



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

Poslovni broj: Usž-1224/22-2

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, Blanše Turić i mr.sc. Mirjane Juričić, članica vijeća, te više sudske savjetnice – specijalistice Biserke Špoljar, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Frana Luetića, _____, zastupanog po opunomoćeniku Ivanu Garcu, odvjetniku u Zagrebu, Savska 26, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, Zagreb, Ulica kneza Mislava 11/3, radi sukoba interesa, odlučujući o žalbi tuženika protiv presude Upravnog suda u Splitu, poslovni broj: 10 Usl-40/21-7 od 28. lipnja 2021., na sjednici vijeća održanoj 21. rujna 2022.

presudio je

Odbija se žalba tužitelja i potvrđuje se presuda Upravnog suda u Splitu, poslovni broj: 10 Usl-40/21-7 od 28. lipnja 2021.

Obrazloženje

1. Presudom Upravnog suda u Splitu točkom I. izreke poništena je Odluka Povjerenstava za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske broj: 711-I-1788-P-102-18/20-12-17 od 2. listopada 2020., a točkom II. izreke nalaže se tuženiku da tužitelju naknadi troškove upravnog spora u iznosu od 6.250,00 kn.
2. Protiv označene presude tuženik je izjavio žalbu zbog pogrešne primjene materijalnog prava. U bitnome ističe da odredbe Zakona o sprječavanju sukoba interesa (Narodne novine 26/11., 12/12., 126/12., 48/13. i 57/15. – u daljnjem tekstu: ZSSI) imaju više aspekata koje obvezuju dužnosnike u obnašanju javne dužnosti, obzirom da propisuju obveze, zabrane i ograničenja, slijedom čega je logično da suprotno postupanje dovodi do njihovih povreda, pri čemu za neke povrede nije propisana mogućnost izricanja sankcije. Navedeni aspekti obuhvaćaju situaciju sukoba interesa (članak 2.) te etičkih načela u obnašanju javnih dužnosti (članak 5.), pri čemu odredba članka 5. ZSSI-a, već kao jezična i gramatička konstrukcija, nameće stanovitu dužnost ili zabranu pred dužnosnika. Navodi da su odredbe članka 5. ZSSI-a, stipulirane na način da se njima obuhvati što veći broj mogućih konkretnih situacija do kojih u praksi može doći kada dužnosnik može postupati pristrano, nesavjesno, neodgovorno, netransparentno, odnosno na koji se način može dovesti

u zavisnost jer se radi o apstraktnoj pravnoj normi, ali se određeno postupanje ili propust mogu supsumirati pod navedene pravne norme apstraktne prirode kojima je naložena neka obveza ili propisana zabrana te se može obrazložiti zašto bi neko postupanje ili propust postupanja bili suprotni toj pravnoj normi odnosno članku 5. ZSSI-a. Primjera radi tuženik ukazuje na Kodeks sudačke etike koji predstavlja skup etičkih načela nužnih za uspješno obnašanje sudačke dužnosti, te uspostavlja standarde etičkog postupanja sudaca. Nadalje smatra da se konkretna situacija nedvojbeno može podvesti pod odredbu članka 5. ZSSI-a. U odnosu na stav prvostupanjskog suda da je potrebno načela djelovanja tumačiti u nespornoj povezanosti sa pojedinim razrađujućim normama te odluku temeljiti na zakonskim odredbama opisanim člankom 42. ZSSI-a, tuženik ukazuje da svrha pokretanja postupka i utvrđenja povrede iz nadležnosti tuženika nije samo sankcioniranje dužnosnika, već i prevencija te edukacija dužnosnika s ciljem sprječavanja sukoba interesa i sprječavanja kršenja obveza, ograničenja i zabrana propisanih ZSSI-em, što se nedvojbeno postiže samostalnim deklaratornim utvrđenjima sukoba interesa iz članka 2. ZSSI-a, te povreda načela djelovanja iz članka 5. ZSSI-a. Navodi da ako tuženik ne bi mogao pokretati samostalne postupke zbog moguće povrede navedenih članaka, uopće ne bi mogao ocjenjivati takva postupanja dužnosnika koja se inače ne bi mogla podvesti pod bilo koju drugu zakonsku odredbu, čime bi u značajnoj mjeri bio onemogućen u svojoj preventivnoj sferi rada, a koja se odnosi na utvrđenje sukoba interesa odnosno etičkih propusta. Također navodi kako načela obnašanja javne dužnosti propisana člankom 5. ZSSI-a ne moraju biti povezana s kršenjem neke druge odredbe ZSSI-a, kao što niti kršenje neke druge norme ne mora biti povezano s eventualnom povredom članka 5. ZSSI-a, jer povreda neke konkretne zakonske odredbe ne implicira da bi dužnosnik istodobno prekršio i neko etičko načelo propisano člankom 5. ZSSI-a. Također načelo transparentnosti koje određuje da građani imaju pravo biti upoznati s ponašanjem dužnosnika u vezi s obnašanjem njihove dužnosti propisano člankom 5. stavkom 4. ZSSI-a, nije razrađeno niti u jednoj drugoj odredbi tog Zakona, te bi prihvaćanjem tumačenja Upravnog suda u Splitu, o nužnosti povezivanja načela djelovanja s nekom od odredaba Zakona za koje je propisana mogućnost izricanja sankcije, Povjerenstvo u potpunosti bilo onemogućeno utvrđivati da je došlo do povrede transparentnog postupanja. Nadalje navodi kako izriče sankcije samo za one povrede za koje je ZSSI-om izričito ovlašten, sukladno Glavi „V. Kršenje odredaba ovoga zakona“, članku 42. ZSSI-a. Obzirom da članci 2. i 5. ZSSI-a pred dužnosnike u obnašanju javne dužnosti postavljaju određene obveze kako se ne bi našli u sukobu interesa te kako bi uskladili svoje ponašanje s načelima obnašanja javnih dužnosti te se odredbe ZSSI-a mogu povrijediti i u tom dijelu, sukladno odredbi članka 30. stavka 1. ZSSI-a, iako u članku 42. stavku 2. ZSSI-a izričito nije predviđeno da se za postupanje suprotno članku 5. ZSSI-a može izreći sankcija. Iz navedenih razloga predlaže ovom Sudu da poništi prvostupanjsku presudu te sam riješi stvar na način da dobije tužbeni zahtjev tužitelja kao neosnovan.

3. Tužitelj, iako uredno pozvan, nije dostavio odgovor na žalbu tuženika.

4. Žalba nije osnovana.

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

6. Iz podataka spisa predmeta proizlazi da je osporenom odlukom tuženika utvrđeno da je tužitelj, član Uprave trgovačkog društva Zračna luka Dubrovnik d.o.o. počinio povredu članka 5. stavka 1. ZSSI-a jer je temeljem diskrecijske ovlasti s tuženikom sklopio Ugovor o radu od 19. ožujka 2018. za radno mjesto direktora Sektora komercijalnih poslova, a koji je s dužnosnikom Andrejom Plenkovićem, predsjednikom Vlade Republike Hrvatske u tazbinskom srodstvu, tijekom razdoblja u kojem se u odnosu na predsjednika Vlade Republike Hrvatske dužnosnik nalazi u podređenom i zavisnom položaju, s obzirom da je na navedenu dužnost imenovan po prijedlogu Vlade Republike Hrvatske na razdoblje do 6 mjeseci, čime je postupio nesavjesno, neodgovorno i pristrano.

7. Odredbom članka 5. stavka 1. ZSSI-a propisano je da dužnosnici u obnašanju javnih dužnosti moraju postupati časno, pošteno, savjesno, odgovorno i nepristrano čuvajući vlastitu vjerodostojnost i dostojanstvo povjerene im dužnosti te povjerenje građana, dok je stavkom 4. 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, osporenom presudom nije došlo do pogrešne primjene materijalnog prava kako to pogrešno smatra tuženik.

9. Naime, citirana odredba članka 5. ZSSI-a, 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. 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. do 45. ZSSI-a, dakle, protiv odluka kojom su utvrđene povrede taksativno navedenih odredaba ZSSI-a i za iste izrečene sankcije, o čemu se ovdje ne radi, jer je osporenom odlukom tuženika utvrđeno da je tužitelj povrijedio opća načela postupanja propisana odlukom iz članka 5. stavka 1. ZSSI-a, a koja odredba, bez prijetnje sankcijom, dužnosnicima općenito nalaže da u obnašanju javnih dužnosti postupaju časno, pošteno, savjesno, odgovorno i nepristrano.

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 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.

15. Imajući na umu navedeno prvostupanjski sud je pravilno odlučio da u konkretnom slučaju nije postojala pravna osnova za donošenje osporene odluke, kojom se deklaratorno, bez izricanja sankcije, utvrđuje da je tužitelj počinio povredu zakonske odredbe koja nije navedena u odredbi članka 42. 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, te je prvostupanjski sud u obrazloženju svoje presude dao jasne i dostatne razloge o odlučnim činjenicama.

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

U Zagrebu, 21. rujna 2022.

Predsjednik vijeća
Boris Marković

Dokument je elektronički potpisan:

Boris Marković

Vrijeme potpisivanja:

10-10-2022

13:03:51

DN:

C=HR

O=VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2.5.4.97=#OC1158#15448522D913336313333630308838

OU=Signature

S=Marković

G=Boris

CN=Boris Marković

Broj zapisa: **eb312-33cb5**

Kontrolni broj: **0267f-e114c-3ea31**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan sljedećim certifikatom:
CN=Boris Marković, 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.