



REPUBLIKA HRVATSKA
*Povjerenstvo za odlučivanje
o sukobu interesa*



Broj: M-34/12

Zagreb, 08. svibanj 2013.

Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (u daljem tekstu: Povjerenstvo), na temelju članka 30. stavak 1. podstavak 5. i 6. Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ broj 26/11, 12/12, Odluke Ustavnog suda 126/12, i 48/13 – pročišćeni tekst Zakona, u daljnjem tekstu: ZSSI), **u predmetu Omera Pita, direktora Agencije za civilno zrakoplovstvo**, na svojoj 13. sjednici, održanoj 08. svibnja 2013.g., donosi sljedeće

MIŠLJENJE

1. **Sklapanje ugovora o djelu između Agencije za civilno zrakoplovstvo i članova Vijeća Agencije, o obavljanju stručnih i savjetodavnih poslova članova Vijeća Agencije za tu Agenciju predstavlja situaciju sukoba interesa.**
2. **U cilju učinkovitog sprječavanja sukoba interesa, upućuje se Vijeće Agencije za civilno zrakoplovstvo na izmjenu odredbi Statuta Agencije, temeljem kojih na traženje direktora Agencije, članovi Vijeća Agencije, mogu djelovati kao savjetnici iz područja svoje specijalnosti.**

Obrazloženje

Povjerenstvo je zaprimilo zahtjev Omera Pita, direktora Agencije za civilno zrakoplovstvo za donošenjem mišljenja Povjerenstva koji je u knjigama ulazne pošte zaveden pod poslovnim brojem 711-U-694-01-M-34/12 dana 04. srpnja 2012.g. Povodom ovog zahtjeva vodi se predmet broj M-34/12. Dopisom od

Člankom 6. ZSSI-a propisana je obveza dužnosnika da u slučaju dvojbe je li neko ponašanje u skladu s načelima javnih dužnosti, zatraži mišljenje Povjerenstva, kao i obveza Povjerenstva da najkasnije u roku od 15 dana od dana primitka zahtjeva dužnosnika, donese obrazloženo mišljenje.

Člankom 39. stavak 2. ZSSI-a propisano je da Povjerenstvo obvezno pokreće postupak iz svoje nadležnosti na osobni zahtjev dužnosnika. Člankom 3. stavak 1. propisano je da su ravnatelji agencija i direkcija Vlade Republike Hrvatske, te ravnatelji zavoda koje imenuje Vlada Republike Hrvatske dužnosnici u smislu odredbi navedenog zakona.

Zakonom o zračnom prometu („Narodne novine“ broj 69/09 i 48/11), Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo ustrojena je kao jedno od tijela nadležnih za civilno

zrakoplovstvo, i to kao pravna osoba koja na temelju javnih ovlasti obavlja djelatnost od interesa za Republiku Hrvatsku, te za svoj rad odgovara Vladi Republike Hrvatske. Statutom Agencije uređuju se pitanja značajna za djelatnost, ustroj i rad Agencije a donosi ga Vijeće Agencije uz prethodnu suglasnost Vlade Republike Hrvatske. Tijela Agencije su Vijeće Agencije i direktor. Člankom 9. stavak 1. Zakona o zračnom prometu propisano je da je direktor Agencije voditelj njezinog poslovanja, koji organizira rad i poslovanje Agencije, predstavlja i zastupa Agenciju te obavlja druge poslove utvrđene Statutom Agencije. Analizom navedenih odredbi, Povjerenstvo utvrđuje da se Agencija za civilno zrakoplovstvo ima smatrati agencijom Vlade Republike Hrvatske u smislu članka 3. stavak 1. podstavak 35. ZSSI-a, a njezin direktor, ravnatelj agencije Vlade Republike Hrvatske, u smislu navedene odredbe, slijedom čega je Povjerenstvo na zahtjev Omera Pita dužno donijeti obrazloženo mišljenje.

U bitnom, u zahtjevu za donošenjem mišljenja, od Povjerenstva se traži tumačenje postojanja eventualnog sukoba interesa u kojem se mogu naći predsjednik i članovi Vijeća Agencije u slučaju sklapanja ugovora o djelu između tih osoba i Agencije za civilno zrakoplovstvo.

Povjerenstvo u razdoblju od primitka predmetnog zahtjeva za donošenjem mišljenja pa do stupanja na dužnost članova Povjerenstva koji su izabrani sukladno odredbama ZSSI-a, odnosno do dana 11.02.2013.g., nije djelovalo, stoga je ovo Povjerenstvo mišljenje na zahtjev dužnosnika Omera Pita donijelo tek na sjednici održanoj dana 2013.g.

U zahtjevu se navodi da je Vlada Republike Hrvatske na sjednici održanoj dana 17. svibnja 2012.g., imenovala nove članove Vijeća Agencije, obzirom da je prethodno imenovanim članovima Agencije istekao mandat. Podnositelj zahtjeva navodi da su članovi Agencije istaknuti stručnjaci iz područja civilnog zrakoplovstva, te da se u Agenciji povremeno ukazuje potreba za njihovim stručnim i savjetodavnim radom temeljem ugovora o djelu. Podnositelj zahtjeva navodi da je člankom 20. stavak 2. Statuta Agencije propisano da na traženje direktora Agencije, članovi Vijeća Agencije, mogu djelovati kao savjetnici iz područja svoje specijalnosti.

Razmatrajući predmet Povjerenstvo je utvrdilo da Vijeće Agencije čini pet članova koje imenuje Vlada Republike Hrvatske na pet godina, s tim da mogu biti ponovno imenovani. Predsjednika i zamjenika predsjednika Vijeća također imenuje Vlada Republike Hrvatske iz reda članova Vijeća. Članovi Vijeća Agencije ne smiju biti zaposlenici Agencije, niti osobe koje su u radnom odnosu ili obavljaju druge poslove u pravnim osobama na koje se primjenjuje Zakon o zračnom prometu, niti mogu biti vlasnici ili suvlasnici ili članovi njihovih uprava i nadzornih odbora ili obavljati druge poslove zbog kojih bi moglo doći do sukoba interesa.

Člankom 8. stavak 6. Zakona o zračnom prometu, propisano je da Vijeće Agencije donosi Statut Agencije, godišnji program rada i razvoja Agencije te nadzire njihovo izvršavanje, donosi financijski plan i završni račun Agencije, raspisuje natječaj za izbor direktora te imenuje i razrješava direktora uz suglasnost Vlade, te odlučuje o drugim pitanjima utvrđenim u Zakonu o zračnom prometu i Statutu Agencije, kao i o ostalim pitanjima koja se odnose na upravljanje Agencijom. Vijeće Agencije upravlja agencijom, iako nema izvršne ni regulatorne ovlasti, kao ni ovlast za nametanje mjera

na koje je ovlaštena Agencija sukladno Zakonu o zračnom prometu. Vijeće Agencije sastaje se povremenu u skladu sa Statutom Agencije, te njegovi članovi imaju pravo na mjesečnu naknadu za svoj rad koja se isplaćuje iz sredstava Agencije, u skladu sa Statutom Agencije.

Kao što je to već istaknuto kod obrazlaganja nadležnosti Povjerenstva za donošenje mišljenja u ovom predmetu, direktor Agencije je voditelj poslovanja a imenuje ga Vijeće Agencije na temelju prethodno provedenog natječaja uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske, na pet godina, s tim da može biti ponovno imenovan. Vijeće Agencije imenuje i zamjenika direktora na vrijeme od pet godina, koji zamjenjuje direktora u slučaju njegove odsutnosti ili spriječenosti, a obavlja i druge poslove utvrđene Statutom Agencije. Direktor za svoj rad odgovara Vijeću Agencije i ministru koji je nadležan za civilni zračni promet.

Sukob interesa definira se u članku 2. ZSSI-a kao bilo koja situacija u kojoj je privatni interes dužnosnika u suprotnosti s javnim a posebice kada privatni interes dužnosnika utječe na njegovu nepristranost u obnašanju javne dužnosti ili se osnovano može smatrati da utječe ili bi mogao utjecati na nepristranost u obnašanju javne dužnosti.

Povjerenstvo smatra da u okolnostima u kojima članovi Vijeća Agencije imaju zakonom propisanu ovlast imenovanja i razrješenja direktora Agencije, uz mogućnost njegovog ponovnog imenovanja po isteku mandata, a ujedno ovlast donošenja godišnjeg programa rada i financijskog plana, Statut Agencije, kojeg također donosi Vijeće Agencije, doduše uz prethodnu suglasnost Vlade Republike Hrvatske, ne bi smjeo sadržavati odredbu temeljem koje članovi Vijeća Agencije na traženje direktora Agencije, mogu djelovati kao savjetnici iz područja svoje specijalnosti, jer je takva odredba Statuta suprotna onim odredbama Zakona o zračnom prometu kojima sukob interesa nastoji spriječiti.

Primjenom ove ovlasti direktora Agencije, i sklapanjem ugovora o djelu između Agencije za civilno zrakoplovstvo i članova Vijeća te Agencije, nastala je situacija sukoba interesa u smislu kako je sukob interesa definiran člankom 2. ZSSI-a.

Upravo u cilju sprječavanja nastanka sukoba interesa, člankom 8. stavak 2. Zakona o zračnom prometu propisano je da članovi Vijeća Agencije ne smiju biti zaposlenici Agencije, niti osobe koje su u radnom odnosu ili obavljaju druge poslove u pravnim osobama na koje se primjenjuje Zakon o zračnom prometu, niti mogu biti vlasnici ili suvlasnici ili članovi njihovih uprava i nadzornih odbora ili obavljati druge poslove zbog kojih bi moglo doći do sukoba interesa.

Ukoliko je zakonodavac ocijenio da bi radni odnos članova Vijeća Agencije u toj Agenciji, mogao dovesti do sukoba privatnih i javnih interesa u obavljanju zadaća, nadležnosti i ovlasti članova Vijeća Agencije, isti razlozi morali bi biti uvaženi i u odnosu na rad članova Vijeća Agencije za tu Agenciju temeljem ugovora o djelu.

Drugi argument iz kojeg proizlazi sukob interesa je činjenica da se sklapanje ugovora o radu odnosi na obavljanje stručnog i savjetodavnog rada članova Vijeća Agencije za tu Agenciju. Povjerenstvo ukazuje da je člankom 8. stavak 7. Zakona o

zračnom prometu izričito propisano da članovi Vijeća Agencije nemaju ovlast za nametanje mjera na koje je ovlaštena Agencija sukladno navedenom zakonu. Sklapanjem ugovora o djelu između Agencije za civilno zrakoplovstvo i članova Vijeća Agencije za obavljanje određenog stručnog i savjetodavnog rada, članovima se Vijeća Agencije zapravo daje mogućnost i ovlast koja im je Zakonom o zračnom prometu izričito zabranjena. Naime, prihvaćanjem rezultata njihovog stručnog i savjetodavnog rada obavljenog u izvršavanju ugovora o djelu, otvara se mogućnost da upravo članovi Vijeća Agencije, suprotno članku 8. stavak 7. Zakona o zračnom prometu, de facto definiraju mjere na koje je sukladno tom zakonu ovlaštena Agencija.

No, suštinski najveći problem sukoba interesa koji proizlazi iz neprimjerene odredbe članka 20. stavak 2. Statuta Agencije, proizlazi iz uzajamne ovisnosti direktora Agencije i članova Vijeća Agencije koja nastaje povodom sklapanja poslovnog odnosa u okviru ugovora o djelu. Naime, Vijeće Agencije koje, sukladno Zakonu o zračnom prometu ne smije biti u radnom odnosu u Agenciji, donosi Statut u kojem direktoru Agencije daje ovlast da te iste članove Agencije ugovorom angažira u svojstvu stručnjaka, specijalista za stručne i savjetodavne usluge.

Vijeće Agencije donosi poslovni plan, u kojem može predvidjeti i potrebu angažiranja članova Vijeća Agencije za obavljanje stručnog i savjetodavnog rada za Agenciju. Ujedno donosi i financijski plan u kojem može predvidjeti i osigurati visinu naknada za obavljanje usluga stručnog i savjetodavnog rada.

Obzirom na ovako zakonom propisane nadležnosti Vijeća Agencije, koje ujedno ima i ovlast imenovanja, ponovnog imenovanja i razrješenja direktora Agencije, Povjerenstvo smatra da ovlast direktora Agencije, propisana u Statutu Agencije, temeljem koje od članova Vijeća Agencije može zatražiti njihov angažman iz područja njihove specijalnosti i s njima u ime i za račun Agencije sklopiti ugovor o djelu, sama po sebi utječe na njegovu nepristranost u obnašanju javne dužnosti, odnosno osnovano se može smatrati da utječe ili bi mogla utjecati na nepristranost direktora Agencije u obnašanju javne dužnosti.

Prilikom ocjene eventualne potrebe za stručnim i savjetodavnim radom člana Vijeća Agencije, privatni interes direktora Agencije može doći u suprotnosti s javnim, jer je imenovanje pa tako i ponovno imenovanje, te razrješenje, u nadležnosti Vijeća Agencije.

S druge strane, sukob interesa postoji i na strani članova Vijeća Agencije. Na njihovo vjerodostojno, savjesno, odgovorno i nepristrano obnašanje dužnosti člana Vijeća Agencije, također mogu utjecati njihovi privatni interesi koji su u suprotnosti s javnim interesom. U izvršavanju ovlasti donošenja poslovnog programa i financijskog plana, članovi Vijeća Agencije mogu na štetu javnog interesa pogodovati svojim privatnim interesima predviđajući i propisujući u poslovnom planu potrebu njihovog vlastitog angažiranja za obavljanje stručnog i savjetodavnog rada za Agenciju, te predviđajući i propisujući u financijskom planu visinu naknade koja će se članovima Vijeća Agencije isplatiti temeljem ugovora o djelu.

Provođenje upravnog nadzora nad Agencijom, u nadležnosti je ministarstva nadležnog za civilni zračni promet, stoga Povjerenstvo predlaže nadležnom ministarstvu da od Agencije za civilno zrakoplovstvo zatraži izvještaj o eventualnim ugovorima o djelu koji su sklopljeni između Agencije za civilno zrakoplovstvo i članova Vijeća Agencije, te o eventualnim naknadama koje su članovima Vijeća Agencije isplaćene za obavljanje stručnog i savjetodavnog rada, kao i da od Vijeća Agencije zatraži odnosno da Vijeću Agencije naloži izmjenu odredbi Statuta Agencije koje nisu sukladne odredbama Zakona o zračnom prometu kojima je cilj sprječavanje sukoba interesa.

Slijedom svega navedenog, Povjerenstvo je donijelo mišljenje kako je navedeno u izreci ovoga akta. Mišljenje će se dostaviti dužnosniku putem e-mail-a i fax-a, te će biti objavljeno na Internet stranici Povjerenstva.

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA

Dalija Orešković, dipl. iur.