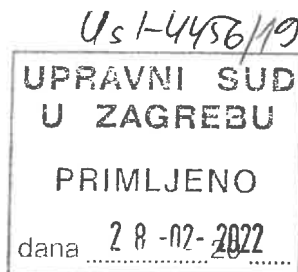




REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16



Poslovni broj: Usž-3118/20-2

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 sudaca toga suda, mr. sc. Mirjane Juričić, predsjednice vijeća, Borisa Markovića i Blanše Turić, članova vijeća te više sudske savjetnice – specijalistice Biserke Špoljar, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Željka Lackovića protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, Zagreb, Kneza Mutimira 5, radi sukoba interesa, odlučujući o žalbi tuženika izjavljenoj protiv presude Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: Usl-4456/19-16 od 22. svibnja 2020., na sjednici vijeća održanoj 26. siječnja 2022.

p r e s u d i o j e

Odbija se žalba tuženika i potvrđuje se presuda Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: Usl-4456/19-16 od 22. svibnja 2020.

Obrazloženje

1. Presudom Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: Usl-4456/19-16 od 22. svibnja 2020., poništena je odluka tuženika, Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, broj: 711-I-1980-P-81/19-08-8 od 22. studenog 2019. (točka I. izreke presude), te je obustavljen postupak pokrenut odlukom Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, broj: 711-I-1370-P-81/19-06-8 od 10. svibnja 2019. (točka II. izreke presude).
2. Protiv navedene presude tuženik je podnio žalbu zbog pogrešne primjene materijalnog prava. U bitnom navodi da je prvostupanjski sud svoju presudu zasnovao na davanju odgovora na pitanja postavljena u odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: U-III-673/2018 od 2. srpnja 2019., koju potpuno pogrešno tumači. Tuženik upućuje na odredbu članka 5. stavka 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa (Narodne novine, broj 26/11., 12/12., 126/12., 48/13. i 57/15.;-u daljnjem tekstu: ZSSI) te ističe da su pred dužnosnike u obnašanju javne dužnosti postavljene određene obveze postupanja, i to kako bi uskladili svoje ponašanje s načelima obnašanja javnih dužnosti, slijedom čega se odredbe ZSSI mogu povrijediti i u tom dijelu, iako u članku 42. stavicima 2. i 3. ZSSI nije izričito predviđeno da se za postupanje suprotno članku 5. ZSSI može izreći sankcija, što je posljedica okolnosti da je zbog prirode povrede istu teško odrediti putem novčane sankcije. Upravo zato, što članak 5. propisuje dužnost određenog postupanja, suprotno postupanje predstavlja povredu etičkih načela obnašanja javnih dužnosti, te se iz nepropisivanja sankcije za kršenje načela propisanih člankom 5. ZSSI-a 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 te utvrđivati povredu iste odredbe. Nadalje, napominje da se u odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj U-III-673/2018 od 2. srpnja 2019., na koju se u ovom predmetu poziva prvostupanjski sud zaključuje da su dužnosnici radi izbjegavanja sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti dužni postupati u skladu s načelima iz članka 5. ZSSI i ostalim odredbama ZSSI koje određuju djelovanje dužnosnika te se navodi da Ustavni sud tom odlukom ni na koji način ne dovodi u pitanje ovlasti Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, povredi načela djelovanja dužnosnika, kao i kršenju ostalih odredaba ZSSI. Kada tuženik ne bi mogao pokretati samostalne postupke zbog moguće povrede članka 5. ZSSI, uopće ne bi mogao ocjenjivati ona postupanja dužnosnika koja nedvojbeno nisu u skladu s propisanih načelima obnašanja dužnosti, a koja se ne mogu podvesti pod povredu koje druge zakonske odredbe, čime bi u značajnoj mjeri bio onemogućen u preventivnoj sferi rada. Tuženik smatra da je odredba članka 5. ZSSI-a u dovoljnoj mjeri jasna te predvidljiva, precizna i određena tako da se može očekivati od adresata navedene pravne norme postupanje u skladu s istom. U protivnom, zakonodavac istu ne bi propisivao kao formu koja pred adresata stavlja obveze, jer u samoj stipulaciji navedenih zakonskih odredbi, jasno se nameću obveze i ograničenja što te norme čini obligatornima. Tuženik smatra da je bio nadležan i ovlašten utvrditi da je tužitelj svojim postupanjem u konkretnom slučaju počinio povredu članka 5. stavka 1. ZSSI. Nadalje, navodi da kada bi se prihvatilo tumačenje prvostupanjskog suda da deklaratorna odluka kojom se utvrđuje povreda članka 5. ZSSI predstavlja i oblik sankcioniranja dužnosnika, tada bi tuženik prilikom utvrđivanja povrede članka npr. 7., 11. ili 14. ZSSI za koje je izričito propisano da se za njih može izreći sankcija, zapravo izricao nekakvu "dvostruku" sankciju i to prvi puta kada stvarno izrekne sankciju za navedene povrede te drugi puta kada objavi odluku koja sadrži već izrečenu sankciju. Sankcija je po prirodi stvari izricanje neke mjere, koja se izriče po utvrđenju određene povrede zakona, dok sama deklaracija povrede nije ujedno i sankcija, a tuženik nije ovlašten izricati niti izriče bilo kakvu drugu sankciju izvan onih koje je ovlašten izricati sukladno članku 42. ZSSI. Posebno napominje da i GRECO samo utvrđivanje povrede načela djelovanja ne smatra sankcioniranjem dužnosnika te vrlo jasno navodi da za isto trenutno ne postoji mogućnost izricanja sankcije, već samo mogućnost donošenja deklaratornih utvrđujućih odluka. Nadalje, obrazlaže i pitanja vezana za pravnu osnovu za odluku Povjerenstva kojima su utvrđene povrede načela djelovanja i upućuje na mjerodavno materijalno pravo. Tuženik smatra da je u predmetnoj odluci pravilno i potpuno utvrdio činjenično stanje i proveo postupak u skladu s postupovnim pravilima te pravilno primijenivši materijalno pravo, utvrdio da je tužitelj počinio povredu iz članka 5. stavka 1. ZSSI-a, te predlaže da ovaj Sud donese presudu kojom će poništiti prvostupanjsku presudu te sam presudom riješiti stvar na način da odbije tužbeni zahtjev tužitelja kao neosnovan.

3. Žalba tuženika dostavljena je tužitelju na odgovor, no međutim, tužitelj u ostavljenom roku nije dostavio sudu odgovor na žalbu tuženika, iako je istu uredno primio.

4. Žalba nije osnovana.

5. Ispitujući presudu prvostupanjskog suda u granicama propisanim člankom 73. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21.), ovaj Sud je utvrdio da ne postoje razlozi zbog kojih se presuda pobija, niti razlozi na koje pazi po službenoj dužnosti.

6. Prema podacima u spisu predmeta proizlazi da je pobijanom odlukom tuženika od 22. studenog 2019., utvrđeno da je tužitelj sudjelovanjem u odlučivanju Državnog sudbenog vijeća o imenovanju suca _____, koji je prethodno donio presudu kojom je supruzi dužnosnika priznata odšteta u iznosu od 40.000,00 kn, za suca Županijskog suda u Bjelovaru, tužitelj kao dužnosnik, zastupnik u Hrvatskom saboru, propustio očuvati vlastitu vjerodostojnost te povjerenje građana, čime je počinio povredu načela djelovanja iz članka 5. stavka 1. ZSSI.

7. Odredbom članka 5. stavka 1. ZSSI, 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. istog članka Zakona, propisano da građani imaju pravo biti upoznati s ponašanjem dužnosnika kao javnih osoba, a koje su u vezi s obnašanjem njihove dužnosti.

8. Prema ocjeni ovoga Suda, a s obzirom na podatke u spisu pribavljene tijekom postupak, kao i tijekom upravnog spora, ovaj Sud nalazi da osporenom presudom nije povrijeđen zakon na štetu tužitelja jer nije došlo do pogrešne primjene materijalnog prava kako to pogrešno smatra tuženik.

9. Naime, citirana odredba članka 5. ZSSI, koja sadrži načela djelovanja dužnosnika te kao takva na općenit način regulira (neprihvatljivo) ponašanje dužnosnika u obnašanju javnih dužnosti, ne može biti sama po sebi osnova za donošenje odluke kojom tuženik deklaratorno utvrđuje povrede te odredbe, jer za takvo tumačenje nema podloge u toj a niti u drugim odredbama ZSSI-a, a niti samoj definiciji deklaratornog akta, jer deklaratorni akt utvrđuje već postojeći pravni odnos ili pravnu situaciju te takav akt djeluje unatrag, odnosno od trenutka kad su nastupile okolnosti utvrđene u pravnoj normi zbog kojih je akt donesen, o čemu se ovdje ne radi.

10. Nadalje, odredbom članka 30. stavka 1. točka 1. ZSSI-a propisano je 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.

11. Povrede 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.

12. Dakle, iz navedenog proizlazi da 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, pa je time što je tako učinio, povrijedio zakon na štetu tužitelja.

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.-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 od 22. studenoga 2019., utvrđeno da je tužitelj povrijedio opća načela postupanja propisana odlukom iz članka 5. stavka 1. ZSSI, a koja odredba, bez prijetnje sankcijom, dužnosnicima općenito nalaže da u obnašanju javnih dužnosti postupaju časno, pošteno, savjesno, odgovorno i nepristrano (stavak 1.).

14. Dakle, zakonodavac je 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 temeljenim

načelima djelovanja dužnosnika. Na taj način je na nedvosmislen način daljnjim pojedinačnim odredbama razradio djelovanje odnosno postupanje dužnosnika koje se protivi općim načelima te s obzirom na težinu povrede, odnosno protupravnost, normirao sankcije za one čije se djelovanje protivi propisanoj zabrani/zapovjedi. Stoga načela djelovanja treba tumačiti u međusobnoj povezanosti s tim pojedinačnim razrađujućim normama te odluku kojom se utvrđuju povrede u postupanju dužnosnika temeljiti na zakonskim odredbama propisanim člankom 42. ZSSI-a te u tom pravcu prvostupanjski sud pravilno upire na sadržaj ustavnosudske prakse izražen u odluci U-III-673/2018 od 2. srpnja 2019.

15. Imajući na umu navedeno prvostupanjski sud je pravilno odlučio kada je utvrdio da u konkretnom slučaju nije postojala pravna osnova da se osporavanom odlukom tuženika utvrđuje kako je tužitelj propustio očuvati vlastitu vjerodostojnost te povjerenje građana, mimo utvrđenja neke druge, konkretizirane povrede, kažnjive prema odredbama ZSSI-a.

16. Prema ocjeni ovoga Suda, prvostupanjska presuda temelji se na pravilno i potpuno utvrđenom činjeničnom stanju, na koje je pravilno primijenjeno mjerodavno materijalno pravo, a nisu učinjene niti povrede pravila postupka budući da je prvostupanjski sud pravilno primijenio odredbe Zakona o upravnim sporovima i u obrazloženju svoje presude dao jasne i dostatne razloge o odlučnim činjenicama.

17. Kako tuženik razlozima navedenim u žalbi nije doveo u sumnju zakonitost pobijane presude niti je ovaj Sud utvrdio postojanje razloga na koje pazi po službenoj dužnosti, trebalo je na temelju odredbe članka 74. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima žalbu odbiti kao neosnovanu.

U Zagrebu 26. siječnja 2022.

Predsjednica vijeća:
mr. sc. Mirjana Juričić, v.r.

Za točnost otpavka ovlašteni službenik


Tanja Nemčić