

Urbroj: 711-I-22-01-SI-55-08/11

Zagreb, 4. veljače 2011.

**Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa** ( u daljem tekstu: Povjerenstvo ), sukladno odredbi čl. 17. st. 3. Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti (Narodne novine, broj 163/03, 94/04, 48/05, 141/06, 60/08, 38/09 i 92/10, u daljem tekstu: Zakon) te čl. 41. st.1. toč. 6. Pravilnika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa o unutarnjem ustroju i postupku („Narodne novine“, broj 86/05 i 123/09, u daljem tekstu: Pravilnik), **u predmetu dužnosnika Gorana Kaniškog, općinskog načelnika Općine Gornji Kneginec**, na svojoj 21. sjednici, održanoj 2. veljače 2011, donijelo je sljedeću

## **ODLUKU**

**1. Dužnosnik Goran Kaniški, općinski načelnik Općine Gornji Kneginec, ostvario je zabranjeno djelovanje navedeno u čl. 6. toč. c) i i) Zakona, budući da je, zlorabljajući posebna prava koja proizlaze ili su potrebna za obavljanje dužnosti te koristeći položaj dužnosnika utjecanjem na odluku Općinskog poglavarstva Općine Gornji Kneginec, omogućio trgovačkom društvu MA-BA d.o.o. stjecanje nekretnine u vlasništvu Općine zamjenom, bez provođenja zakonom propisanog postupka te se time našao u situaciji sukoba interesa u smislu čl. 1. st. 2. Zakona u vezi s čl. 3. st. 3. Zakona.**  
**2. Dužnosniku iz toč. 1. izreke ove odluke izriče se sankcija opomene.**

## **Obrazloženje**

Postupak odlučivanja o sukobu interesa pokrenut je na temelju prijedloga, od 15. prosinca 2008.

Prema navodima prijave, u listopadu 2004. godine Općina Gornji Kneginec je raspisala javni poziv za otkup zemljišta u Poduzetničkoj zoni Kneginec radi izgradnje ceste i infrastrukture te je utvrdila otkupnu cijenu u visini od 22,00 kn/m<sup>2</sup>, a u slučaju nemogućnosti postizanja dogovora tražena su izvlaštenja putem suda.

Od 8. studenog 2004. do 16. studenog 2004. trgovačko društvo „M.A.B.A. d.o.o. sklopilo je ugovore o kupoprodaji nekretnina s područja Poduzetničke zone s vlasnicima nekretnina Štefanijom Rohtek, Božidarom Cvekom i Ivanom Kaniški, po istoj cijeni od 22,00 kn/m<sup>2</sup>.

Na 91. sjednici Općinskog poglavarstva, održanoj 30. studenoga 2004, donesen je zaključak o suglasnosti za sklapanje ugovora o zamjeni nekretnina u vlasništvu Općine za gore navedene nekretnine, kojima je vlasnik trgovačko društvo M.A.B.A. d.o.o. Površina nekretnina za zamjenu je otprilike ista. Međutim, zemljište na području Poduzetničke zone je poljoprivredno, a zemljište u vlasništvu Općine je građevinsko. U ugovoru je konstatirano da je vrijednost nekretnina podjednaka.

Nakon stjecanja zemljišta u prijašnjem vlasništvu Općine, navedeno trgovačko društvo dijeli česticu na dva dijela te navedene čestice prodaje 12. siječnja 2005. za iznos koji doseže otprilike trostruku vrijednost po m<sup>2</sup> (70 kn) u odnosu na nekretnine na području Poslovne zone.

U provedenom postupku Povjerenstvo je, sukladno odredbi čl. 39. st. 1. Pravilnika, utvrdilo sve činjenice koje su važne za odlučivanje o tome je li dužnosnik prekršio odredbe Zakona.

U tu svrhu, Povjerenstvo je, u skladu s čl. 18. st. 6. Zakona, a na temelju odluke, urbroj: 711-I-214-01-SI-55-08/10, od 25. listopada 2010, pribavilo očitovanje dužnosnika, od 4. studenoga 2010. te ocijenilo sljedeće dokaze: dopunsko očitovanje dužnosnika od 30. studenoga 2010, zapisnik 91. sjednice Općinskog poglavarstva Općine Gornji Kneginec, održane 30. studenoga 2004, ugovor o zamjeni nekretnina između trgovačkog društva M.A.B.A. D.O.O. Varaždinbreg, Halić 285, MB 01862332, i Općine Gornji Kneginec, od 30. studenoga 2004, ugovor o kupoprodaju nekretnina između Acker Anke i Općine Gornji Kneginec, od 21. prosinca 2004, ugovor o kupoprodaju nekretnina između Dragutina Cveka i Općine Gornji Kneginec, od 30. studenoga 2004, ugovor o kupoprodaju nekretnina sklopljen između Josipa Cveka i Općine Gornji Kneginec, sklopljen 30. studenoga 2004, ugovor o kupoprodaju nekretnina sklopljen između Katarine Kaniški i Općine Gornji Kneginec, od 30. studenoga 2004, ugovor o kupoprodaju nekretnina sklopljen između Ankice Mužine i Općine Gornji Kneginec, od 30. studenoga 2004, ugovor o kupoprodaju nekretnina sklopljen između Alena Pahora i Općine Gornji Kneginec, od 30. studenoga 2004, ugovor o kupoprodaji nekretnina između Marije Petrince i Općine Gornji Kneginec, od 30. studenoga 2004, rješenje Ureda državne uprave u Varaždinskoj županiji, Službe za prostorno uređenje, zaštitu okoliša, graditeljstvo i imovinsko-pravne poslove, klasa: UP/I-943-04/04-01/575, urbroj: 2186-05-05-04-6, od 18. lipnja 2004, rješenje Ureda državne uprave u Varaždinskoj županiji, Službe za prostorno uređenje, zaštitu okoliša, graditeljstvo i imovinsko-pravne poslove, klasa: UP/I-943-04/04-01/576, Urbroj: 2186-05-05-04-7, od 18. lipnja 2004, obavijest Ministarstva financija, Porezne uprave, Područnog ureda varaždin, Ispostave Varaždin, klasa: 945-02/04-01/70, 513-07-05-04/04-02, od 19. svibnja 2004, vještački nalaz –procjena neizgrađenog građevinskog zemljišta u k.o. Kneginec, s namjenom izgradnje Poduzetnike zone Kneginec, Barbare Kocijan, dipl. ing. poljoprivrede, stalnog sudskog gospodarskog vještaka za gospodarstvo, od 4. lipnja 2004. i izvod iz Prostornog plana Općine Gornji Kneginec, koji e izdao Jedinostveni upravni odjel Općine Gornji Kneginec, klasa: 350-02/10-02/50, urbroj: 2186/05-05-10-2, od 2. studenoga 2010.

U provedenom postupku utvrđeno je sljedeće:

Općinsko poglavarstvo Općine Gornji Kneginec je, sukladno zaključku od 28. rujna 2004, objavilo javni poziv za otkup zemljišta u Poduzetničkoj zoni Kneginec. Natječaj je objavljen u Varaždinskim vijestima od 27. listopada 2004. s popisom svih čestica koje su predmet otkupa.

S vlasnicima zemljišta na navedenom području Općina Gornji Kneginec sklapala je ugovore, u kojima je vrijednost kvadratnog metra zemljišta, kao element kupoprodajne cijene, utvrđen, za pojedinačne prodavatelje, u visini od 11,00 kn, 22,00 kn i 35,00 kn.

Općina Gornji Kneginec je, također, s trgovačkim društvom „MA-BA“ d.o.o. sklopilo ugovor o zamjeni nekretnina, kojim je navedeno trgovačko društvo, u zamjenu za zemljište na području Poslove zone Kneginec, steklo zemljište u dotadašnjem vlasništvu Općine Gornji Kneginec izvan te poslovne zone. Površine zamijenjenih nekretnina u navedenom slučaju su gotovo identične (zemljište u dotadašnjem vlasništvu Općine je bilo površinom 4m2 manje od onoga koje je steklo zamjenom s navedenim trgovačkim društvom).

U postupku zamjene nekretnina Općinsko poglavarstvo Općine Gornji Kneginec zaključkom je utvrdilo da je vrijednost obiju zamijenjenih nekretnina podjednaka te procijenilo vrijednost kvadratnog metra zamijenjenih zemljišta na 70,00 kn.

Na temelju gore navedenog, Povjerenstvo je utvrdilo da postupak zamjene zemljišta nije proveden sukladno propisima i Zakonu.

Svoju gore navedenu ocjenu o nezakonitosti postupka zamjene zemljišta u vlasništvu Općine Gornji Kneginec sa zemljištem u vlasništvu trgovačkog društva MA-BA d.o.o. Povjerenstvo zasniva na sljedećem:

U odredbi čl. 35. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima („Narodne novine“, broj 91/96, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09 i 90/10), („Osobito o vlasništvu Republike Hrvatske i drugih osoba javnog prava“), propisana su opća načela korištenja, upravljanja i raspolaganja stvarima u vlasništvu države i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Načela važna za konkretan slučaj su sljedeća:

-tko odlučuje ili upravlja stvarima u vlasništvu Republike Hrvatske i jedinica lokalne i područne samouprave dužan je postupati kao dobar domaćin i odgovara za to ( čl. 35. st. 7. navedenog zakona);

-ako posebnim zakonom nije drugačije određeno stvarima u vlasništvu jedinica lokalne i područne samouprave raspolaže, upravlja i koristi se njezino poglavarstvo (mjerodavna pravna odredba u vrijeme kad je sklapan navedeni pravni posao);

Na konkretnoj razini, sukladno čl. 391. st. 1. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, nekretninu u vlasništvu jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave tijela nadležna za njihovo raspolaganje mogu otuđiti ili njome na drugi način raspolagati *samo na osnovi javnog natječaja i uz naknadu utvrđenu po tržišnoj cijeni*, ako zakonom nije drukčije određeno (iznimke od pravila o načinu raspolaganja nisu relevantne za konkretni slučaj).

Prema prirodi pravnog posla u konkretnom slučaju (zamjena), *prvi preduvjet* za zakonitost postupka valjalo bi tumačiti kao obvezu Općine da objavi svoju namjeru sklapanja dotičnog pravnog posla. Kako je to u konkretnom slučaju i učinjeno, ovaj element nije sporan.

*Drugi preduvjet* odnosi se na obvezu da se nekretninom u vlasništvu Općine raspolaže na način da se njome raspolaže na način da u pravnom poslu raspolaganja bude postignuta tržišna cijena.

U pogledu samog pojma „tržišne cijene“, prvi način njena utvrđenja je, dakako, na tržištu\*. Uz navedeno, vrijednost nekretnine moguće je utvrđivati procjenom Porezne uprave (koja je na procjenu ovlaštena zakonom) te procjenom ovlaštenog sudskog vještaka.

Budući da prema prirodi konkretnog posla nije moguće utvrditi cijenu na tržištu (jer se nekretnina zamjenjuje), tržišnu cijenu je moguće utvrđivati procjenom Porezne uprave te vještačenjem.

---

\*,Kada je predmet ugovora nekretnina koja je prodana putem javnog natječaja najpovoljnijem ponuđaču, ne može se smatrati da ugovorena cijena nije iskazana u skladu s tržišnim kriterijima“ (Upravni sud Republike Hrvatske, Us-2787/1999, od 14. lipnja 2001.)

Takvi postupci utvrđivanja tržišne cijene međutim, suprotno tvrdnjama dužnosnika, nisu provedeni.

Općinsko poglavarstvo pak nije tijelo koje je ovlašteno na procjenu vrijednosti nekretnine u postupcima raspolaganje nekretninama u vlasništvu Općine.

Prema odredbi čl. 44. st. 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 33/01 i 60/01), izvršne poslove obavlja u općini općinsko poglavarstvo.

Prema odredbi čl. 45. istoga zakona, općinski načelnik predsjednik je općinskoga poglavarstva.

Sukladno tome, dužnosnik je, kao čelnik Općinskog poglavarstva odgovoran za zakonitost rada Općinskog poglavarstva te je znao odnosno morao znati, predlažući dnevni red 91. sjednice Općinskog poglavarstva te glasujući za predmetni zaključak o zamjeni nekretnina, da je postupak proveden protivno citiranim odredbama Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima.

Donoseći ovu odluku, Povjerenstvo u potpunosti otklanja dužnosnikove navode, koji prema mišljenju dužnosnika isključivale njegovu odgovornost u smislu Zakona, i koji se sadržajno sastoje u sljedećem:

1. Dužnosnik ističe da nije povezana osoba niti u vlasničkom, ni u vlasničkom niti u interesnom smislu.

U pogledu ove dužnosnikove konstatacije valja istaknuti da se u krugu osoba koje Zakon izričito navodi kao povezane, nalaze i osobe koje su povezane osobe *prema konkretnim okolnostima*. U konkretnom slučaju, povezanost se pretpostavlja *ex post*, na temelju činjenice da je i djelovanjem dužnosnika koje je protivno zakonu pogodovano poslovnom subjektu pa je time taj poslovni subjekt postao povezana osoba *prema konkretnim okolnostima*.

2. Dužnosnik navodi kako nije odgovoran stoga, što odluku nije donio osobno, već ju je donijelo Općinsko poglavarstvo.

U vezi s ovim navodom Povjerenstvo ističe da dužnosnikova odgovornost u konkretnom slučaju postoji te je štoviše i uvećana činjenicom da je dužnosnik donosio odluke kao *član kolektivnoga tijela kojemu je bio na čelu, i za zakonitost rada kojega, kao čelnik tijela javne vlasti uvijek odgovara*. Uz to, Zakon u čl. 3. st. 2. utvrđuje osobnu odgovornost dužnosnika za djelovanja u obnašanju dužnosti.

3. Dužnosnik navodi da je u konkretnom slučaju cijenu nekretnina bilo moguće utvrditi „automatizmom“, budući da su obje nekretnine na istoj lokaciji, iste površine i istog stupnja komunalne opremljenosti.

Povjerenstvo ne može se prihvatiti argument dužnosnika o „automatizmu“ utvrđivanja cijene dotične nekretnine. Poglavarstvo je na istoj sjednici, na kojoj je donesen zaključak o zamjeni dotičnih nekretnina, donijelo i zaključak o *kupoprodaji* čak sedam nekretnina, koje su također kupovane u svrhu formiranja opskrbe ceste u poduzetničkoj zoni (dakle u neposrednoj blizini zamijenjene nekretnine) po sljedećim kupoprodajnim cijenama po m<sup>2</sup>: 11,00 kn, 22,00 kn, 35,00 kn i 55,00 kn, dakle po različitim (i znatno nižim) cijenama od cijene na koju je procijenjena zamijenjena nekretnina.

4. Argument dužnosnika u pogledu cijene za nekretnine koje je kupovala Općina u istu svrhu, a koja je utvrđena na temelju procjene Porezne uprave Varaždin, nije moguće prihvatiti s razloga što se ne odnosi na dotičnu nekretninu.

Nasuprot tome, u pogledu procjene vrijednosti nekretnine dopisom Porezne uprave, Područnog ureda Varaždin, Ispostave Varaždin, upućene Uredu državne uprave u

Varaždinskoj županiji, Službi za prostorno uređenje, zaštitu okoliša, graditeljstvo i imovinsko-pravne poslove, tržišna vrijednost neizgrađenog građevinskog zemljišta na području k.o. Kneginec procjenjuje se na 40,00 kn – 80,00 kn m<sup>2</sup>.

Iz ove procjene proistječe da stjecatelj (trgovačko društvo MA-BA) doduše nije steklo nekretninu čija vrijednost apsolutno premašuje okvire moguće vrijednosti takve vrste zemljišta na području Općine prema navedenoj procjeni Porezne uprave, ali je u relativnom smislu steklo nekretninu, čija je vrijednost u usporedbi s ostalim fizički vrlo blisko smještenim nekretninama, znatno veća od vrijednosti drugih nekretnina (koje su prema riječima u očitovanju samog dužnosnika, „na istoj mikrolokaciji i iste komunalne opremljenosti“).

5. Dužnosnik navodi da Općinsko poglavarstvo nije upravno tijelo i ne postupuje po Zakonu o općem postupku, već je dužno štiti interese Općine i pridržavati se pravila dobrog gospodarenja „tako da u svakom pojedinom slučaju ne nudi veću cijenu od one koja je tražena od strane vlasnika nekretnine“.

Premda činjenice i okolnosti provođenja drugih postupaka nisu neposredno relevantne, Povjerenstvo i za ovaj dio dužnosnikovih navoda ističe da bi moglo prihvatiti dužnosnikov argument da Općina ne bi trebala nuditi višu cijenu od one koja je tražena od strane prodavatelja, *ali pod uvjetom da su svi prodavatelji imali priliku biti upoznati s najvišom mogućom tržišnom cijenom*.

Dvojbe u kojoj mjeri su pojedini prodavatelji bili upoznati s bitnim elementima postupka, poput cijene, bile bi otklonjene pismenim dokazima o samom postupku. Međutim, dužnosnik navodi da „obveza čuvanja popratne dokumentacije iznosi 5 godina te se u arhivi Općine...nalaze samo ugovori o kupoprodaji, ali bez popratne dokumentacije u vidu izjava vlasnika parcela i s njihove strane upućenih dopisa“ te nije moguće utvrditi da je postupak vođen na gore naveden način.

Ovdje valja, kao i u tekstu koji slijedi, istaknuti da iz činjenice što Poglavarstvo ne postupuje po Zakonu o općem upravnom postupku ne proistječe oslobođanje od obveze postupanja po općim pravnim načelima jednakosti sudionika u postupku, zaštite javnog interesa, ali i pomoći nekoj stranci.

Ukratko, ta su načela na općenit način obuhvaćena načelom zakonitosti, kao jednim od temeljnih načela pravnog sustava, čija je bitna odrednica jednakost primjene propisa prema svakome. U predmetnim postupcima nije razvidno da je svaki sudionik u postupku imao jednak položaj.

U skladu s navedenim, Povjerenstvo je donijelo odluku kako je navedeno u izreci pod 1. ovoga akta.

Uzimajući u obzir okolnosti konkretnog slučaja, Povjerenstvo drži primjerenim dužnosniku izreći sankciju opomene.

#### UPUTA O PRAVNOM LIJEKU

Protiv ove odluke dužnosnik može, sukladno čl. 19. st. 11. Zakona, u roku od 30 dana od dana dostave izrečene sankcije, uputiti zahtjev za zaštitu Ustavom zajamčenih prava i slobode čovjeka i građanina Upravnom sudu Republike Hrvatske.

Zahtjev Upravnom sudu Republike Hrvatske ne odgađa izvršenje odluke Povjerenstva.

**PREDSJEDNIK POVJERENSTVA**

**Mate Kačan, dipl. iur., v.r.**