



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

Poslovni broj: Usž-2249/21-2

## 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 sudaca toga suda Borisa Markovića, predsjednika vijeća, mr.sc. Mirjane Juričić i Blanše Turić, članica vijeća te više sudske savjetnice – specijalistice Biserke Špoljar, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Tomislava Karamarka iz

kojeg zastupaju opunomoćenici Vesna Alaburić, odvjetnica u Zagrebu, Đorđičeva 9, i Ivo Farčić, odvjetnik iz odvjetničkog društva Farčić & Šarušić u Zagrebu, Baštijanova 2a, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, Zagreb, Ulica kneza Mislava, radi sukoba interesa, odlučujući o žalbi tuženika protiv presude Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: Usl-2315/19-35 od 24. veljače 2021., na sjednici vijeća održanoj 13. travnja 2022.

presudio je

- I. Žalba se djelomično usvaja.
- II. Poništavaju se točke II. i III. presude Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: Usl-2315/19-35 od 24. veljače 2021.
- III. U preostalom dijelu presuda ostaje neizmijenjena.
- IV. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova odgovora na žalbu.

Obrazloženje

1. Prvostupanjskom presudom donesenom u ponovljenom postupku poništava se odluka Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, broj: 711-1-1008-P-163/16-36-1 od 15. lipnja 2016. godine (točka I. izreke); poništava se odluka o pokretanju postupka Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, broj: 711-I-834-P-163/16-09-1 od 18. svibnja 2016. (točka II. izreke); presuđuje se da nema uvjeta za pokretanje postupka za odlučivanje o sukobu interesa tužitelja zbog povrede načela djelovanja (točka III. izreke); nalaže se tuženiku da u roku od 15 dana od dana dostave pravomoćne presude nadoknadi

tužitelju troškove upravnog spora u iznosu od 13.281,25 kuna (točka IV. izreke), u preostalom dijelu zahtjev tužitelja za naknadom troškova upravnog spora se odbija (točka V. izreke).

2. Odlukom Povjerenstva, broj: 711-1-1008-P-163/16-36-1 od 15. lipnja 2016. godine utvrđeno je da je tužitelj bio u sukobu interesa u smislu članka 2. stavka 2. alineja 3. Zakona o sprečavanju sukoba interesa zbog iznošenja osobnih stavova i prijedloga za povlačenje Republike Hrvatske iz arbitražnih postupaka između MOL-a i Republike Hrvatske; da je bio u mogućem sukobu interesa u smislu članka 2. stavka 2. alineja 3. Zakona o sprečavanju sukoba interesa zbog osobnih i poslovnih odnosa sa ~~\_\_\_\_\_~~ te da je time počinio povredu načela djelovanja iz članka 5. stavka 1. i stavka 4. Zakona o sprečavanju sukoba interesa.

3. Osporenu presudu tuženik pobija žalbom u cijelosti zbog bitne povrede pravila sudskog postupka i zbog pogrešne primjene materijalnog prava. U žalbi navodi da je prvostupanjski sud presudu utemeljio odgovarajući na postavljena pravna pitanja u odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-673/2018 od 2. srpnja 2019., ali da je na ta pitanja dao pogrešne odgovore.

3.1. Pobija stav suda da objava presude na internetskim stranicama sadržajno predstavlja sankciju, jer je člankom 39. stavkom 7. Zakona propisana objava odluke Povjerenstva bez izuzetaka. U prilog tvrdnji navodi da je članak 42. stavak 1. ZSSI-a propisao sankcioniranje i objavljivanje odluke o sankcioniranju. Kada bi objava odluke predstavljala sankciju tada bi objava odluke o npr. izrečenoj novčanoj sankciji predstavljalo dvostruko sankcioniranje, a što nije slučaj.

3.2. U odnosu na tvrdnju prvostupanjskog suda da odredba članka 5. ZSSI-a nije dostatno precizno formulirana i da razlog nastupa pravne posljedice nije javno definiran i predvidiv, te da povredu odredbi članka 2. ZSSI-a, odnosno članka 5. ZSSI-a treba povezati s povredom konkretne zakonske odredbe za koju se može izreći sankcija, ističe se da odredbe ZSSI-a imaju više aspekata koje obvezuju dužnosnike u obnašanju javne dužnosti, s obzirom da propisuju obveze zabrane i ograničenja, slijedom čega je logično da suprotno postupanje dovodi do njihovih povreda, pri čemu za neke nije propisana mogućnost izricanja sankcije. Navedeni aspekti obuhvaćaju situaciju sukoba interesa (članak 2.), etičkih načela u obnašanju javnih dužnosti (članak 5.), te druge odredbe ZSSI-a za koje se može izreći sankcija (npr. čl. 14., 16. i dr.) pri čemu odredbe članka 2. ZSSI, te članka ZSSI, već kao jezična i gramatička konstrukcija nameću stanovitu dužnost ili zabranu pred dužnosnika. Vezano za konkretan slučaj navodi da, kada dužnosnik propušta deklarirati okolnost prijateljskog ili poslovnog odnosa s osobom koja je u poslovnom odnosu s trgovačkim društvom koje je s Republikom Hrvatskom u arbitražnom postupku, s kojom okolnosti javnost ima pravo biti upoznata, dužnosnik uskraćuje javnost za bitnu informaciju čime postupa suprotno obvezi transparentnog obnašanja dužnosti iz članka 5. stavka 1. ZSSI-a u situacijama predlaganja rješenja vezanih za taj arbitražni postupak. Vezano uz stav suda da je potrebno povezati utvrđivanje sukoba interesa, odnosno kršenja načela s konkretnom pravnom normom, ukazuje da svrha pokretanja postupka i utvrđenja povrede iz nadležnosti Povjerenstva nije samo sankcioniranje dužnosnika, već i prevencija te edukacija dužnosnika s ciljem sprečavanja sukoba interesa i sprečavanje kršenja obveza, ograničenja i zabrana propisanih ZSSI-om, što se nedvojbeno postiže samostalnim deklaratornim utvrđenjima sukoba interesa iz članka 2. ZSSI-a, te povrede načela djelovanja iz članka 5. ZSSI-a. U slučaju prihvaćanja stava o nužnosti povezivanja članka 2. i 5.

ZSSI-a s kršenjem konkretne norme za koju se izriče sankcija, ne bi se mogla ostvariti svrha donošenja ZSSI-a određena i kao sprečavanje privatnih utjecaja na donošenje odluka o obnašanju javnih dužnosti, jačanju integriteta, objektivnosti, nepristranosti i transparentnosti u obnašanju javnih dužnosti. Jedino tumačenjem ZSSI-a koji se odnosi na mogućnost utvrđenja deklaratornih povreda sukoba interesa i etničkih načela obnašanja javnih dužnosti, Povjerenstvu se omogućava sveobuhvatna primjena zakonskih odredbi i ostvarivanja preventivne svrhe zbog osnivanja kao posebnog antikorupcijskog tijela.

3.3. U odnosu na presudu Visokog upravnog suda RH, poslovni broj: Usž-2745/18 od 19. prosinca 2020., na koju se poziva prvostupanjski sud, u kojoj je izražen stav da zakonske odredbe članka 5. ZSSI-a ne mogu biti same sebi osnova za donošenje deklaratorne odluke tuženika, ističe se da je u drugoj presudi istog Suda, broj: Usž-1948/19 od 12. rujna 2019. zauzeto drukčije pravno stajalište. Posebno ističe da je predmetna presuda kojom je potvrđena ovlast Povjerenstva u vezi s člankom 5. ZSSI-a donesena nakon odluke Ustavnog suda RH, kojom je pred upravne sudove stavljen zadatak da odgovore na pitanje može li Povjerenstvo samostalno utvrđivati povredu načela djelovanja propisanih člankom 5. ZSSI-a. Slijedom toga, Ustavni sud Republike Hrvatske u odluci, broj: U-III-673/2018 od 2. srpnja 2019. nije iznio obvezujuća pravna stajališta vezana za ovlast Povjerenstva da pozivom na članak 5. ZSSI-a utvrđuje povredu načela djelovanja, kako je to pogrešno naveo VUS RH u presudi, poslovni broj: Usž-2745/18-5 od 10. prosinca 2020., već je postavio pravna pitanja za koja je upravnim sudovima naložio da ih razmotre i dajući odgovor na njih zauzmu određena pravna stajališta.

3.4. Predlaže sudu da uvaži žalbu, poništi prvostupanjsku presudu te presudom sam riješi stvar na način da se tuženi zahtjev tužitelja u cijelosti odbije.

4. Tužitelj žalbu tuženika smatra neosnovanom.

4.1. Smatra da činjenica objavljivanja odluke nije ono što odluku o utvrđivanju povrede načela djelovanja čini pravnom sankcijom. Primarni je sadržaj te odluke deklaracija o nezakonitom protupravnom postupanju dužnosnika kako to pravilo tumači prvostupanjski sud. Samo ona odluka kojom se utvrđuje povreda neke zakonske obveze odnosno protupravnog postupanja jest sankcija pogotovo ako se javno objavljuje.

4.2. Tužitelj smatra da odredbe članka 2. i 5. ZSSI nisu dostatno precizne da bi se mogle smatrati valjanom pravnom osnovom za sankcioniranje, a činjenica da tuženik ne bi mogao sankcionirati određena postupanja ili propuste dužnosnika bez prava na samostalno deklaratorno utvrđivanje sukoba interesa iz članka 2. ili povrede načela djelovanja iz članka 5. ZSSI nije valjano opravdanje za proširenje ovlasti tuženika mimo ZSSI.

4.3. Tuženik pogrešno smatra da temeljem članka 30. stavka 1. ZSSI ima pravo pokretati i provoditi postupak radi utvrđivanja povrede bilo koje odredbe zakona, a zanemaruje da su u Glavi V definirane sve moguće povrede zbog kojih se može voditi postupak i zbog kojih se mogu izricati sankcije propisane zakonom.

4.4. Tužitelj smatra da tuženik ne razumije bit zaključka prvostupanjskog suda vezanog uz mogućnost pokretanja upravnog spora protiv odluke donesene temeljem članka 2. i/ili 5. ZSSI. Pojašnjava da ako postoji opće pravilo da se protiv svakog pojedinačnog akta javnopravnih tijela može pokrenuti upravni spor, a zakonodavac ipak propisuje da se svako sankcioniranje dužnosnika zbog povrede ZSSI može osporavati protiv odluke donesene na osnovi članka 42. – 47. ZSSI onda se takvo

zakonsko rješenje može tumačiti samo na način da tuženik nije ovlašten sankcionirati protupravno postupanje dužnosnika mimo navedenih zakonskih odredbi.

4.5. Tužitelj također smatra da tuženik pogrešno tumači presudu VUS RH broj: Usž-1948/19 od 12. rujna 2019. kada tvrdi da je sud u toj presudi zauzeo drugačije pravno stajalište nego u presudi broj: Usž-2745/18 od 10. prosinca 2020. godine. Smatra da u predmetu Usž-1948/19 tužitelj uopće nije osporavao dio tuženikove odluke koja se odnosi na utvrđenje povreda načela djelovanja iz članka 5. ZSSI kao samostalnom krimenu pa posljedično VUS u tom predmetu uopće nije ni razmatrao pravno pitanje sankcioniranja dužnosnika na temelju tog članka.

4.6. Predlaže Sudu da odbije žalbu i potvrdi prvostupanjsku presudu uz naknadu troškova odgovora na žalbu.

5. Žalba je djelomično osnovana.

6. Odlukom tuženika broj: 711-I-1008-P-163/16-36-1 od 15. lipnja 2016. godine utvrđeno je da je tužitelj bio u sukobu interesa u smislu članka 2. stavka 2. alineje 3. ZSSI-a zbog iznošenja osobnih stavova i prijedloga kojima se zalagao za povlačenje Republike Hrvatske iz arbitražnih postupaka koji se vode između Republike Hrvatske i MOL-a (točka I izreke); da se nalazi u situaciji mogućeg sukoba interesa u smislu članka 2. stavka 2. alineje 3. ZSSI zbog osobnih i poslovnih odnosa tužitelja sa \_\_\_\_\_ koji mogu utjecati na njegovu nepristranost u obnašanju dužnosti prvog potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske zbog kojih ne može sudjelovati u procesima donošenja odluka vezanih uz arbitražne postupke između Republike Hrvatske i MOL-a koje se odnose na trgovačko društvo INA d.d. (točka II izreke); da je počinio povredu načela djelovanja iz članka 5. stavka 1. i stavka 4. ZSSI time što je propustio deklarirati da su prije stupanja tužitelja na dužnost postojali poslovni odnosi koji ga povezuju sa \_\_\_\_\_ koji putem trgovačkog društva Peritus savjetovanje d.o.o. obavljao niz obavještajnih i savjetodavnih usluga za MOL osobito kada nije odgovorio o tom odnosu na pitanje novinara (točka III izreke).

7. Protiv odluke tuženika tužitelj je podnio tužbu u kojoj je osporavao pravilnost utvrđenog činjeničnog stanja u provedenom upravnom postupku i pravilnost zaključka tuženika o utvrđenom činjeničnom stanju.

7.1. U tužbi je osporavao konstataciju/zaključak tuženika o postojanju poslovnih odnosa sa \_\_\_\_\_ navodeći da tuženik ne razlikuje pravnu od fizičke osobe pa tako poistovječuje \_\_\_\_\_ sa društvom Peritus savjetovanje d.o.o. i društvom INA d.d. dok je imenovani bio predsjednik uprave kao što poistovječuje tužiteljevu suprugu s trgovačkim društvom u njezinom vlasništvu Drimia d.o.o. Pojašnjava da tužitelj i \_\_\_\_\_ osobno nikada nisu bili u nikakvom poslovnom odnosu niti takva činjenica proizlazi iz obrazloženja pobijane odluke. Štoviše, obrazloženje u tom dijelu smatra kontradiktornim izreci odluke s obzirom da se u obrazloženju navode poslovni odnosi trgovačkih društava a ne fizičkih osoba Tomislava Karamarka i \_\_\_\_\_. U tom smislu smatra neutemeljenim konstataciju da se dužnosnik nalazi u situaciji u kojoj privatni interesi mogu utjecati na njegovu nepristranost. Ponavlja da ne postoji privatni interes utemeljen na poslovnom odnosu jer poslovni odnos između njih dvojice nikada nije niti postojao.

7.2. Smatra da tuženik proizvoljno iznosi tvrdnju da društvo Peritus savjetovanje d.o.o. obavlja obavještajne poslove za MOL budući da od društva Peritus savjetovanje nije zatražen ugovor sklopljen s MOL-om niti isti prileži spisu, a u svojem očitovanju prozvano društvo nije navelo da obavlja obavještajne poslove za

MOL. Također smatra da zaključak tuženika o suprotnosti s nacionalnim interesima ne proizlazi ni iz jednog dokaza jer stvaran sadržaj odrađenih poslova Peritus/MOL tuženik nije utvrđivao a iz dokumentacije tuženika nije moguće zaključiti da ima uopće veze s arbitražnim postupkom.

7.3. Sto se tiče poslovnog odnosa Drimia/Peritus i navoda tuženika da je u prvoj godini osnivanja društva Drimia d.o.o. glavni ili pretežiti poslovni partner bio Peritus savjetovanje d.o.o. tužitelj navodi da to nije točno. Ovo iz razloga što je društvo Drimia d.o.o. 2012. godine osim Peritus savjetovanja d.o.o. imalo još 13 klijenata. Oспорava točnost zaključka da je u količini ukupnih primanja te godine prihod od Peritus savjetovanja d.o.o. bio glavni ili pretežiti što iscrpno obrazlaže u tužbi a dostavlja i dokumentaciju uz tužbu.

7.4. U odnosu na poslovni odnos INA/Soboli tužitelj ističe da ne postoji nikakvi financijski interes tužitelja a takav interes niti nije utvrđen od strane tuženika.

7.5. U pogledu odnosa tužitelja i društva Drimia d.o.o. ističe također da ne postoji nikakav financijski interes. Prihod od poslovnog odnosa s društvom Peritus savjetovanje d.o.o. imalo je društvo Drimia d.o.o. a ne tužiteljeva supruga, pa je pogrešno tuženik prihod od trgovačkog društva Peritus savjetovanje izjednačio s dobiti izravno tužiteljeve supruge a ne društva u njezinom vlasništvu.

7.6. Oспорava zaključke tuženika vezane uz arbitražne postupke između RH i MOL-a i navodi brojne izjave drugih dužnosnika koji su iznosili stavove o tim pitanjima koji su identični stavovima tužitelja.

7.7. Navodi da tuženik u osporenoj odluci a niti u dosadašnjem radu nije dao jasne kriterije za definiranje privatnog interesa niti je pronašao jasne kriterije smatrajući da bi privatni interes trebao odrediti u smislu članka 7. ZSSI-a. Također smatra da je zaključak tuženika koji govori o navodnim povredama članka 2. ZSSI od strane tužitelja netočan i neobrazložen.

7.8. Navodeći i druge razloge zbog kojih smatra da činjenično stanje u postupku pred tuženikom nije pravilno i u potpunosti utvrđeno te da je iz utvrđenih činjenica izveden pogrešan zaključak, predlaže Sudu da osporenu odluku tuženika poništi.

8. Upravni sud u Zagrebu, presudom poslovni broj: Usl-2360/16-9 od 26. rujna 2016. godine odbio je tužbeni zahtjev tužitelja kao neosnovan i potvrdio odluku tuženika broj: 711-I-1008-P-163/16-36-1 od 15. lipnja 2016. smatrajući da je u provedenom postupku činjenično stanje pravilno i u potpunosti utvrđeno, da je na tako utvrđeno činjenično stanje pravilno primijenjeno materijalno pravo te da nisu počinjene povrede postupka.

9. Protiv navedene prvostupanjske presude tužitelj je izjavio žalbu prvenstveno zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja ponavljajući razloge već navedene u tužbi.

9.1. U vezi pogrešne primjene materijalnog prava ističe da utvrđenje mogućeg sukoba interesa u smislu članka 2. stavka 2. alineje 3. ZSSI nije primjenjivo na situaciju tužitelja zbog toga što se, u nastojanju da se opravda jedna pravno fluidna presuda upravnog suda upušta u nagađanja, pogađanja i predviđanja suprotno životnim kriterijima i standardima normalnog ljudskog i političkog djelovanja. U tom smislu jedno izneseno mišljenje na neformalnom skupu proglašava se sukobom interesa temeljem pretpostavljenih kategorija. Tužitelj smatra da mu i tuženik i upravni sud duguju odgovor na pitanje zašto bi osobno mišljenje na nejavnom i neformalnom skupu predstavljalo potencijalni sukob interesa u smislu članka 2. stavka 2. alineje 3. ZSSI. Zaključuje da sama definicija sukoba interesa iz članka 2.

ZSSI kao i sukob privatnog s javnim interesom nije dovoljan da bi se govorilo o sukobu interesa a bez nastupa zabranjenog djelovanja iz članka 7. ZSSI. Također prigovara da sud nije odgovorio na navode iz tužbe iz točke XIV gdje se navodi kako je odluka tuženika nezakonita jer nije izrečena sankcija. Tužitelj smatra da ako postoji sukob interesa tada je trebalo izreći i jednu od sankcija iz članka 42. – 45. ZSSI te svoj stav obrazložiti.

9.2. Bitnu povredu sudskog postupka tužitelj nalazi u činjenici da presudi nedostaju razlozi o odlučnim činjenicama što je tužitelj obrazložio obrazlažući kao i prethodna dva žalbena razloga. Tužitelj je u žalbi predložio Visokom upravnom sudu da preinači prvostupanjsku presudu na način da preinači odluku tuženika podredno da presudu ukine i predmet vrati na ponovni postupak.

10. Visoki upravni sud Republike Hrvatske je u skladu sa, do tada ustaljenom sudskom praksom, ocijenio da je pravilno postupio prvostupanjski sud kada je osporeno rješenje tuženika, utemeljeno na članku 2. stavku 2. alineji 3. i članku 5. ZSSI ocijenio u cijelosti zakonitim pa je utvrdio da žalbeni navodi tužitelja nisu osnovani radi čega je, presudom poslovni broj Usž-227/17 od 30. studenog 2017., odbio žalbu i potvrdio prvostupanjsku presudu

11. Naime, prema članku 2. stavku 2. Zakona o sprječavanju sukoba interesa ("Narodne novine", 26/11., 12/12., 126/15. i 57/15. – dalje: ZSSI) sukob interesa postoji kad su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom a posebice kada privatni interes dužnosnika može utjecati na njegovu nepristranost u obavljanju javnih dužnosti. (alineja 3.)

12. Članak 5. ZSSI propisuje 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 (st. 1.). Građani imaju pravo biti upoznati s ponašanjem dužnosnika kao javnih osoba, a koje su u vezi s obnašanjem njihove dužnosti (st. 4.).

13. Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-673/2018 od 2. srpnja 2019. godine usvojena je tužiteljeva ustavna tužba, ukinuta je presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usž-227/17-3 od 30. studenog 2017. godine i presuda Upravnog suda u Zagrebu broj: Usl-2360/16-9 od 26. rujna 2016. te je predmet vraćen prvostupanjskom sudu na ponovni postupak.

13.1. U ponovljenom postupku upravni je sud trebao ponovno odlučiti o tužbi tužitelja podnesenoj 25. srpnja 2016. godine vodeći računa o stavovima Ustavnog suda izraženima u navedenoj odluci.

14. Ustavni je sud u navedenoj odluci bio mišljenja da upravni sudovi u sudskom postupku nisu s dostatnom pozornošću razmatrali prigovore tužitelja i nisu se očitovali na njegove prigovore iznesene u tužbi i žalbi već su formalistički i nekritički prihvatili teze i zaključke tuženika bez preispitivanja kakvo nalaže Zakon o upravnim sporovima u sporu pune jurisdikcije pa su zbog toga osporene presude ukinuli i vratili na ponovni postupak.

15. U ponovljenom postupku nakon odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske prvostupanjski je sud poništio odluku tuženika broj: 711-1-1008-P-1631/16-36-1 od 15. lipnja 2016. godine, ali i odluku tuženika broj: 711-I-134-P-163/16-09 od 18. svibnja 2016. o pokretanju postupka za odlučivanje o sukobu interesa te je utvrdio da nema uvjeta za pokretanje postupka.

16. Tužitelj je podneskom od 19. srpnja 2019. proširio tužbeni zahtjev sukladno odluci Ustavnog suda broj: U-III-673/2018 od 2. srpnja 2019. kojim u biti (na 16

stranica) piše sasvim novu tužbu utemeljenu kako na navodima iz ustavne tužbe, tako i na doktrinarnim razmatranjima tada važećeg Zakona o sprečavanju sukoba interesa od strane Ustavnog suda.

17. Tužitelj je podneskom od 16. veljače 2021. proširio tužbeni zahtjev i na odluku o pokretanju postupka od 18. svibnja 2016. godine.

18. Prvostupanjski je sud prihvatio proširenje tužbenog zahtjeva i poništio odluku tuženika broj: 711-I-834-P-163/16-09-1 od 18. svibnja 2016. godine i (točka II izreke presude) i utvrdio da nema uvjeta za pokretanje postupka za odlučivanje o sukobu interesa (točka III izreke presude).

18.1. Sporna odluka je donesena na temelju odredbe članka 30. stavka 1. i članka 39. stavka 2. ZSSI.

18.2. Člankom 30. stavkom 1. ZSSI propisane su nadležnosti Povjerenstva, među kojima i pokretanje postupka sukoba interesa i donošenje odluka je li određeno djelovanje ili propust dužnosnika predstavlja povredu odredbi ovog Zakona.

18.3. Člankom 39. stavkom 1. ZSSI propisano je da Povjerenstvo može pokrenuti postupak iz svoje nadležnosti na temelju svoje odluke povodom vjerodostojne, osnovane i neanonimne prijave ili u slučajevima kada raspolaže saznanjem o mogućem sukobu interesa dužnosnika.

18.4. Prema ocjeni ovog Suda nije bilo osnove za prihvaćanje proširenja tužbenog zahtjeva i poništenja navedene odluke. Ne samo zbog toga što je ta odluka procesne naravi, nego prvenstveno zbog toga što se ne može osporavati ovlast Povjerenstva da takve procesne odluke donosi budući da je to njegova ZSSI propisana nadležnost. Nije na sudovima da preuzimaju procesne ovlasti javnopravnih tijela i obustavljaju postupke pokrenute po službenoj dužnosti na čije pokretanje ih ovlašćuje zakon, nego je na sudovima da ocjenjuju zakonitost provedenog postupka i odluka koje su rezultat provedenog postupka. Radi toga je sud, temeljem članka 74. stavka 2. ZUS-a, odlučio kao u točki II izreke ove presude.

19. Uvidom u osporenu prvostupanjsku presudu proizlazi da se prvostupanjski sud nije upustio u obrazlaganje navoda iz tužbe podnesene 25. srpnja 2016. godine i činjeničnih tvrdnji u njoj iznesenih, iako se ukidanjem/poništanjem ranijih presuda predmet vraća u stanje koje je prethodilo donošenju ukinutih presuda. Prvostupanjski je sud osporenu presudu bazirao isključivo na podnesku tužitelja od 19. srpnja 2019. i odluci Ustavnog suda od 2. srpnja 2019. broj: U-III-673/2018 u kojoj je "Ustavni sud učinio pomak u dosadašnjem razmatranju odluka koje Povjerenstvo donosi radi povrede načela djelovanja", a u skladu s kojim je zatražio od prvostupanjskog suda "jasan odgovor na niz pitanja", koja je „radi izbjegavanja pogrešnog interpretiranja“ citirao u cijelosti.

20. U sažetku odluke Ustavnog suda (točka 19.1.) Ustavni sud utvrđuje da je tužitelj pred upravnim sudovima otvorio pravno pitanje granica ovlasti Povjerenstva kada na temelju ZSSI donosi svoje odluke: 1) je li ZSSI-em Povjerenstvu dana ovlast da samo pozivom na članak 2. toga Zakona utvrđuje postojanje sukoba interesa (neprijemljeno ponašanje iz članka 2. toga Zakona) odnosno da pozivom na članak 5. ZSSI-a utvrdi povredu načela djelovanja ili je dužno takvo utvrđenje povezati s konkretnom odredbom ZSSI-a koja je određenim ponašanjem ili propustom dužnosnika povrijeđena; 2) predstavlja li samo utvrđenje sukoba interesa iz članka 2. ZSSI-a odnosno povredu načela djelovanja iz članka 5. ZSSI-a ujedno i oblik sankcioniranja dužnosnika koji je ZSSI-em dopušten; 3) koja je pravna osnova za odluke Povjerenstva kojima su utvrđene povrede načela djelovanja iz članka 5. ZSSI-

a; 4) u slučaju da utvrđenje povrede načela djelovanja predstavlja sankcioniranje dužnosnika koja je pravna osnova za takvo sankcioniranje; 5) ima li Povjerenstvo ovlast izricanja sankcija dužnosnicima (kao u konkretnom slučaju zabrane djelovanja u procesima donošenja odluka vezanih uz arbitražne postupke), izvan onih propisanih člancima 42. – 45. ZSSI-a.

21. Prvostupanjski sud zaključuje, imajući na umu obvezatnost odluka Ustavnog suda, kako o odgovorima na naprijed postavljena načelna pitanja ovisi i zakonitost osporene odluke u konkretnom predmetu utemeljenoj na stavu tuženika kako je pozivom na članak 5. ZSSI-a ovlašten utvrditi povredu načela djelovanja.

21.1. Dosljedno navedenom upravni sud je ocijenio da Povjerenstvo nema ovlast izricanja sankcija dužnosnicima izvan onih propisanih člancima 42. – 45. ZSSI-a jer su člankom 42. stavcima 2. i 3. ZSSI-a taksativno navedene odredbe Zakona za povredu kojih Povjerenstvo može izreći sankcije iz stavka 1. toga članka. Tako se sankcije iz stavka 1. mogu izreći za povredu članka 7., članka 11. stavka 3. i 4., članka 12., članka 13. i 14., članka 16. stavka 1. i 4., članka 17. stavka 3. i 6., članka 18. stavka 1. i 4., članka 10. i članka 27. ZSSI-a.

22. Člankom 48. stavkom 1. ZSSI-a mogućnost vođenja upravnog spora propisana je isključivo protiv odluka utemeljenih na člancima 42. – 47. ZSSI-a jer je zakonodavac sudsku zaštitu predvidio samo u slučajevima u kojima je tuženik ovlašten utvrditi kršenja tog Zakona, dakle, temeljem odredbi koje propisuju sankcioniranje dužnosnika radi nedozvoljenih djelovanja. Naime, prema ocjeni prvostupanjskog suda samo protiv onih odluka kojima je tuženik utvrdio povredu prethodno taksativno navedenih odredbi ZSSI i izrekao propisanu sankciju, ostavljena je mogućnost pokretanja upravnog spora jer zakonodavac nije predvidio da tuženik može donositi i druge odluke kojima bi utjecao na prava, obveze i pravne interese stranaka. Budući da iz navedenog proizlazi kako ne postoji pravna osnova temeljem koje bi tuženik utvrdio povredu načela djelovanja samostalno i izvan konkretiziranog bića djela kao propisanog zabranjenog postupanja (a za koju pretpostavku Europski sud za ljudska prava opetovano navodi da mora biti formulirana s dostatnom preciznošću kako bi se osigurala predvidivost posljedica koje iz postupanja može proizaći) sud je osporenu odluku tuženika ocijenio nezakonitom. Prvostupanjski se sud pritom pozvao i na shvaćanje izraženo u presudi ovog Suda Usž-2745/18.

23. Iako, prema ocjeni ovog Suda, Ustavni sud nije imao temelja za kvalifikaciju činjeničnih pitanja kao pravnih, jer tužitelj u svojoj tužbi nije postavio sudu niti jedno pravno pitanje pa tako ni pitanje pravne dopuštenosti vođenja postupaka zbog povrede načela djelovanja dužnosnika iz članka 2. i 5. ZSSI-a, te iako sudske presude nisu i ne mogu biti znanstveni radovi, ovaj žalbeni sud prvostupanjsku presudu ne može ocijeniti nezakonitom. Ovo stoga što je Visoki upravni sud Republike Hrvatske nakon donošenja presude Usž-227/17 od 30. studenog 2017. i odluke U-III-673/2018 od 2. srpnja 2019., presudom poslovni broj: Usž-2745/18 od 10. prosinca 2020., (Bandić protiv Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa) promijenio dotadašnju ustaljenu sudsku praksu, a u međuvremenu je donesen i novi Zakon o sprječavanju sukoba interesa ( Narodne novine, broj: 143/21.) koji ne predviđa mogućnost vođenja postupka zbog povrede načela.

24. Visoki upravni sud Republike Hrvatske dužan je poštivati odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, sa kojom predmetna prvostupanjska presuda nije u neskladu,



pa je stoga valjalo, temeljem članka 74. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, odlučiti kao u točki III izreke presude.

25. Odluka o troškovima odgovora na žalbu utemeljena je na članku 79. stavku 4. ZUS-a, jer ti troškovi nisu bili nužni za odluku u ovoj upravnoj stvari.

U Zagrebu, 13. travnja 2022.

Predsjednik vijeća  
Boris Marković

Dokument je elektronički potpisan:  
BORIS MARKOVIĆ

Vrijeme potpisivanja:  
11-05-2022  
11:38:34



DN:  
C=HR  
O=VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE  
2.5.4.97=#130D48523133363133333630303638  
L=ZAGREB  
S=MARKOVIĆ  
G=BORIS  
CN=BORIS MARKOVIĆ  
SN=HR12966327833.1.34

Broj zapisa: **eb309-732be**

Kontrolni broj: **0a02a-29ff9-5cf6a**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan sljedećim certifikatom:  
CN=BORIS MARKOVIĆ, L=ZAGREB, O=VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, C=HR

Vjerodostojnost dokumenta možete provjeriti na sljedećoj web adresi:

<https://usluge.pravosudje.hr/provjera-vjerodostojnosti-dokumenta/>



unosom gore navedenog broja zapisa i kontrolnog broja dokumenta.

Provjeru možete napraviti i skeniranjem QR koda. Sustav će u oba slučaja prikazati izvornik ovog dokumenta.

Ukoliko je ovaj dokument identičan prikazanom izvorniku u digitalnom obliku, **Visoki upravni sud Republike Hrvatske** potvrđuje vjerodostojnost dokumenta.