



Broj: M-29/13
Zagreb, 20. ožujka 2013.

Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (u daljem tekstu: Povjerenstvo), na temelju odredbe članka 30. st. 1. alineja 2. i čl. 39.st.2. Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ broj 26/11, 12/12 i 126/12, u daljem tekstu: ZSSI), **na zahtjev dužnosnice dr.sc. Smiljane Goreta Ban, ravnateljice Agencije za poljoprivredno zemljište**, na svojoj 7. sjednici, održanoj 20. ožujka 2013, donosi sljedeće

MIŠLJENJE

I. Član izvršnog ili predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba, dužan je pravovremeno se izuzeti iz svake radnje postupka javnog natječaja prodaje ili zakupa poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske, u kojem sudjeluje ili ima namjeru sudjelovati kao ponuditelj, pa tako i iz postupka utvrđivanja početne cijene poljoprivrednog zemljišta, otvaranja i analize ponuda te izrade prijedloga Odluke kao i postupka donošenja Odluke o izboru najpovoljnije ponude.

II. Član izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave i Grada Zagreba ne može biti nazočan na sjednicama općinskog odnosno gradskog vijeća odnosno skupštine Grada Zagreba na kojima se vrši odabir najpovoljnije ponude u postupku javnog natječaja prodaje ili zakupa poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske, u kojem je ponuditelj član njegove uže obitelji kao povezana osoba.

III. Agencija za poljoprivredno zemljište dužna je uskratiti suglasnost na odluku o izboru najpovoljnije ponude ukoliko član izvršnog ili predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba, nije bio izuzet iz postupka javnog natječaja prodaje ili zakupa poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske, ili je sudjelovao u bilo kojoj radnji provedbe postupka javnog natječaja u kojem je sudjelovao i kao ponuditelj, ili u kojem je kao ponuditelj sudjelovala s njim povezana osoba, a odlukom o izboru najpovoljnije ponude upravo je ponuda tog člana izvršnog ili predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba ili ponuda s njim povezane osobe, odabrana kao najpovoljnija.

IV. Županijsko državno odvjetništvo u postupku davanja prethodnog mišljenja na nacrt ugovora o prodaji ili ugovora o zakupu poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske, dužno je uskratiti mogućnost sklapanja takvih ugovora kada se ugovor sklapa s članom izvršnog ili predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba koji nije bio izuzet iz postupka javnog natječaja prodaje ili zakupa poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske, ili je sudjelovao u bilo kojoj radnji postupka provedbe javnog natječaja u kojem je njegova ponuda, ili ponuda s njim povezane osobe odabrana kao najpovoljnija.



Obrazloženje

Dužnosnica dr.sc. Smiljana Goreta Ban, ravnateljica Agencije za poljoprivredno zemljište, podnijela je Povjerenstvu zahtjev za donošenjem mišljenja koji je zaveden u knjigama ulazne pošte pod poslovnim brojem 711-U-129-01-R/13 dana 04.03.2013.g., te je povodom ovog zahtjeva formiran predmet mišljenja broj M-29/13.

Odredbom čl. 39.st.2. ZSSI propisano je da Povjerenstvo obvezno pokreće postupak iz svoje nadležnosti na osobni zahtjev dužnosnika.

Odredbom čl. 3. st. 1. toč. 35. ZSSI propisano je da su ravnatelji agencija i direkcija Vlade Republike Hrvatske te ravnatelji zavoda koje imenuje Vlada Republike Hrvatske dužnosnici u smislu ZSSI.

Agencija za poljoprivredno zemljište osnovana je Uredbom o osnivanju Agencije za poljoprivredno zemljište koju je donijela Vlada Republike Hrvatske na sjednici održanoj 25. ožujka 2009. godine, na temelju članka 12. stavka 2. Zakona o ustanovama („Narodne novine“ broj 76/93, 29/97, 47/99 i 35/2008) i članka 77. stavka 1. Zakona o poljoprivrednom zemljištu („Narodne novine“, broj 152/2008), slijedom čega je navedena agencija, agencija Vlade Republike Hrvatske, a njezina je ravnateljica kao dužnosnica ovlaštena podnijeti zahtjev Povjerenstvu za donošenjem mišljenja da li je neko ponašanje u skladu s načelima javnih dužnosti, u smislu čl. 6. st.1. ZSSI.

U zahtjevu za donošenjem mišljenja Povjerenstva, dužnosnica postavlja upit da li je član izvršnog ili predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba, u postupku javnog natječaja prodaje i zakupa poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske, u kojem je ujedno i ponuditelj, dužan izuzeti se iz postupka utvrđivanja početne cijene poljoprivrednog zemljišta, otvaranja i analize ponuda te izrade prijedloga odluke i donošenja odluke o izboru najpovoljnije ponude.

Nadalje, dužnosnica postavlja upit da li je član predstavničkog ili izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave i Grada Zagreba bio dužan izuzeti se iz svake radnje postupka odabira najpovoljnije ponude te da li je član izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave i Grada Zagreba mogao biti nazočan na sjednicama na kojima se provodio postupak odabira najpovoljnije ponude, u situaciji kada se u postupku pojavljuje kao ponuditelj njemu povezana osoba, odnosno član njegove uže obitelji.

U postavljenom zahtjevu dužnosnica se poziva na ranija mišljenja koja je Povjerenstvo donijelo sukladno odredbama Zakona o spriječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih službi („Narodne novine“ broj 163/03, 94/04, 48/05, 141/06, 60/08 i 38/09 i 92/2010) u kojima je Povjerenstvo utvrdilo da članovi predstavničkog tijela mogu sudjelovati u postupku javnog natječaja kojim se daje u zakup poljoprivredno zemljište u vlasništvu Republike Hrvatske ali u potpunosti moraju biti izuzeti iz svake radnje postupka.

Razmatrajući predmet Povjerenstvo je utvrdilo da je Zakonom o poljoprivrednom zemljištu („Narodne novine“ broj 125/08, 25/09, 153/09, 2110, 90/10, 124/10, 39/11 i 61/11, u daljem tekstu: ZPZ) propisano da se Agencija za poljoprivredno zemljište osniva kao specijalizirana javna ustanova za obavljanje poslova okrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta i i unaprijeđenja gospodarenja posljoprivrenim zemljištem, u čiju djelatnost spadaju poslovi raspolaganja poljoprivrednim



zemljištem, stjecanje poljoprivrednog zemljišta, gospodaranje zemljišnim fondom, posredovanje u prometu poljoprivrednim zemljištem, pružanje pomoći vlasnicima i posjednicima poljoprivrednog zemljišta u rješavanju imovinsko – pravnih odnosa na poljoprivrednom zemljištu, praćenje i ocjenjivanje učinaka raznih mjera poljoprivredne politike i mjera drugih politika na okrupnjavanje poljoprivrednog zemljišta, povezivanje i koordinacija rada državnih tijela, ustanova, jedinica područne (regionalne) samouprave i jedinica lokalne samouprave po pitanju mjera zemljišne politike i drugih politika koje imaju utjecaj na tržište poljoprivrednim zemljištem, sudjelovanje u postupcima uređenja poljoprivrednog zemljišta u skladu s posebnim propisima, te obavljanje drugih poslova u skladu s Zakonom o poljoprivrednom zemljištu, aktom o osnivanju, statutom te drugim propisima.

Odredbom čl.2. st.1. ZPZ-a, propisano je da je poljoprivredno zemljište dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i ima njezinu osobitu zaštitu. Odredbama glave V. ZPZ-a, propisan je način raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države.

Odredbama čl. 30 ZPZ-a propisano je da se poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države raspolaže na temelju Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem kojeg donose općinska odnosno gradska vijeća odnosno gradska skupština Grada Zagreba uz suglasnot Agencije za poljoprivredno zemljište.

Odredbama čl. 32. ZPZ-a, propisano je da se poljoprivredeno zemljište u vlasništvu države prodaje ili daje u zakup javnim natječajem koji se objavljuje putem javnih glasila ili na oglasnoj ploči općine odnosno grada, a odluku o izboru najpovoljnije ponude na temelju javnog natječaja donosi općinsko odnosno gradsko vijeće odnosno skupština Grada Zagreba na čijem se području zemljište nalazi, uz suglasnost Agencije za poljoprivredno zemljište.

Odredbama čl. 34. ZPZ-a, propisano je da stručne poslove u svezi s postupkom prodaje i zakupa kao i zamjene poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske obavlja upravno tijelo općine ili grada odnosno Grada Zagreba, nadležno za poljoprivredu.

Odredbama čl. 40. ZPZ-a propisano je da na temelju odluke o izboru najpovoljnije ponude na javnom natječaju za prodaju ili zakup, općinski načelnik odnosno gradonačelnik u ime Republike Hrvatske i ponuditelj ponude sklapaju ugovor o prodaji ili ugovor o zakupu.

Odredbom čl. 72. ZPZ-a propisano je da se nacti ugovora o prodaji i zakupu poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države moraju prije potpisivanja dostaviti na prethodno mišljenje županijskom državnom odvjetništvu na čijem se području poljoprivredno zemljište nalazi.

Povezujući navedene odredbe sa relevantnim odredbama ZSSI-a, Povjerenstvo utvrđuje da sudjelovanje člana izvršnog ili predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba, u radnjama odnosno u provedbi postupka javnog natječaja kojim se prodaje ili daje u zakup poljoprivredno zemljište u vlasništvu Republike Hrvatske, u kojem je ujedno i osobno sudjeluje kao ponuditelj, ili u kojem kao ponuditelj sudjeluje s njim povezana osoba, predstavlja situaciju u kojoj privatni interesi obnašatelja javnih dužnosti ili izvršitelja javnih službi, odnosno onih osoba koje u službenom svojstvu provode postupak javnog natječaja, mogu doći u sukob s javnim interesom.



Odredbama čl.2. ZSSI-a, propisano je da u obnašanju javne dužnosti, dužnosnici ne smiju svoj privatni interes stavljati iznad javnog interesa, te da sukob interesa postoji kada su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom a posebice ako 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 samo privatni interes može utjecati na njegovu nepristranost.

Člana izvršnog ili predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba koji u tom svojstvu sudjeluje u postupku javnog natječaja kojim se prodaje ili daje u zakup poljoprivredno zemljište u vlasništvu Republike Hrvatske, ima mogućnost utjecaja na sadržaj Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem, kao i utjecaj na utvrđivanje početne cijene poljoprivrednog zemljišta i ostalih uvjeta javnog natječaja, također ima mogućnost utjecaja prilikom otvaranja i analize ponuda te izrade prijedloga odluke i donošenja odluke o izboru najpovoljnije ponude. U situacijama kada je u postupku javnog natječaja ujedno i ponuditelj, ili je ponuditelj s njime povezana osoba, takav član izvršnog ili predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba, nužno je u privilegiranom položaju u odnosu na ostale sudionike javnog natječaja, te je i kada nema drugih ponuditelja u mogućnosti da u obavljanju svojih ovlaštenja i javnih dužnosti, pogoduje svojim privatnim interesima na štetu javnog interesa.

Iz analize gore navedenih odredbi ZPZ-a proizlazi da odluku o odabiru najpovoljnije ponude donosi općinsko odnosno gradsko vijeće odnosno skupština Grada Zagreba na čijem se području zemljište nalazi, dakle predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave i Grada Zagreba a ne izvršna vlast.

No obzirom da općinski načelnik odnosno gradonačelnik kao izvršna vlast u ime Republike Hrvatske s ponuditeljem sklapaju ugovor o prodaji ili ugovor o zakupu na temelju odluke predstavničkog tijela o odabiru najpovoljnije ponude, te obzirom da se od dužnosnika i drugih obnašatelja javnih dužnosti traži da se izuzmu od svih radnji postupka javnog natječaja u kojem su ponuditelji ili u kojem su ponuditelji s njima povezane osobe, kako bi se osigurala puna nepristranost tijela koja provede postupak, Povjerenstvo je mišljenja da član izvršne vlasti ne može biti nazočan sjednici predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave na kojoj se otvaraju i analiziraju ponude, te na kojoj se vrši odabir najpovoljnije ponude, jer bi njegova nazočnost na takvoj sjednici mogla utjecati na nepristranost predstavničkog u donošenju odluke o odabiru najpovoljnije ponude.

Opisano postupanje moglo bi se podvesti pod zabranjeno djelovanje dužnosnika u smislu čl.7. točka i) ZSSI-a, kojom je dužnosniku zabranjeno na bilo koji način koristiti položaj dužnosnika utjecanjem na odluku zakonodavne, izvršne ili sudbene vlasti kako bi postigao osobni probitak ili probitak povezane osobe, neku povlasticu ili pravo, kako bi sklopio pravni posao ili kako bi na neki drugi način interesno pogodovao sebi ili drugoj s njim povezanoj osobi.

Povjerenstvo utvrđuje da su temeljem odredbe čl. 3.st.1. t. 43 ZSSI-a, općinski načelnici, gradonačelnici i njihovi zamjenici dužnosnici u smislu odredbi navedenog zakona.

U situacijama u kojima bi općinski načelnici odnosno gradonačelnici temeljem gore navedenih odredbi čl. 40. ZPZ-a sklapali ugovore o prodaji ili ugovore o zakupu u postupku javnog natječaja u kojem se nisu izuzeli iz svih radnji u kojima sudjeluju u provedbi postupka javnog natječaja prodaje ili zakupa poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske, iako su u tom postupku sudjelovali i kao ponuditelji ili je kao ponuditelj sudjelovala s njima povezana osoba, a upravo je njihova ponuda



odnosno ponuda s njima povezane osobe odabrana kao najpovoljnija, Povjerenstvo bi temeljem čl. 39.st.1. ZSSI-a moglo donijeti odluku o pokretanju postupka sukoba interesa, bilo povodom vjerodostojne, osnovane i neanonimne prijave ili povodom vlastitih saznanja o mogućem sukobu interesa.

Povjerenstvo u cijelosti ostaje kod ranijeg mišljenja na koje je ukazala podnositeljica predmetnog zahtjeva za donošenjem mišljenja (mišljenje u predmetu M-59/09/10, te ističe da se opis okolnosti iz kojih proizlazi postojanje sukoba interesa nije promijenio u odedbama ZSSI-a u odnosu na sadržaj zakonskih odredbi koje sukob interesa definiraju u ranije važećem Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih službi („Narodne novine“ broj 163/03, 94/04, 48/05, 141/06, 60/08 i 38/09 i 92/2010), a nije se promijenilo niti prepoznavanje sukoba interesa u konkretnim situacijama kada dužnosnik, odnosno drugi obnašatelj javnih dužnosti ili s njim povezana osoba sudjeluje kao podnositelj ponude u postupku javnog natječaja a ujedno u tom postupku sudjeluje na način da obnašajući javnu dužnost donosi Program raspolaganja poljoprivrednim zemljištem, utvrđuje početnu cijenu poljoprivrednog zemljišta i druge uvjete javnog natječaja, otvara i analizira ponude te daje prijedloga Odluke ili sudjeluje u donošenju Odluke o izboru najpovoljnije ponude.

Povjerenstvo ukazuje da su odredbe ranije važećeg Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih službi („Narodne novine“ broj 163/03, 94/04, 48/05, 141/06, 60/08 i 38/09 i 92/2010) sadržavale odredbu čl.21.st.3., po kojoj su se određene odredbe tog zakona na odgovarajući način primjenjivale na sve osobe koje obnašaju javne dužnosti. Tumačenjem te odredbe i članovi predstavničkih tijela jedinice lokalne samouprave odnosno skupštine Grada Zagreba smatrali su dužnosnicima za potrebe odlučivanja o sukobu interesa obnašatelja tih javnih dužnosti u provedenom postupku javnog natječaja radi prodaje ili zakupa poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske, u kojem se nisu izuzeli od svake radnje postupanja a odlukom o odabiru najpovoljnije ponude upravo je njihova ponuda ili ponuda s njima povezane osobe odabrana kao najpovoljnija.

Odredbe ZSSI-a ne sadrže odredbu po kojoj bi se članovi predstavničkih tijela jedinice lokalne samouprave odnosno skupštine Grada Zagreba mogli smatrati dužnosnicima u smislu odredbi tog zakona, stoga Povjerenstvo više nije nadležno za pokretanje postupka i donošenje odluka o sukobu interesa u odnosu na navedene obnašatelje javnih dužnosti.

Imajući u vidu da je poljoprivredno zemljište dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i da ima njezinu osobitu zaštitu, Agencija za poljoprivredno zemljište i nadležna županijska državna odvjetništva, dužni su u okviru svojih nadležnosti i dužnosti koje su propisane odgovarajućim zakonima i u okviru djelokruga rada u smislu gore navedenih odredbi ZPZ-a, uvažiti tumačenje Povjerenstva o okolnostima iz kojih proizlazi postojanje sukoba interesa članova izvršnog ili predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba u provedenom postupku javnog natječaja kojim se prodaje ili daje u zakup poljoprivredno zemljište u vlasništvu Republike Hrvatske, te u tim slučajevima koristiti svoje zakonom propisane ovlasti kako bi zaštitili javni interes odnosno poljoprivredno zemljište u vlasništvu Republike Hrvatske.

Slijedom svega navedenog, Povjerenstvo je donijelo mišljenje kako je navedeno u izreci ovoga akta.

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA
Dalija Orešković, dipl. iur.