



REPUBLIKA HRVATSKA  
UPRAVNI SUD U RIJECI  
Rijeka, Erazma Barčića 5

Poslovni broj: 2 UsI-565/2020-9

## 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

Upravni sud u Rijeci, po sucu dr. sc. Alenu Rajku, uz sudjelovanje zapisničarke Sofije Germovšek, u upravnom sporu tužitelja Dalibora Pausa, iz (...), protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Zagreb, Ulica kneza Mutimira 5, radi sukoba interesa, 1. srpnja 2020.,

#### p r e s u d i o j e

I. Poništava se odluka Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, broj: 711-I-574-P-302-17/20-11-17 od 5. travnja 2019. godine.

II. Obustavlja se postupak pokrenut odlukom Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, broj: 711-I-99-P-302-17/18-06-17 od 12. listopada 2018. godine.

III. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova ovoga upravnog spora, te svaka stranka podmiruje svoje troškove spora.

#### Obrazloženje

Točkom I. odluke tuženika, broj: 711-I-574-P-302-17/20-11-17 od 5. travnja 2019., utvrđeno je da je tužitelj, kao dužnosnik – općinski načelnik Općine Barban, izdavanjem suglasnosti od 9. kolovoza 2017. udruzi Društvo Trka na prstenac (čiji je predsjednik) da za potrebe odvijanja 42. Trke na prstenac koristi javnu površinu na području Općine Barban u razdoblju od 18. do 20. kolovoza 2017. bez naknade i uz mogućnost ustupanja površine trećim osobama, naručio vlastitu vjerodostojnost i nepristranost, iz čega proizlazi povreda načela djelovanja propisanih člankom 5. stavkom 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, broj 26/11, 12/12, 126/12, 48/13 – proć. tekst i 57/15, u nastavku teksta: ZSSI). U točki II. odluke navedeno je da u kontekstu povrede odredbi ZSSI-a nisu utvrđivane odluke o dodjeli financijskih sredstava udrugama iz proračuna Općine Barban u 2018., niti potpisivanje ugovora o dodjeli sredstava od 5. travnja 2018. navedenoj udruzi, jer su bile obuhvaćene zahtjevom za mišljenje dužnosnika od 23. kolovoza 2017., povodom kojeg je tuženik, bez odgovornosti tužitelja, propustio dati mišljenje. Tuženik svoju odluku bazira, u osnovi na zaključku da se opravdano može smatrati da je spomenuta udruga s tužiteljem interesno povezana osoba te da bi se, iako je riječ o udruzi što sudjeluje u pripremi i organiziranju manifestacije od javnog interesa za Općinu Barban, koja kontinuirano dobiva sredstva od Općine Barban, u javnosti mogao stvoriti vanjski dojam pristranosti i nevjerodostojnosti u

obnašanju javne dužnosti prilikom odlučivanju o dodjeli sredstava toj udruzi, neovisno o tome što tužitelj o toj dodjeli ne odlučuje diskrecijski, već po provedenom postupku.

Tužitelj osporava zakonitost tuženikove odluke i tvrdi, u bitnome, da tuženik nema ovlast odlučivati o povredi i sankcioniranju dužnosnika na temelju odredbe članka 5. stavka 1. ZSSI-a, da su pokretanje postupka i osporavana odluka rezultat provođenja nezakonitoga i nepravilnog postupka (prije svega njegova nepravilnog pokretanja, propuštanja dostave zatraženog mišljenja u propisanom roku i nepravilnog spajanja postupaka), te da je osporavana odluka nezakonita i zbog pogrešne primjene materijalnog prava, te pogrešno izvedenog zaključka iz utvrđenih činjenica. Vezano uz potonje, opisuje tradiciju Trke na prstenac (što se održava od 1696., uz obnovu 1976.), koja ne može biti održana bez davanja javne površine na uporabu, pri čemu je više od 40 godina uobičajeno da se tom prigodom na ulicama Barbana nalaze štandovi i sl., a Općina Barban je od svojeg osnivanja jedan od organizatora manifestacije. Pita se bi li tuženiku bilo dovoljno da je sporne odluke potpisao netko drugi. Smatra da dojam koji bi javnost mogla steći izdavanjem sporne suglasnosti nikako nije dojam tužiteljeve pristranosti i nevjerodostojnosti, već je, nasuprot tome, stvoren dojam o dosljednosti u postupanju, te očuvanja i prepoznavanja važnosti očuvanja tradicijske i kulturne baštine Barbanštine. Tužitelj predlaže da Sud poništi osporenu odluku tuženika, te da obustavi predmetni postupak pokrenut od strane tuženika. Traži i naknadu troškova spora, u nespacificiranom iznosu.

Tuženik u odgovoru na tužbu ostaje, u bitnome, kod navoda osporene odluke. U pogledu prigovora neovlaštenog odlučivanja tuženika u kontekstu odredbe članka 5. stavka 1. ZSSI-a, dodaje da to ne proizlazi iz ustavnosudske prakse na koju se tužitelj pozvao, da praksa Upravnog suda u Zagrebu spomenuta u tužbi nije pravomoćna, te da postoji i drukčija pravomoćna upravnosudska praksa u oba stupnja upravnog spora. Tuženik predlaže da Sud odbije tužbeni zahtjev.

Na raspravi provedenoj 1. srpnja 2020., u odsutnosti uredno pozvanog tuženika, tužitelj izlaže kao u tužbi.

Sud je izveo dokaze uvidom u dokumentaciju koja se nalazi u spisu predmeta upravnog postupka u kojem je donesena osporena odluka te u spisu ovoga upravnog spora.

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja, Sud je utvrdio da je tužbeni zahtjev osnovan.

Prema članku 1. stavku 2. ZSSI-a, svrha toga Zakona je sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, sprječavanje privatnih utjecaja na donošenje odluka u obnašanju javnih dužnosti, jačanje integriteta, objektivnosti, nepristranosti i transparentnosti u obnašanju javnih dužnosti te jačanje povjerenja građana u tijela javne vlasti.

Sažeto, svrha ZSSI-a obuhvaća, dakle, preventivnu, institucionalno razvojnu, kao i ulogu jačanja povjerenja građana u javnu vlast.

Člankom 2. stavkom 2. ZSSI-a propisano je da sukob interesa postoji kada su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom, a posebice kada privatni interes dužnosnika utječe na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti ili se osnovano može smatrati da privatni interes dužnosnika utječe na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti ili privatni interes dužnosnika može utjecati na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti.

Načela djelovanja dužnosnika uređena su odredbama članka 5. ZSSI-a. 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.). Dužnosnici su osobno odgovorni za svoje djelovanje u obnašanju javnih dužnosti na koje su imenovani, odnosno izabrani prema tijelu ili građanima koji su ih imenovali ili izabrali (st. 2.). Dužnosnici ne smiju koristiti javnu dužnost za osobni probitak ili probitak osobe koja je s njima povezana. Dužnosnici ne smiju biti ni u kakvom odnosu ovisnosti prema osobama koje bi mogle utjecati na njihovu objektivnost (st. 3.). Građani imaju pravo biti upoznati s ponašanjem dužnosnika kao javnih osoba, a koje su u vezi s obnašanjem njihove dužnosti (st. 4.).

Prema članku 30. stavku 1. podstavku 1. ZSSI-a, u nadležnost tuženika pripada i pokretanje postupaka sukoba interesa i donošenje odluka o tome je li određeno djelovanje ili propust dužnosnika predstavlja povredu odredbi toga Zakona.

U osporavanoj odluci citirane su i druge mjerodavne norme ZSSI-a, koje su stoga tužitelju poznate.

Ovdje su primjenjive i odredbe Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 59/90, 135/97, 8/98 – proč. tekst, 113/00, 124/00 – proč. tekst, 28/01, 41/01 – proč. tekst, 55/01 – ispr., 76/10, 85/10 – proč. tekst i 5/14) što se odnose na njeno definiranje (između ostalog) demokratskom državom, u kojoj vlast proizlazi iz naroda (čl. 1.), te na vladavinu prava i demokratski višestranački sustav (koji su među najvišim vrednotama ustavnog poretka i temelj za tumačenje Ustava – čl. 3.).

Nadalje, prema članku 2. Ugovora o Europskoj uniji, Unija se temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca.

Netom citirane općenite odredbe domaćega i europskog ustavnog prava svoj zbiljski izraz dobivaju kroz razrađujuću legislativu, ali i putem njihove neposredne primjene pri pravnoj interpretaciji mjerodavnih pravnih normi u okolnostima konkretnog slučaja (na što mogu utjecati i posebnosti relevantne situacije u pojedinoj državi članici Unije). Ustavne odredbe, k tome, čine pravno-politički „najmanji zajednički nazivnik“ (pravnu i vrijednosnu srž) političke zajednice u inače nužno pluralnome (ovdje: hrvatskom) društvu. Tu srž uvijek treba imati na umu bez obzira je li riječ o tumačenju ljudskih prava i sloboda te njihovih granica, pozitivnih obveza i ograničenja kojima je podvrgnuta državna vlast, ali i – ovdje - dodatnih obveza političkih dužnosnika u svjetlu osiguranja nužnih standarda obnašanja javne dužnosti i povjerenja javnosti u nositelje tih dužnosti. Ove su dodatne obveze važne za ostvarivanje spomenutih ustavnih vrijednosti, u kontekstu stabilnosti i djelotvornosti demokratske pravne države, ujedno lojalne članice na vrijednostima utemeljene Europske unije.

Sud, u prvom redu, naglašava da nije suglasan s dijelom tužiteljeve argumentacije koji tuženiku odriče ovlast utvrđivati povredu načela djelovanja iz članka 5. stavka 1. ZSSI-a. U prilog takvoj argumentaciji ne ide ni odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-673/2018 od 2. srpnja 2019., na koju upire tužitelj. Tom odlukom Ustavni sud, naime, nije zauzeo načelna stajališta o ovome pitanju, već je u tom pogledu ukazao na ono što je ocijenio manjkavostima u obrazloženjima presuda donesenih u konkretnome upravnom sporu. Pridavanje sadržaju navedene ustavnosudske odluke obilježja koje ta odluka nema pokazatelj

je njezine površne analize od strane tužitelja. Istodobno, u prilog postojanja spomenute ovlasti tuženika ide dosadašnja prevladavajuća upravnosudska praksa, koju dijeli i ovaj Sud, ne nalazeći valjane ustavnopravne ni upravnopravne razloga za preispitivanje takve prakse.

Ovaj Sud suglasan je s elaboracijom sadržanom u odgovoru tuženika na tužbu u prilog zaključku o postojanju navedene ovlasti tuženika, pozivom na tumačenje odredbe članka 30. stavka 1. ZSSI-a, ostvarivanje preventivne svrhe toga Zakona, jasne obveze koje proizlaze iz članka 5. navedenog Zakona, i dr. Ova elaboracija tužitelju je poznata.

Pored toga, Sud je stajališta da načela sadržana u pojedinom propisu, naročito u propisima na području javnog prava, u pravilu imaju veći pravni učinak i doseg negoli im se nerijetko pridaje, pogrešno ih promatrajući na razini puke deklaracije ili normativnog uresa. Također, svrha ZSSI-a (izražena u čl. 1. toga Zakona, u sve tri svoje prethodno spomenute komponente), dodatne obveze kojima su u demokratskoj pravnoj državi podvrgnuti adresati navedenog Zakona (politički dužnosnici), objektivna potreba mogućnosti utvrđivanja (ne)ispunjavanja tih obveza te s time povezani povoljni učinci na ostvarivanje svrhe Zakona, narav konkretne ovlasti koja – u biti – ne razumijeva sankcioniranje, kao i važnost koju tuženik u pogledu netom iznesenog u hrvatskim prilikama ima u konstrukciji demokratske pravne države, daju podlogu za interpretaciju ovlasti tuženika koja ne mora nužno ni isključivo proizlaziti iz izričitih zakonskih odredbi. Ovdje su primarno primjenjivi etički i upravnopравни, a ne kaznenopravni kriteriji (uključujući kažnjiva djela u širem smislu). Pritom je mogućnost da u ovoj vrsti stvari transparentno i pravno autoritativno budu utvrđene (deklarirane) povrede obvezujućih načela iz članka 5. ZSSI-a na svrhovit i pravno dopušten način povezana s ostvarivanjem tih načela, uz dostupnost sudske kontrole zakonitosti odnosne odluke u upravnom sporu.

Uzredno (ne kao ključan element odlučivanja Suda), nije izgledno, posebice u okolnostima nedovoljnog stupnja stabiliziranosti institucija demokratske pravne države u društvenom životu i manjkave ustavne lojalnosti dijela nositelja političkih dužnosti (adresata odredbi ZSSI-a), da sudovi svoje ustavne zadaće mogu zbiljski ispuniti promjenom ustaljene interpretacije ZSSI-a koja dovodi do snižavanja dosegnute razine ovlasti i autoriteta tuženika, bez vrlo ozbiljnih i pravno nedvojbenih utemeljenih razloga za to.

S druge strane, pri odlučnim činjenicama u ovom predmetu koje su među strankama nesporne, Sud ne nalazi da je tužitelj, u okolnostima konkretnog slučaja, povrijedio načela iz članka 5. stavka 1. ZSSI-a, niti da se doveo u sukob interesa u kontekstu članka 2. stavka 2. toga Zakona.

Općina Barban ima približno 2.800 stanovnika. Notorno je da je Trka na prstenac najvažnija redovita manifestacija koja se održava u Općini, da je riječ o (obnovljenoj) višestoljetnoj tradiciji i da se na podjednak način održava i financira u razdoblju koje je daleko duže od perioda u kojem tužitelj obnaša dužnost općinskog načelnika. Zbog toga zaključak tuženika po kojem bi se, unatoč posebnostima konkretnog slučaja koje priznaje i tuženik, prihvaćanjem prijedloga nadležnog povjerenstva da se udruzi Društvo Trka na prstenac od strane tužitelja (koji je ujedno predsjednik udruge) omogućiti uobičajeno korištenje javne površine tijekom održavanja manifestacije u javnosti mogao stvoriti vanjski dojam pristranosti i nevjerodostojnosti u obnašanju javne dužnosti prilikom odlučivanju o dodjeli sredstava toj udruzi, Sud ocjenjuje pretjerano formalističkim, uz mehaničku primjenu kriterija razvijenih u predmetima drukčijih bitnih okolnosti (primjerice, kod članstva dužnosnika u striktno interesnim, ili primarno na privatne aktivnosti usmjerenim, ili hobističkim i sl. udrugama). Štoviše, u maloj sredini poput Općine Barban objektivno puno nepovoljniji dojam o obnašanju

dužnosti općinskog načelnika mogao bi se steći u slučaju prekidanja dugogodišnjega ustaljenog načina podupiranja ove manifestacije od strane Općine. Okolnost da je općinski načelnik ujedno i predsjednik udruge ovdje nema supstancijalni učinak mogućeg nepovjerenja javnosti koji bi mogla imati u nekim drugim okolnostima. Usto, ovdje, u smislu elemenata normativne definicije sukoba interesa iz članka 2. stavka 2. ZSSI-a, suštinski ne postoji privatan interes tužitelja koji bi bio u suprotnosti s javnim interesom, niti zbiljska veza između članstva tužitelja u udruzi i donošenja odluke jednake onima koje su ustaljeno donošene i prije tužiteljeva stupanja na dužnost, donošenje kakvih odluka javnost i očekuje, te čije donošenje je nedvojbeno u javnom interesu. Na koncu, sporna tužiteljeva radnja u opisanim okolnostima ne može objektivno biti ocijenjena nečasnom, nepoštenom, nesavjesnom, pristranom, nevjerodostojnom niti nedostojanstvenom (čl. 5. st. 1. ZSSI-a).

Osporavana odluka tuženika je, stoga, u okolnostima predmetnog slučaja, protivna smislu odredaba članka 1. stavka 2. i članka 5. ZSSI-a, te nesukladna načelu zdravog razuma, na koji je u novije doba višekratno ukazano u ustavnosudskoj praksi u kontekstu izgradnje objektivnoga pravnog poretka i zaštite prava pojedinaca (npr. odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-5989/2013 od 9. veljače 2016., i dr.).

Pravnički larpurlartizam do neutemeljenih zaključaka dovodi i kada se njime, bez neprijeporno opravdanih razloga, pokušava umanjiti ustaljenom upravnom i sudskom praksom dosegnuta razina odlučivanja nadležnoga neovisnog tijela (s, među inim, preventivnom i protukorupcijskom ulogom u pogledu (ne)prihvatljivog djelovanja dužnosnikâ), kao i kada se odredbe ZSSI-a primjenjuju mehanički, po obrascu koji nije primjenjiv u svim slučajevima. U oba slučaja dovodi se u pitanje autoritet navedenog tijela, nužan za obavljanje njegovih funkcija, u prvom slučaju izvana, u drugom iznutra (od strane sâmog tijela).

Sukladno prethodnom, Sud je poništio osporavano rješenje tuženika (čl. 58. st. 1. Zakona o upravnim sporovima, „Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 i 29/17, u nastavku teksta: ZUS). Na taj način Sud je sam riješio stvar, bez vraćanja predmeta tuženiku na ponovni postupak, uz obustavu postupka u kojem je doneseno osporavano rješenje kao način dovršetka tog postupka, odgovarajućom primjenom odredbe članka 46. stavka 5. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj 47/09).

Kako tužba nije odbačena, niti je tužbeni zahtjev odbijen, tužitelj nije pozvan na plaćanje sudske pristojbe, sukladno odredbi članka 22. stavka 1. Zakona o sudskim pristojbama („Narodne novine“, broj 118/18).

Tužitelj do zaključenja rasprave nije specificirao troškove spora, što čini zapreku za njihovo priznavanje. Podredno, tužitelj u ovome sporu nije imao troškova zastupanja po odvjetniku, niti troškova povezanih s izvođenjem dokaza. Stoga je odlučeno kao u točki III. izreke presude.

U Rijeci 1. srpnja 2020.

S u d a c

dr. sc. Alen Rajko, v.r.

Uputa o pravnom lijeku:

Protiv ove presude dopuštena je žalba Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske. Žalba se podnosi putem ovog Suda u tri primjerka, u roku od 15 dana od dana primitka prijepisa ove presude.