

7M-U-4055-P-148-19/23-22-26

PRILAZI: NEPOSREDNO - PREDANO POS

dana 19-04-2023 20.....

Primjeraka 1 Pri 1



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

Poslovni broj: Usž-3057/21-2

## U IME REPUBLIKE HRVATSKE

### PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Arme Vagner Popović, predsjednice vijeća, Ane Berlengi Fellner i Mirjane Čačić, članica vijeća, te više sudske savjetnice Glorijane Čičak, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Gorana Marića, zastupanog po Igoru Meznariću, odvjetniku u Zagrebu, Vlaska 105, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, Zagreb, Kneza Mutimira 5, radi sukoba interesa, odlučujući o žalbi tuženika protiv presude Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: Usl-1167/21 od 17. lipnja 2021., na sjednici vijeća održanoj 2. ožujka 2023.

presudio je

- I Poništava se točka II. izreke presude Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: Usl-1167/21 od 17. lipnja 2021.
- II U preostalom dijelu žalba se odbija i potvrđuje presuda Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: Usl-1167/21 od 17. lipnja 2021.

### Obrazloženje

1. Presudom prvostupanjskog suda poništena je odluka Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, broj: 711-I-458-P-148-19/21-15-11 od 15. siječnja 2021. (točka I. izreke) te je obustavljen postupak pokrenut odlukom Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske od 29. svibnja 2020. (točka II. izreke). Pod točkom III. izreke naloženo je tuženiku da nadoknadi tužitelju trošak upravnog spora u iznosu od 6.250,00 kn u roku od 15 dana od dostave pravomoćne presude, dok je u preostalom dijelu zahtjev tužitelja za naknadu troškova odbijen.

2. Odlukom tuženika utvrđeno je da je donošenjem odluke o izboru najpovoljnijeg ponuditelja i prodaje vile u Zagrebu, klasa: 940-06/18-07/808, urbroj: 536-03-02-02/06-18-46 od 19. rujna 2018. po javnom pozivu za podnošenje ponuda za kupnju nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske broj 6/18 i potpisivanjem ugovora o kupoprodaji broj: 573/03-2018 s trgovačkim društvom Sjajna svjetlost j.d.o.o. u obnašanju dužnosti ministra državne imovine dužnosnik Goran Marić doveo u pitanje vlastitu vjerodostojnost i povjerenje građana u nepristranost u obnašanju njegove dužnosti, obzirom na okolnost da je poslove direktora trgovačkog društva

Sjajna svjetlost j.d.o.o. u vrijeme predmetnog javnog poziva obavljao osoba koja se s dužnosnikom, zbog osobnih prijateljskih odnosa, može smatrati osobno povezanom, odnosno osoba u odnosu na koju dužnosnik nije mogao biti nepristran, čime je počinio povredu članka 5. stavka 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

3. Protiv navedene presude tuženik je podnio žalbu zbog bitne povrede pravila sudskog postupka i pogrešne primjene materijalnog prava. Navodi kako prvostupanjski sud pogrešno zaključuje da se ne može utvrditi povreda članka 5. Zakona o sprječavanju sukoba interesa bez da se ta norma ne poveže s kršenjem norme za koju je propisano izricanje sankcije. Ističe kako se u slučaju prihvaćanja navedenog stava ne bi mogla ostvariti svrha donošenja tog Zakona koja je između ostalog i sprečavanje privatnih utjecaja na donošenje odluka u obnašanju javnih dužnosti. Poziva se na odredbu članka 30. stavka 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa navodeći kako prvostupanjski sud pogrešno zaključuje da ne predstavlja pravni temelj za utvrđivanje povrede odredbe članka 5. tog Zakona. Ističe kako Povjerenstvo sukladno zakonskim ovlastima izriče sankcije samo za povrede Zakona sadržane u Glavi V, a odredba članka 5. tog Zakona propisuje obveze kojih se dužnosnik treba pridržavati kako bi u obnašanju dužnosti bio nepristran. Smatra kako iz odredbe članka 42. navedenog Zakona ne proizlazi zaključak da bi se tom normom derogirala odredba članka 30. stavka 1. tog Zakona, odnosno da tuženik ne može utvrđivati povredu onih članaka zakona za koje nije propisano izricanje sankcije. Nadalje navodi kako prvostupanjski sud u obrazloženju osporene presude pogrešno zaključuje da objava presude na internetskim stranicama sadržajno predstavlja sankciju pritom se pozivajući na odredbu članka 39. stavka 7. Zakona o sprječavanju sukoba interesa kojom je propisano da se sve odluke Povjerenstva objavljuju na internetskim stranicama Povjerenstva. Ukoliko bi se prihvatila tvrdnja prvostupanjskog suda da je sama objava deklaratorne odluke vrsta sankcije tada bi osobe kojima je odlukom Povjerenstva utvrđena novčana kazna za neku povredu bile dvostruko kažnjene. Navodi kako prvostupanjski sud propušta uočiti svrhu i razlog objave odluke. Naime, objavom odluka doprinosi se jačanju povjerenja u način na koji dužnosnik obavlja dužnost ali i omogućava javni uvid u rad samog Povjerenstva. Predlaže usvojiti žalbu, poništiti presudu prvostupanjskog suda i donijeti odluku kojom će odbiti tužbeni zahtjev.

4. U odgovoru na žalbu tužitelj u cijelosti osporava žalbene navode tuženika navodeći kako u dosadašnjem tijeku postupka kao ni u žalbi tuženik nije pojasnio na koji način je tužitelj povrijedio odredbu članka 5. stavka 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa. Iz osporene odluke proizlazi da je počinio povredu dužnosti potpisom ugovora nakon nesporno zakonito i transparentno provedene procedure koja je prethodila donošenju odluke o odabiru najpovoljnijih ponuditelja. Ističe kako prema mišljenju tuženika ne bi doveo u pitanje povjerenje građana i svoju nepristranost da je za potpis ugovora opunomoćio tajnika ministarstva. Ponavlja da je kao čelnik ministarstva državne imovine jedini bio ovlašten potpisati predmetni ugovor o kupoprodaji. Sukladno odredbama Zakona o sustavu državne uprave kao čelnik tijela državne uprave odgovoran je za rad uprave i brine o zakonitom i pravilnom izvršavanju propisa. Ističe kako bi samo u njegovoj odsutnosti i po njegovoj punomoći državni tajnik bio ovlašten potpisati ugovor. Poziva se na odluku ovog Suda poslovni broj: Usž-2745/18 od 10. prosinca 2020. u kojoj je zauzeto pravno shvaćanje prema kojem odredba članka 5. Zakona o sprječavanju sukoba interesa propisuje opća načela djelovanja dužnosnika koja samostalno ne može biti osnova za donošenje odluke

kojom se utvrđuju povrede tog Zakona. Ističe kako tuženik u predmetnoj žalbi ne obrazlaže koji bi to bio pravni interes niti što je konkretno učinio u suprotnosti s javnim interesima jer tuženik u obrazloženju samo navodi da se gospodin Zvonko Šarić može smatrati osobom osobno povezanom s njim, odnosno osobom u odnosu na koju nije mogao biti nepristran. Stoga nije jasno u čemu se ogleda njegova pristranost u konkretnom slučaju kada nije imao utjecaj na sam postupak koji je prethodio donošenju odluke o odabiru najpovoljnije ponude i sklapanju kupoprodajnog ugovora. Odabrani ponuditelj nekretninu je kupio nakon javnog i zakonito provedenog postupka. Predmetni kupoprodajni ugovor prije potpisivanja ovjerilo je nadležno općinsko državno odvjetništvo potvrdivši zakonitost provedene procedure i samog kupoprodajnog ugovora. Omogućavanje tuženiku da arbitrarno utvrđuje povredu članka 5. Zakona o sprječavanju sukoba interesa bez konkretiziranja realne povrede koja je postupanjem dužnosnika počinjena stvara opasan presedan prema kojem će tuženik moći prema vlastitom nahođenju i bez navođenja razloga sankcionirati zakonita postupanja dužnosnika. Predlaže odbiti žalbu i potvrditi prvostupanjsku presudu uz naknadu troška sastava žalbe.

5. Žalba nije osnovana.

6. Presudom prvostupanjskog suda poništena je odluka tuženika kojom je pozivom na odredbu članka 30. stavka 1. podstavka 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ broj 26/11, 12/12, 126/12, 48/13, 57/15 i 98/19, dalje: ZSSI-a) deklaratorno utvrđena povreda članka 5. stavka 1. tog Zakona, te je prvostupanjski sud obustavio postupak pokrenut odlukom tuženika od 29. svibnja 2020. Pri tom prvostupanjski sud obrazlaže da ne postoji pravna osnova za sankcioniranje dužnosnika isključivo radi povrede načela djelovanja, te zaključuje da tuženik nema ovlast izricanja sankcija dužnosnicima izvan onih propisanih odredbama člancima 42 do 45. Zakona.

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.

8. Prema odredbi članka 30. stavka 1. podstavka 1. ZSSI-a u nadležnosti tuženika je pokretanje postupaka sukoba interesa i donošenje odluka o tome je li određeno djelovanje ili propust dužnosnika predstavlja povredu odredbi ovog Zakona.

9. Povrede odredbi ZSSI-a regulirane su Glavom V tog Zakona, pod nazivom „Kršenje odredaba ovog Zakona“, dok su odredbom članaka 42. tog Zakona propisane sankcije za povrede taksativno navedenih zakonskih odredaba, a među kojima nije i članak 5. ZSSI-a.

10. Prema stajalištu ovog Suda naprijed citirana odredba članka 5. ZSSI-a koja sadrži načela djelovanja dužnosnika te kao takva na općenit način regulira (ne)prihvatljivo ponašanje dužnosnika u obnašanju javnih dužnosti, ne može biti sama po sebi osnova za donošenje odluke kojom tuženik deklaratorno utvrđuje povrede te odredbe, kako to tuženik pogrešno smatra u žalbi. Za takvo tumačenje nema podloge u toj ni u drugim odredbama ZSSI-a, a niti u samoj definiciji deklaratornog akta, jer deklaratorni akt utvrđuje već postojeći pravni odnos ili pravnu situaciju te takav akt djeluje ex tunc (unatrag), odnosno od trenutka kad su nastupile okolnosti utvrđene u pravnoj normi zbog kojih je akt donesen, o čemu se ovdje ne radi. Navedeno stajalište zauzeto je već u odluci ovog Suda poslovni broj Usž-2745/18 od 10. prosinca 2020.

11. 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 kojima su utvrđene povrede taksativno navedenih odredbi Zakona i za iste izrečene sankcije, o čemu se ovdje ne radi, jer je odlukom tuženika utvrđeno da je tužitelj povrijedio opća načela postupanja propisana odredbom 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, odnosno da ne smiju javnu dužnost koristiti za osobni probitak.

12. Zakonodavac je propisivanjem načela djelovanja dužnosnika, smještenih u Glavi I Opće odredbe ZSSI-a, postavio opće okvire unutar kojih je daljnjim odredbama (Glava II i Glava III) na izričit način odredio radnje koje su dužnosniku zabranjene, odnosno obveze kojih se dužan pridržavati, a sve sukladno temeljnim načelima djelovanja dužnosnika. Time je na jasan i nedvosmislen način daljnjim pojedinačnim odredbama razradio djelovanje/postupanje dužnosnika koje se protivi općim načelima te, s obzirom na težinu povrede, odnosno protupravnosti, normirao sankcije za one čije se djelovanje protivi propisanoj zabrani/zapovjedi. Stoga je načela djelovanja potrebno tumačiti u međusobnoj povezanosti s tim pojedinačnim razrađujućim normama te odluku kojom se utvrđuju povrede u postupanju dužnosnika utemeljiti na zakonskim odredbama propisanim člankom 42. ZSSI-a.

13. Iz izloženog slijedi 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 suprotno žalbenim navodima pravilno prvostupanjski sud primijenio materijalno pravo te poništio rješenje tuženika kojim je povrijeđen zakon na štetu tužitelja.

14. Pri tom se pravilno prvostupanjski sud pozvao na odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske broj:U-III-673/2018 od 2. srpnja 2019. s (podupirućim) izdvojenima mišljenjima, donesenu u predmetu slične pravne i činjenične osnove, u kojoj su razmatrana pravna pitanja granica ovlasti tuženika, između ostalog, pravne osnove za donošenje odluka kojima se utvrđuju povrede načela djelovanja iz članka 5. ZSSI-a te izražena stajališta bitna za donošenje odluke i u ovoj stvari, a koja je, imajući na umu obvezatnost odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i primijenjena u konkretnom slučaju.

15. Međutim, neosnovano prvostupanjski sud u obrazloženju navodi da je objavom odluke na službenim stranicama tuženika faktično izrečena sankcija javne objave odluke iz članka 42. stavka 1. točke 3. ZSSI-a. Ovo stoga što izvršenje sankcije javne objave odluke propisuje objavu te odluke u dnevnom tisku (članak 45. stavak 2. ZSSI-a), koja je dostupna širokom krugu čitatelja, na koji način se izriče društveni prijekor, kao mjera prevencije na moguće buduće sukobe interesa. Stoga se objava odluke, što je uostalom i zakonska obveza tuženika sukladno odredbi članka 39. stavka 7. ZSSI-a, ne može smatrati izricanjem sankcije iz članka 42. stavka 1. tog Zakona.

16. Sud nalazi da prvostupanjski sud nije pravilno postupio kada je pozivom na odredbu članka 58. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17 i 110/21) pod točkom II izreke obustavio upravni postupak. Navedeno iz razloga što tuženik postupak za odlučivanje o sukobu interesa protiv dužnosnika pokreće i vodi po službenoj dužnosti, a u skladu s mjerodavnim odredbama ZSSI-a i Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ broj 47/09 i 110/21). U slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva i poništenja odluke koja je

donesena po službenoj dužnosti, sud ne vraća predmet na ponovni postupak niti donosi odluku kojom obustavlja upravni postupak, a eventualno pokretanje drugog upravnog postupka vezano za isti činjenični supstrat, ovisi o pravnoj regulativi kojom je javnopravno tijelo ovlašteno (i dužno) na vođenje upravnog postupka po službenoj dužnosti.

17. Kako tuženik u žalbi ne iznosi pravno relevantne prigovore koji bi utjecali na drugačije rješenje ove upravne stvari, ovaj Sud nije našao osnove za usvajanje žalbe.

18. Slijedom navedenog, primjenom odredbe članka 74. stavka 1. i 2. Zakona o upravnim sporovima odlučeno je kao pod točkama I i II izreke, dok se točka III izreke temelji na odredbi članka 79. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima (broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21) jer tužitelj u odgovoru na žalbu ne iznosi navode koji bi utjecali na donošenje odluke u ovom sporu, stoga ovaj Sud zatraženi izdatak nije ocijenio opravdanim.

U Zagrebu 2. ožujka 2023.

Predsjednica vijeća  
Arma Vagner Popović

Dokument je elektronički potpisan:

Arma Vagner-Popović

Vrijeme potpisivanja:

12-04-2023

13:11:29



DN:

C=HR

O=VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2.5.4.97-#OC1156415448522D3133363133333630303638

OU=Signature

S=Vagner-Popović

G=Arma

CN=Arma Vagner-Popović