 od 28. travnja 2015. godine, uzelo u obzir da je Zakonom o zračnom prometu („Narodne novine“, broj: 69/09., 84/11., 54/13. i 127/13. i 92/14.) propisano da je Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo (u daljnjem tekstu: Agencija) pravna osoba s javnim ovlastima, da je osnivač Agencije je Republika Hrvatska, a da osnivačka prava obavlja Vlada Republike Hrvatske. Nadalje, uzeto je u obzir da Agencija, na temelju javne ovlasti obavlja poslove određene navedenim Zakonom, kao djelatnost od interesa za Republiku Hrvatsku, te da obavlja i druge poslove u skladu s propisima donesenim na temelju tog Zakona. Konačno, uzeto je u obzir da je Agencija samostalna u obavljanju poslova iz svog djelokruga, a da za svoj rad odgovara Vladi kojoj najkasnije do 31. svibnja svake kalendarske godine podnosi

godišnje izvješće o svom radu uključujući i financijsko izvješće, kao i da Agencija do 31. prosinca svake kalendarske godine podnosi Vladi Republike Hrvatske godišnji program rada i financijski plan za sljedeću kalendarsku godinu na odobrenje. Nadalje, prilikom donošenja navedenog zaključka, utvrđeno je da su tijela Agencije Vijeće Agencije i direktor. Vijeće upravlja Agencijom, a članove Vijeća na prijedlog nadležnog ministra imenuje Vlada Republike Hrvatske nakon provedenog javnog natječaja na vrijeme od četiri godine, uz mogućnost ponovnog imenovanja. Utvrđeno je da je direktor voditelj poslovanja Agencije, koji organizira rad i poslovanje Agencije, predstavlja i zastupa Agenciju te obavlja druge poslove utvrđene Statutom Agencije. Utvrđeno je da direktora imenuje Vijeće Agencije na temelju natječaja, uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske na vrijeme od pet godina te može biti ponovno imenovan. S obzirom da je osnivač Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo Republika Hrvatska, te da osnivačka prava vrši Vlada Republike Hrvatske, kojoj Agencija odgovara za svoj rad i podnosi godišnje izvješće o svom radu, uključujući i financijsko izvješće, kao i godišnji program rada te financijski plan za sljedeću godinu, kao i da Vlada Republike Hrvatske imenuje članove Vijeća Agencije na prijedlog nadležnog ministra i daje suglasnost na imenovanje direktora, uvažavajući djelokrug rada i nadležnosti Agencije, Povjerenstvo je navedenim zaključkom od 28. travnja 2015. godine utvrdilo da je Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo agencija Vlade Republike Hrvatske u smislu članka 3. stavka 1. podstavka 35. ZSSI-a, pa da je, stoga, direktor Agencije obveznik postupanja sukladno odredbama navedenog Zakona. Iako u konkretnom slučaju čelnik Agencije nije „ravnatelj“, nego „direktor“, ova terminološka neusklađenost nije razlog koji bi isključio primjenu odredbi ZSSI-a, obzirom da je pojam „direktor“ istoznačan s pojmom „ravnatelj“, u smislu naziva dužnosti čelnika agencije Vlade Republike Hrvatske, kao pravne osobe s javnim ovlastima. Navedeni zaključak Povjerenstva dostavljen je Hrvatskoj agenciji za civilno zrakoplovstvo na znanje i objavljen na mrežnim stranicama Povjerenstva te je Povjerenstvo, smatrajući da od tada više ne može biti dvojben dužnosnički status, postupalo prema ravnateljima iste agencije. Povjerenstvo je u Registar dužnosnika upisalo i prethodnog ravnatelja Agencije, Antu Lažetu, koji je povodom obnašanja ove dužnosti Povjerenstvu podnio četiri izvješća o imovinskom stanju. Stoga je i tužitelj, povodom obnašanja dužnosti vršitelja dužnosti direktora Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo do 1. svibnja 2019. godine i dužnosti direktora Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo od 1. svibnja 2019. godine bio upisan u Registar dužnosnika Povjerenstva, te je ujedno obvezan postupati sukladno odredbama ZSSI-a. Slijedom navedenog, status dužnosnika u smislu ZSSI-a za direktora Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo proizlazi iz samog ZSSI-a, a zaključkom od 28. travnja 2015. godine je taj status samo potvrđen, te je o tome izričito obaviješteno isto tijelo, kako bi za tadašnjeg i svakog budućeg direktora Agencije bila otklonjena svaka moguća dvojba o tom statusu. Posljedično, niti zaključkom od 18. siječnja 2021. godine, kojim se podnositelja prigovora, dužnosnika Marina Puha poziva, na temelju članka 10. stavka 1. ZSSI-a, da postupi sukladno obvezama članka 8. i 9. ZSSI-a, te da podnese izvješća o imovinskom stanju povodom stupanja na dužnost vršitelja dužnosti direktora Agencije i povodom ponovnog imenovanja na dužnost direktora Agencije, što je propustio učiniti u roku od 30 dana od navedenog imenovanja 1. travnja 2018. godine, te 30 dana od ponovnog imenovanja 1. svibnja 2019. godine, nije povrijeđen podnositeljev pravni interes. Njegova obveza podnošenja izvješća o imovinskom stanju proizlazi iz samog ZSSI-a, a ne iz zaključka. Zaključkom je samo definiran dodatni rok za postupanje, koji je Povjerenstvo dužno dodijeliti pisanim zahtjevom za postupanjem, kao preduvjetom

za eventualno pokretanje postupka u slučaju nepostupanja. Konačno, na temelju članka 48. stavka 1. ZSSI-a, podnositelj prigovora može svoj dužnosnički status osporavati upravnom tužbom koju može podnijeti ukoliko Povjerenstvo, na temelju članka 10. stavka 3. ZSSI-a, pokrene postupak protiv dužnosnika zbog neispunjavanja obveze iz članka 8. i 9. ZSSI-a sukladno uputi iz zaključka od 18. siječnja 2021. godine, te konačnom odlukom utvrdi da je dužnosnik počinio povredu članka 10. ZSSI-a.

6. Tužba nije dopuštena, budući da sud smatra da se pobijanim odlukama ne dira u pravo ili pravni interes tužitelja. U svezi s tim treba uputiti na članak 16. ZUS-a, koji propisuje da su stranke u sporu, tužitelj, tuženik i zainteresirana osoba, te na članak 17. stavak 1. ZUS-a, koji propisuje da je tužitelj fizička osoba ili pravna osoba koja smatra da su joj prava i pravni interesi povrijeđeni pojedinačnom odlukom, postupanjem javnopravnog tijela, odnosno propuštanjem donošenja pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela u zakonom propisanom roku ili sklapanjem, raskidom ili izvršavanjem upravnog ugovora. Dakle, interes ne može biti bilo kakav, već mora biti pravni, a to znači da proizlazi iz zakona ili je zakonom zaštićen. Tako članak 48. stavak 1. ZSSI propisuje da se protiv odluke Povjerenstva iz članka 42. do 47. ovog Zakona može pokrenuti upravni spor, dok članak 42. stavak 1. ZSSI propisuje da za povredu odredbi ovog Zakona Povjerenstvo osobama iz članka 3. ovog Zakona može izreći sljedeće sankcije: opomena; obustava isplate dijela neto mjesečne plaće i javno objavljivanje odluke Povjerenstva. Nadalje, članak 30. stavak 1. podstavak 1. ZSSI propisuje da je, između ostalog, nadležnost Povjerenstva pokretanje postupaka sukoba interesa i donošenja odluka o tome je li određeno djelovanje ili propust dužnosnika predstavlja povredu odredbi ovog Zakona. Dakle, razvidno je da niti zaključkom od 28. travnja 2015. godine, a niti zaključkom Povjerenstva od 18. siječnja 2021. godine se ne rješava o kakvom pravu i pravnom interesu tužitelja. Osnovanost, odnosno neosnovanost tih zaključaka, a time i rješenja Povjerenstva od 18. veljače 2021. godine, može biti predmet dokazivanja, ako dođe do pokretanja postupka za povredu odredbi članka 7., 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, kada Povjerenstvo može izreći sankcije iz stavka 1. ovog članka (članak 42. stavak 2. ZSSI), odnosno za povredu odredbi članka 10. i 27. ovog Zakona, kada Povjerenstvo izriče sankciju iz stavka 1. točke 2. i 3. ovog članka (članak 42. stavak 3. ZSSI). Nadalje, treba uputiti na članak 10. stavak 1. ZSSI, koji propisuje da ako Povjerenstvo utvrdi da dužnosnik nije ispunio obveze iz članka 8. i članka 9. stavka 1. ovog Zakona pisanim putem će zatražiti od dužnosnika ispunjenje obveze, dok stavak 2. istog članka propisuje da rok za ispunjenje obveze iz stavka 1. ovog članka ne može biti duži od 15 dana od dana primitka pisanog zahtjeva. Stavak 3. citiranog članka propisuje da ako dužnosnik ne ispuni obvezu u roku iz stavka 2. ovog članka Povjerenstvo će pokrenuti postupak protiv dužnosnika zbog kršenja odredbi iz članka 8. i 9. ovog Zakona. Ukoliko neće tužitelj postupiti po zaključku Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Broj: 711-I-95-IK-3/21-01-16 od 18. siječnja 2021. godine, Povjerenstvo će protiv dužnosnika pokrenuti postupak zbog kršenja odredbi iz članka 10., u svezi s člankom 8. i člankom 9. ZSSI, te će se u tom postupku ocijeniti pravovaljanost tumačenja Povjerenstva da vršitelj dužnosti direktora Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo i direktor iste Agencije predstavlja dužnosnika u smislu članka 3. stavka 1. podstavka 31. (35.) ZSSI.

7. Sud smatra da u konkretnom slučaju se pobijanim odlukama tuženika ne dira u prava ili pravne interese tužitelja, slijedom čega ne postoji aktivna legitimacija tužitelja na podnošenje tužbe u ovom upravnom sporu, pa je na temelju odredbe

članka 30. stavka 1. točke 2. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10, 143/12, 152/14, 94/16., 29/17. i 110/21.) riješeno kao u izreci.

U Zagrebu, 5. studenog 2021. godine

Sudac:
Ivan Levak, v.r.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU:

Protiv ovog rješenja dopuštena je žalba Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske. Žalba se podnosi putem ovog suda u dovoljnom broju primjeraka za sud i sve stranke u sporu, u roku od 15 dana od dana dostave rješenja. Žalba ne odgađa izvršenje rješenja (članak 67. stavak 2. ZUS-a).



Za točnost otpavka – ovlaštenu službenik
Mateja Marjanović