



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

Poslovni broj: Usoz-105/2022-8

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 sutkinja toga suda dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović, Gordane Marušić-Babić, Ljiljane Karlovčan-Đurović i Blanše Turić, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti povodom prijedloga J. F. iz N., na sjednici vijeća održanoj 26. rujna 2023.

p r e s u d i o j e

Prijedlog se odbija.

Obrazloženje

1. J. F. iz N., predsjednica Ogranka HSLS-a M. L., podnijela je Sudu zahtjev za ocjenu zakonitosti Etičkog kodeksa nositelja političkih dužnosti u Gradu Malim Lošinju („Službene novine Primorsko-goranske županije“, 16/22.; u daljnjem tekstu: Etički kodeks).
2. S obzirom na činjenicu da uz zahtjev nije dostavljena pojedinačna odluka koja se temelji na osporavanom općem aktu, Sud je osporavani akt razmotrio na temelju članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17. i 110/21.; u daljnjem tekstu: ZUS).
3. Podnositeljica navodi da je osporavani akt u nesuglasju s člankom 11. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, 25/13. i 85/15.; – u daljnjem tekstu: ZPPI) s obzirom na činjenicu da prije donošenja Etičkog kodeksa, koji je od interesa za građane Grada M. L., nije provedeno savjetovanje s javnošću. Naglašava da obveze iz članka 11. ZPPI-a služe ostvarivanju načela javnosti i transparentnosti tijela javne vlasti. Neprovođenjem javnog savjetovanja u postupku donošenja Etičkog kodeksa onemogućeno je i samim vijećnicima davanje konstruktivnih prijedloga. Ističe da je vijećnik Ogranka HSLS-a M. L. R. I. na sjednici Gradskog vijeća upozorio na navedeni propust i predložio određene izmjene, koje nisu prihvaćene. Smatra da građani M. L., među kojima su i gradski vijećnici, imaju zakonsko pravo sudjelovati u donošenju općih akata. Poziva se na presudu ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-120/16 od 28. veljače 2017. Predlaže ukidanje Etičkog kodeksa.

4. Donositelj osporavanog općeg akta dostavio je Sudu očitovanje o zahtjevu u kojemu ističe da podnositeljica pogrešno shvaća i tumači ZPPI, ne uočavajući razliku između općih akata koji podliježu obvezi savjetovanja s javnošću i onih kod kojih takva obveza nije propisana. Donositelj se poziva na točku 4.2. Priručnika za provedbu savjetovanja s javnošću za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave iz 2016. kojeg je donio povjerenik za informiranje. Navodi da osporavani akt nije akt koji propisuje pretpostavke uređenja prava i obveza apstraktno, eksterno, općenormativno, koji bi imao pravno obvezujuće djelovanje *erga omnes*, slijedom čega u postupku koji prethodi donošenju takvog akta ne postoji obveza savjetovanja s javnošću u smislu članka 11. ZPPI-a. Mišljenja je da podnositeljica pogrešno tumači svrhu odnosno cilj članka 11. ZPPI-a, smatrajući da je to puko upoznavanje građana i pravnih osoba s odredbama propisa. Donositelj smatra da je smisao članka 11. ZPPI-a omogućavanje građanima i pravnim osobama sudjelovanje u izradi akata kojima se utječe na njihove interese. Nadalje ističe da se materijali za sjednicu predstavničkog tijela dostavljaju u rokovima propisanim Poslovníkom Gradskog vijeća Grada Malog Lošinja te se, na način i u rokovima propisanim Poslovníkom, mogu stavljati amandmani, o čemu se glasuje na sjednici. Na prijedlog osporavanog Etičkog kodeksa nije bilo amandmana. Praksu ovoga Suda na koju se podnositeljica poziva donositelj smatra irelevantnom jer je riječ o neusporedivoj pravnoj situaciji. Predlaže odbijanje zahtjeva odnosno prijedloga.

5. Prijedlog nije osnovan.

6. Osporavani Etički kodeks donesen je na temelju članka 35. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine", 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 123/17., 98/19. i 144/20.; u daljnjem tekstu: ZoLP(R)S), članka 4. i 57. Zakona o sprječavanju sukoba interesa ("Narodne novine", 143/21.; u daljnjem tekstu: ZSSI) i članka 32. Statuta Grada Malog Lošinja („Službene novine Primorsko-goranske županije“, 26/09., 32/09., 10/13., 24/17. – pročišćeni tekst, 9/18. i 9/21.; u daljnjem tekstu: Statut) na sjednici Gradskog vijeća Grada Malog Lošinja održanoj 24. svibnja 2022. Etički kodeks je objavljen u „Službenim novinama Primorsko-goranske županije“, 16/22.

7. Člankom 4. stavkom 1. i člankom 57. ZSSI-a, na temelju kojih je donesen osporavani Etički kodeks, propisano je:

„Članak 4.

(1) Predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dužna su donijeti kodeks ponašanja koji se odnosi na članove predstavničkih tijela i sadrži odredbe o sprječavanju sukoba interesa, načinu praćenja primjene kodeksa, kao i o tijelu koje odlučuje u drugom stupnju o odlukama predstavničkog tijela o povredama kodeksa koji su u njegovoj nadležnosti.”

„Članak 57.

Predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dužna su donijeti kodeks iz članka 4. ovoga Zakona u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.“

8. Člankom 11. stavkom 1. ZPPI-a, mjerodavnim u konkretnom slučaju, propisano je da su tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima dužne provoditi savjetovanje s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa, a pri donošenju općih akata odnosno drugih strateških ili planskih dokumenta kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba.

9. Iz navedenog slijedi da u postupku donošenja općih akata kojima se utječe na interese građana i pravnih osoba, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju obvezu provođenja savjetovanja s javnošću.

10. U konkretnom je slučaju osporen opći akt kojim su uređena načela i standardi ponašanja, zatim sprječavanje sukoba interesa između privatnog i javnog interesa u obnašanju dužnosti članova Gradskog vijeća i članova radnih tijela Gradskog vijeća Grada Malog Lošinja, način praćenja primjene Etičkog kodeksa, tijela koja odlučuju o povredama Etičkog kodeksa i druga pitanja od važnosti za sprječavanje sukoba interesa članova Gradskog vijeća Grada Malog Lošinja i članova radnih tijela Gradskog vijeća Grada Malog Lošinja (članak 1. stavak 1. Etičkog kodeksa). Stavkom 2. članka 1. Etičkog kodeksa propisano je da se Etičkim kodeksom građane Grada Malog Lošinja i opću javnost upoznaje s ponašanjem koje imaju pravo očekivati od nositelja političkih dužnosti, kao javnih osoba.

11. Iako se može prihvatiti teza da osporavani akt, s obzirom na njegov predmet uređenja, indirektno utječe na interese građana i pravnih osoba Grada M. L. te da je upoznavanje zainteresirane javnosti sa sadržajem osporavanog Etičkog kodeksa u javnom interesu, Sud smatra da nije riječ o aktu kojim se utječe na interese građana i pravnih osoba u smislu članka 11. stavka 1. ZPPI-a odnosno aktu koji utječe na prava i obveze građana i pravnih osoba Grada M. L., slijedom čega pri njegovu donošenju nije postojala obveza provođenja savjetovanja s javnošću sukladno članku 11. ZPPI-a.

12. Slijedom iznesenog, Sud smatra da u postupku donošenja osporavanog Etičkog kodeksa nisu učinjeni propusti koji bi upućivali na nesuglasnost tog općeg akta sa ZPPI-em.

13. S obzirom na navode prijedloga o pravu građana Grada M. L. da budu upoznati s odredbama osporavanog općeg akta, valja istaknuti da se upoznavanje zainteresirane javnosti sa sadržajem osporavanog Etičkog kodeksa ostvaruje njegovom objavom u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, što, uz naprijed navedene razloge, dovodi do zaključka da osporavani Etički kodeks nije nezakonit.

14. Glede podnositeljčine tvrdnje da je izostankom savjetovanja s javnošću u postupku koji je prethodio donošenju osporavanog akta (čak) i samim gradskim vijećnicima onemogućeno davanje konstruktivnih prijedloga kojima bi se utjecalo na sadržaj predmetnog općeg akta, valja reći sljedeće:

14.1. Način rada predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave uređuje se poslovníkom predstavničkog tijela, u skladu sa ZoLP(R)S-om i statutom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Prava i obveze članova predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave uređeni su zakonom, statutom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i poslovníkom predstavničkog tijela.

14.2. Člankom 40. Statuta Grada Malog Lošinja uređena su prava i dužnosti vijećnika Gradskog vijeća, među kojima su i pravo sudjelovanja na sjednicama Gradskog vijeća, pravo raspravljanja i glasovanja o svakom pitanju koje je na dnevnom redu sjednice

Vijeća, pravo predlaganja Vijeću donošenja akata, pravo podnošenja prijedloga akata i podnošenja amandmana na prijedloge akata.

14.3. S obzirom na navedeno, a imajući na umu mjerodavne odredbe Poslovnika Gradskog vijeća Grada Malog Lošinja („Službene novine Primorsko-goranske županije“, 31/09., 10/13., 24/17.-pročišćeni tekst, 9/18. i 44/20.) kojima su iscrpno uređena prava gradskih vijećnika u postupku donošenja akata iz nadležnosti Gradskog vijeća, Sud ocjenjuje da navedeni opći akti Grada Malog Lošinja vijećnicima Grada Malog Lošinja omogućavaju aktivno i konstruktivno sudjelovanje u postupcima donošenja akata iz nadležnosti Gradskog vijeća te ne nalazi osnovanom podnositeljčinu tvrdnju da je neprovođenjem savjetovanja s javnošću u postupku koji je prethodio donošenju osporavanog Etičkog kodeksa, gradskim vijećnicima onemogućeno davanje prijedloga kojima bi se utjecalo na sadržaj predmetnog općeg akta.

15. Pozivanje podnositeljice na presudu ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-120/16 od 28. veljače 2017. (kojom je ukinuta Odluka o obavljanju dimnjačarskih poslova Grada Belog Manastira) ne može dovesti do drukčijeg ishoda ovoga upravnog spora jer je riječ o predmetu drukčijeg činjeničnog i pravnog supstrata u odnosu na ovaj predmet.

16. Stoga je odgovarajućom primjenom članka 57. stavka 1. ZUS-a odlučeno kao u izreci.

U Zagrebu 26. rujna 2023.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.