



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

Poslovni broj: UsII-46/2024-5

Primljeno: 01-10-2024		
Klasifikacijska oznaka: P-297/22	Ustrojstvena jedinica:	
Uredbeni broj: 8472-2024-12	Priiozi:	Vrijednost:

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, članice vijeća te sudske savjetnice Tajane Šimunović, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Marka Paliage iz _____, gradonačelnik Grada Rovinja, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Zagreb, Ulica kneza Mislava 11/III, radi sukoba interesa, na sjednici vijeća održanoj 10. srpnja 2024.

presudio je

Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja za poništavanje odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, klasa: P-297/22, urbroj: 711-02-01/05-2024-09 od 10. siječnja 2024.

Obrazloženje

- Osporenom odlukom tuženika utvrđeno je da je upućivanjem dopisa od 5. lipnja 2020. klasa: 023-01/20-01/90, urbroj: 2171-01-02/1-20-1, ravnatelju Centra za povijesna istraživanja u Rovinju, kojim je pozvao na povlačenje otkaza ugovora o radu radnika tog Centra _____ tužitelj, gradonačelnik Grada Rovinja, počinio povredu članka 7. točke c) Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ 26/11., 12/12., 126/12., 48/13., 57/15. i 98/19. – u daljnjem tekstu: ZSSI/11.) te mu je za navedenu povredu izrečena sankcija iz članka 42. stavka 1. podstavka 2. ZSSI/11., obustava isplate djela neto mjesečne plaće u ukupnom iznosu od 4.000,00 eura/30.138,00 kn, koja će trajati 12 mjeseci i izvršit će se u dvanaest uzastopnih mjesečnih obroka, svaki u pojedinačnom iznosu od 333,33 eura/2.511,47 kn.
- Protiv navedene odluke tužitelj je podnio tužbu u kojoj u bitnom navodi da je u osobitim okolnostima konkretnog slučaja s obzirom da sporni dopis datira od 5. lipnja 2020., a došlo je do prestanka obnašanja dužnosti dana 16. svibnja 2021., dok je sami postupak Povjerenstvo pokrenulo 6. lipnja 2022., isto to povjerenstvo prekoračilo je razumni rok za pokretanje postupka, kao i za donošenje i dostavu odluke (datirane 10. siječnja 2024.), te da je proteklo razdoblje unutar kojeg bi bilo razumno i prihvatljivo provođenje postupka radi povrede ZSSI/11. Apsurdna je situacija da njegovo postupanje, sve do prestanka obavljanja dužnosti, može biti predmet utvrđivanja

povrede ZSSI/11. te ne postoji zastarni (razumni) rok za pokretanje i vođenje postupka nakon proteka određenog vremena i to od učinjene povrede i za svo vrijeme obnašanja te ili druge javne dužnosti. Tuženik ne daje nikakvo obrazloženje o uputi o pravnom lijeku i primjeni ZSSI/21., a tužitelj smatra da je u uputi o pravnom lijeku tuženik bio dužan postupati sukladno odredbama ZSSI/11. i uputiti na nadležnost mjesno nadležnog upravnog suda, u konkretnom slučaju Upravnog suda u Rijeci, čime je pogrešno primijenjeno materijalno pravo na njegovu štetu. Potpisnik spornog dopisa je dogradonačelnik Grada Rovinja izabran kao predstavnik talijanske nacionalne zajednice koja činjenica izravno upućuje na to da sporni dopis nije bio samostalan i jednostran akt tužitelja, kako to zaključuje tuženik, već se u konkretnom slučaju radi o sudjelovanju izabranog predstavnika talijanske nacionalne zajednice u okviru djelovanja institucija talijanske nacionalne manjine, neovisno od utjecaja grada na samu instituciju što je tuženik u potpunosti zanemario. Posebno ističe da nije u nikakvoj osobnoj ni interesnoj povezanosti s gospodinom _____ niti je bio u ikakvom rodbinskom ili poslovnom odnosu, a činjenica da su članovi iste političke stranke te da dijele ista politička i ideološka uvjerenja ne znači da su u ikakvoj interesnoj vezi, a kamo li da je zloupotrijebio neko svoje posebno pravo koje mu pripada kao dužnosniku. Ističe da se tuženik u pobijanoj odluci kontinuirano koristi terminom da postupanje tužitelja "ukazuje" ne nedopušteno i zabranjeno djelovanje. Stav tuženika da svoju odluku zasnuje na stajalištu da neko postupanje "ukazuje" na povredu koja nije predviđena ni ZSSI/11. ni ZSSI/21., a niti odredbama Zakona o općem upravnom postupku, niti bilo kojim drugim propisom kojim je regulirano sankcioniranje počinitelja neke povrede, tužitelj smatra nepravilnim. Napominje da Centar za povijesna istraživanja Rovinj, nije proračunski korisnik Grada Rovinja – Rovigno, s obzirom da grad nije ni osnivač pa proizlazi da je Centar samostalna ustanova, potpuno neovisna od Grada Rovinja, što tužitelj u tužbi opširno i detaljno obrazlaže. Napominje da sporni dopis od 5. lipnja 2020. nema konstitutivni učinak obzirom da je upućen neovisnom tijelu, ustanovi osnovanoj od strane talijanske unije, te predstavlja pismo solidarnosti u tada teškim i neizvjesnim vremenima uzrokovanim epidemijom kojim se poziva na zajedničko razmišljanje, a koje pismo nije potpisano samo od tužitelja i njegova zamjenika, već je u prilogu inicirano od strane istraživača i znanstvenika Centra za povijesna istraživanja. U konačnici vođen je radni spor vezano za nezakonitost otkaza koji je okončan pravomoćnom presudom kojom je utvrđeno da je nezakonita i nedopuštena odluka o otkazu ugovora o radu čime se ukazuje da osim što nije iskazana solidarnost s teškim vremenima ujedno je potvrđena i nezakonitost i nedopuštenost otkazivanja ugovora o radu, a grad je takav apel uputio prethodno svim ravnateljima gradskih društava i ustanova, apelirajući na zadržavanje radnih mjesta. Činjenice i dokazi na kojima se temelji odluka tuženika su pogrešni i nepotpuni, i predstavljaju interpretaciju propisa od strane tuženika koji je dao u stvari svoje viđenje i ocjenu činjeničnog stanja utvrđenog u postupku, a da predmetne činjenice i okolnosti nisu sagledane u kontekstu cjelovitog normativnog sustava ZSSI kao ni iznesenih bitnih obilježja i činjenica iskazanih od strane tužitelja, što je dovelo do donošenja odluke kojom se imputira nezakonito i nedopušteno djelovanje na rad i odluke Centra, iako nedostatno obrazloženo od strane tuženika gdje se u konkretnoj situaciji nalazi pravni institut sukoba interesa, odnosno koji privatni interes dužnosnika i to koji interes je u suprotnosti s javnim interesom, pa je sama odluka proizvoljna i činjenično neosnovana. Predlaže da ovaj Sud poništi odluku tuženika od 10. siječnja 2024.

3. Tuženik je dostavio odgovor na tužbu kojim u cijelosti osporava tužbu i tužbeni zahtjev te ističe da ostaje kod svih utvrđenja i zakonskih tumačenja iznesenih u obrazloženju osporenog rješenja. Tuženik u bitnom navodi da tužitelj ne može osobnu odgovornost za povredu ZSSI/11. otkloniti ili umanjiti isticanjem da je drugi dužnosnik u istim okolnostima postupio na isti način tim više što se radilo o zamjeniku gradonačelnika Grada Rovinja – Rovigno, dakle, osobi koju sukladno članku 43. stavku 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ 33/01. – 144/20.) obavlja poslove koje joj povjeri gradonačelnik i koja je pri obavljanju povjerenih poslova dužna pridržavati se uputa gradonačelnika dok povjeravanjem poslova iz svog djelokruga zamjeniku ne prestaje odgovornost gradonačelnika za njihovo obavljanje. Tužitelj je u obnašanju dužnosti gradonačelnika Grada Rovinja – Rovigno upućivanjem dopisa ravnatelju Centra za povijesna istraživanja u Rovinju nedvojbeno deklarirao postojanje interesne povezanosti u smislu članka 4. stavka 5. ZSSI/11. između sebe i dotadašnjeg radnika Centra za povijesna istraživanja u Rovinju

budući da je postupio aktivno se angažirajući upravo u toj specifičnoj situaciji u odnosu na točno određenu osobu te da je neuvjerljiv navod očitovanja tužitelja danom u postupku pred tuženikom da je kao gradonačelnik napravio isto ono što bi napravio za bilo kojeg drugog sugrađanina u sličnoj situaciji. Posebno napominje da pobijana odluka sadrži sve propisano odredbama primjenjivih propisa, poglavito ZSSI/11. odnosno ZSSI/21. te Zakona o općem upravnom postupku pa prigovore tužitelja tuženik ocjenjuje nejasnima, nepotkrijepljenima i tendencioznima pri čemu im je jedina svrha dovesti u pitanje odluku tuženika koja je u potpunosti pravilna i na zakonu zasnovana. Tuženik ističe da je uvidom u izvještaje o izvršenju proračuna Grada Rovinja – Rovigno u spornom razdoblju, javno obavljenima u "Službenom glasniku Grada Rovinja – Rovigno", utvrdio da je Grad Rovinj – Rovigno financirao rad Centra do 2020., te da suprotno navodima tužitelja Grad Rovinj – Rovigno ima mogućnost da uskraćivanjem sredstava Centru uvjetuje rad, upravljanje i odluke Centra, a što tužitelj posebno apostrofira u spornom dopisu upućenom ravnatelju Centra čiji relevantni dio tuženik citira u odgovoru. Tuženik ističe da je podatke o financiranju Centra utvrdio iz izvještaja o izvršenju proračuna Grada Rovinja – Rovigno, dakle, dokumentu kojim se izvještava o izvršenim prihodima i primicima, rashodima i izdacima, te stoga mjerodavnima za utvrđenje je li u spornom razdoblju, a suprotno navodima tužitelja, ipak bilo financiranje Centra. Tuženik predlaže ovom Sudu da donese presudu kojom će odbiti tužbeni zahtjev u cijelosti kako u pogledu glavnog zahtjeva za poništenje odluke tuženika, tako i u pogledu eventualnog zahtjeva za naknadu troškova upravnog spora.

4. Odgovor tuženika na tužbu je sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 36/24.) dostavljen tužitelju.

5. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

6. Sud je uzeo u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporavane odluke, kao i očitovanje stranaka tijekom upravnosudskog postupka, te je na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja utvrdio da tužbeni zahtjev nije osnovan.

7. Ocjenjujući zakonitost osporene odluke tuženika u granicama zahtjeva iz tužbe, sud nalazi da time što je u provedenom postupku utvrđeno da je tužitelj upućivanjem dopisa od 5. lipnja 2020. ravnatelju Centra za povijesna istraživanja u Rovinju, kojim je pozvao na povlačenje otkaza ugovora o radu radnika tog Centra / počinio povredu članka 7. točke c) ZSSI/11. te mu je za navedenu povredu pravilno izrečena sankcija obustave isplate djela neto plaće u ukupnom iznosu od 4.000,00

aura na način kako je to pobliže navedeno u izreci osporene odluke, tuženik nije povrijedio zakon na štetu tužitelja, pri čemu ovaj Sud u cijelosti prihvaća razloge koje je tuženik dao za svoju odluku u obrazloženju osporene odluke, budući da su ti razlozi utemeljeni na podacima koji se nalaze u spisu predmeta, te na pravilnoj primjeni mjerodavnog materijalnog prava, dok povrede pravila postupka ovaj Sud nije našao.

8. Prema odredbi članka 2. stavka 1. ZSSI/11. propisano je da u obnašanju javne dužnosti dužnosnici ne smiju svoj privatni interes stavljati iznad javnog interesa, a stavkom 2. istog članka Zakona propisano je da sukob interesa postoji kada su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s izravnim interesom, a posebice kada privatni interes dužnosnika utječe na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti, zatim kada se osnovano može smatrati da privatni interes dužnosnika utječe na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti te kada privatni interes dužnosnika može utjecati na nepristranost dužnosnika u obavljanju javne dužnosti.

9. Člankom 4. stavkom 5. ZSSI/11. propisano je da su povezane osobe u smislu tog Zakona osobe navedene u stavku 2. tog članka (član obitelji dužnosnika u smislu ovog Zakona je bračni ili izvanbračni drug dužnosnika, njegovi srodnici po krvi u uspravnoj lozi, braća i sestre dužnosnika te posvojitelj, odnosno posvojenik dužnosnika) te ostale osobe koje se prema drugim osnovama i okolnostima opravdano mogu smatrati interesno povezanim s dužnosnikom.

10. Odredbom članka 5. stavka 1. ZSSI/11. 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. Stavkom 2. istog članka Zakona propisano je da su dužnosnici 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, a stavkom 3. istog članka Zakona propisano je da dužnosnici ne smiju koristiti javnu dužnost za osobni probitak ili probitak osobe koja je s njima povezana niti smiju biti ni u kakvom odnosu ovisnosti prema osobama koje bi mogle utjecati na njihovu objektivnost. Prema stavku 4. istog članka Zakona propisano je da građani imaju pravo biti upoznati s ponašanjem dužnosnika kao javnih osoba, a koje su u vezi s obnašanjem njihove dužnosti.

11. Člankom 7. ZSSI/11. propisana su zabranjena djelovanja dužnosnika te je pod točkom c) propisano da je dužnosnicima zabranjeno zlouporabiti posebna prava dužnosnika koja proizlaze ili su potrebna za obavljanje dužnosti.

12. Prema podacima u spisu predmeta proizlazi da je tuženik 6. lipnja 2022. na temelju prijave otvorio predmet protiv tužitelja, a u prijavi je u bitnom navedeno da je tužitelj poslao dopis Centru za povijesna istraživanja Rovinj u kojem traži da njegovog stranačkog kolegu _____ (bivšeg zamjenika gradonačelnika Grada Rovinj), nakon što je dobio otkaz, vrate na radno mjesto te je u privitku prijave dostavljen dopis sastavljen na talijanskom jeziku. Povjerenstvo je uvidom u Registar koji vodi i ustrojava, utvrdilo da je tužitelj obnašao dužnost gradonačelnika Grada Rovinja od 5. svibnja 2017. do 20. svibnja 2021., a istu dužnost obnaša u aktualnom mandatu počevši od 21. svibnja 2021. slijedom čega je bio u obvezi postati sukladno odredbama ZSSI/11. do prestanka njegova važenja 25. prosinca 2021., kada je na snagu stupio ZSSI/21., a od stupanja na snagu ZSSI/21. u obvezi je postupati sukladno odredbama toga Zakona. U tijeku postupka izvršen je uvid u dokumentaciju koja se nalazi u spisu predmeta i koja se detaljno navodi u osporenom rješenju, te posebno uvid u dopis

Grada Rovinja od 5. lipnja 2020. upućen ravnatelju Centra Raulu Marsetiču koji dopis tuženik citira u obrazloženju osporene odluke.

13. Iz podataka u spisu predmeta proizlazi da je tužitelj upućivanjem predmetnog dopisa od 5. lipnja 2020. deklarirao postojanje interesne povezanosti između sebe i dotadašnjeg radnika Centra [redacted] budući da je postupio aktivno se angažirajući upravo u toj specifičnoj situaciji u odnosu na točno određenu osobu te proizlazi da tužitelj svoj položaj i javnu dužnost koristi iz pozicije moći da bi utjecao na rad odgovorne osobe ustanove radi povlačenja otkaza ugovora o radu [redacted] kao radniku ustanove predstavlja tešku povredu i zabranjeno djelovanje koje je protivno odredbi članka 7. stavka 1. točke c) ZSSI/11.

14. Prema ocjeni ovoga Suda tuženik osnovano smatra da predmetni dopis odnosno njegov sadržaj koji je potpisan i poslan od strane tužitelja ukazuje na korištenje položaja dužnosnika u svrhu koja nije dopuštena jer tužitelj u dopisu ističe da je [redacted] "tri mandata obnašao dužnost zamjenika gradonačelnika" da je "vrlo valjani naš suradnik" te da "lokalna uprava zbog svoje civilne misije i u skladu s temeljnim postulatima IDS-a..." mora biti posebno pažljiva prema socijalnim politikama i politikama zapošljavanja "naših kadrova", upućuju na zlouporabu posebnih prava dužnosnika koja proizlaze iz javne dužnosti koju isti obavlja.

15. Dakle, proizlazi da je tužitelj nezakonito koristio svoj položaj moći koji proizlazi iz njegovog položaja obavljanja javne dužnosti da bi na navedeni način zahtijevao povlačenje otkaza radniku kojeg navodi kao njegovog ili njihovog bitnog suradnika, navodeći i političku konotaciju stranačke pripadnosti u nedvosmislenom kontekstu povezivanja stranačke i političke osnove kao osnove za obavljanje posla, odnosno kao osnove za povlačenje otkaza ugovora o radu te na kraju, dovodenja u korelaciju navoda "naši kadrovi" koji se nedvojbeno može smatrati oblikom utjecaja i zlouporabe posebnih prava u vezi s političkom povezanosti kao i povezanosti na razini pripadnosti istoj nacionalnoj manjini, a što predstavlja nedopušteno i neprimjereno ponašanje tužitelja kako to pravilno smatra i tuženik u osporenoj odluci.

16. S obzirom na utvrđeno činjenično stanje u provedenom postupku tuženik je naveo odlučne činjenične i pravne elemente koji su mjerodavni za donošenje odluke u predmetnoj stvari, te je prema ocjeni ovoga Suda donio pravilnu i zakonitu odluku kojom je utvrdio povredu članka 7. točke c) ZSSI/11. te tužitelju izrekao zakonom propisanu sankciju odnosno novčanu kaznu.

17. U odnosu na prigovor tužitelja u tužbi glede prekoračenja razumnog roka iz članka 20. stavka 3. ZSSI/11. tuženik u odgovoru na tužbu osnovano navodi da tužitelj istu dužnost gradonačelnika Grada Rovinja – Rovigno obnaša u kontinuitetu u dva uzastopna mandata počevši od 25. svibnja 2017. te da se stoga ne radi o prestanku obnašanja jedne dužnosti i početku obnašanja druge dužnosti kako tumači tužitelj budući da se niti nadležnosti i ovlasti same dužnosti nisu promijenile kao niti jedinica lokalne samouprave u kojoj se obnaša dužnost, a i da se radi o promjeni javne dužnosti na temelju koje je isti obveznik primijene ZSSI-a/21. i u tom slučaju predmetni bi i dalje bio obveznik i na njega se primjenjuje ZSSI/21. Također je pravilno odgovoreno i na prigovor tužitelja vezano uz sadržaj ZSSI/11. i nepostojanje zastarnog roka za pokretanje i vođenje postupka u ovoj pravnoj stvari kao bespredmetan s obzirom na to da tužitelj dužnost obnaša u kontinuitetu dva uzastopna mandata, pri čemu je njegov mandat još uvijek aktivan, a povreda ZSSI/11. utvrđena je u razdoblju njegovog obnašanja predmetne dužnosti.

18. U pogledu navoda tužitelja u odnosu na uputu o pravnom lijeku i nadležnosti za rješavanje o njegovoj tužbi pravilno tuženik u odgovoru na tužbu iznosi da je postupak u ovoj pravnoj stvari vođen primjenom procesnih odredbi ZSSI/21. sukladno odredbi članka 60. ZSSI/21. kojom je propisano da će se postupci započeti prije stupanja na snagu toga Zakona dovršiti prema odredbama ZSSI/11., a kako je postupak u ovoj pravnoj stvari započeo nakon stupanja na snagu ZSSI/21., dakle nakon 25. prosinca 2021., u uputi o pravnom lijeku navedeno je da se upravna tužba podnosi Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske budući da je člankom 45. stavom 1. ZSSI/21. propisano da protiv odluke tuženika kojom se utvrđuje postojanje sukoba interesa nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske. Budući da se rado o odredbama procesnog zakona, u odnosu na koje se primjenjuje pravilo primijene odredbi od dana stupanja na snagu zakona, odnosno na koje se ne primjenjuje mogućnost retroaktivne primjene procesnih odredaba za razliku od odredaba materijalnog prava time je upravo i određena nadležnost Visokog upravnog suda, a koja se ne mora posebno obrazlagati što pravilno navodi i tuženik.

19. S obzirom da niti ostali navodi tužitelja u tužbi nisu odlučni niti su od utjecaja na zakonitost osporene odluke tuženika, trebalo je na temelju odredbe članka 116. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima odbiti tužbeni zahtjev za poništenje odluke tuženika.

U Zagrebu 10. srpnja 2024.

Predsjednik vijeća:
Boris Marković

Dokument je elektronički potpisan:
Boris Marković

Vrijeme potpisivanja:
17-09-2024
10:05:03

DN:
C=HR
O=VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
2.5.4.97=#OC1156415448522D3133363133333630303638
OU=Signature
S=Marković
G=Boris
CN=Boris Marković



Broj zapisa: **9-3086a-1781f**

Kontrolni broj: **0a4d8-c8112-54c15**

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.