



POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE O
SUKOBU INTERESA

REPUBLIKA HRVATSKA

Broj: 711-I-962-M-51/15-05-18

Zagreb, 25. svibnja 2015.g.

Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo), na temelju članka 30. stavka 1. podstavka 2. Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ broj 26/11., 12/12., 126/12. i 48/13. – pročišćeni tekst Zakona, u daljnjem tekstu: ZSSI), **na zahtjev dužnosnika Grga Lončarevića**, općinskog načelnika Općine Semeljci, na 98. sjednici, održanoj dana 25. svibnja 2015. g., daje sljedeće:

MIŠLJENJE

I. Predsjednik i članovi predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave nisu dužnosnici u smislu odredbi ZSSI-a, pa stoga Povjerenstvo nije nadležno utvrđivati postojanje sukoba interesa predsjednika Općinskog vijeća Općine Semeljci.

II. Sukladno odredbama ZSSI-a, nema zapreke da se obrt u vlasništvu predsjednika Općinskog vijeća Općine Semeljci, prijavi na javni natječaj za obavljanje poslova komunalne djelatnosti održavanja javne rasvjete na području Općine Semeljci.

III. Povjerenstvo ostaje kod uputa primjerenog upravljanje situacijom u kojoj se nalazio prije član, a sada predsjednik Općinskog vijeća Općine Semeljci, koje donosi odluku o javnom natječaju iz točke II. izreke, kako glase u točki III. i IV. Mišljenja Povjerenstva broj M-149/13 od 5. srpnja 2013.g.

IV. Sukladno odredbama članka 5. ZSSI-a, dužnosnik Grga Lončarević, općinski načelnik Općine Semeljci, u svrhu zaštite vlastite vjerodostojnosti i dostojanstva povjerene dužnosti te povjerenja građana dužan je prilikom sklapanja ugovora o povjeravanju komunalne djelatnosti održavanja javne rasvjete na području Općine Semeljci, voditi računa o zakonitosti i etičnosti donošenja odluke Općinskog vijeća Općine Semeljci o izboru osobe kojoj će se povjeriti obavljanje navedene komunalne djelatnosti temeljem javnog natječaja iz točke II. izreke, a prilikom sklapanja eventualnog aneksa navedenog ugovora, dužnosnik Grga Lončarević dužan je voditi računa o zakonitosti i etičnosti donošenja eventualnih naknadnih odluka Općinskog vijeća o povećanju izdataka iz općinskog proračuna u korist odabranog izvođača navedene komunalne djelatnosti.

Obrazloženje

Zahtjev za davanjem mišljenja Povjerenstva podnio je dužnosnik Grga Lončarević, općinski načelnik Općine Semeljci. U knjigama ulazne pošte zahtjev je zaprimljen pod poslovnim brojem 711-U-1036-M-51/15-01-4, dana 23. ožujka 2015.g., povodom kojeg se vodi predmet broj: M-51/15. Člankom 3. stavkom 1. podstavkom 35. ZSSI-a propisano je da su općinski načelnici i njihovi zamjenici dužnosnici u smislu navedenog Zakona. Stoga je i Grga Lončarević, povodom obnašanja općinskog načelnika Općine Semeljci, obvezan postupati sukladno odredbama navedenog Zakona. Člankom 6. stavkom 1. i stavkom 2. ZSSI-a propisano je da su dužnosnici dužni u slučaju dvojbe je li neko ponašanje u skladu s načelima javnih dužnosti zatražiti mišljenje Povjerenstva koje je potom dužno na zahtjev dužnosnika dati obrazloženje mišljenje.

Dužnosnik od Povjerenstva traži mišljenje može li se na javni natječaj za obavljanje komunalne djelatnosti održavanja javne rasvjete kojeg je raspisala Općina Semeljci prijaviti obrt u vlasništvu predsjednika Općinskog vijeća te ukoliko da, može li u postupku donošenja odluke Općinskog vijeća sudjelovati i potpisati odluku predsjednik općinskog vijeća, odnosno da li opisane okolnosti predstavljaju sukob interesa odnosno povredu odredbi ZSSI-a. Dužnosnik ujedno traži mišljenje Povjerenstva koje bi bile obveze vlasnika obrta koji održava javnu rasvjetu na području Općine Semeljci a ujedno obnaša javnu dužnost predsjednika ili člana Općinskog vijeća u istoj općini.

Na poziv Povjerenstva, dužnosnik je dopisom od 17. travnja 2015.g. dopunio zahtjev dodatnim pojašnjenjima o predmetnom javnom natječaju. U dopisu se navodi da je procijenjena vrijednost nabave usluge komunalne djelatnosti održavanja javne rasvjete, za koju je raspisan predmetni javni natječaj, 120.000,00 kn godišnje, odnosno ukupno 480.000,00 kn, s obzirom da će ugovor biti sklopljen na razdoblje od 4 godine. Ističe se da je predmetni javni natječaj bio objavljen na službenoj internetskoj stranici Općine Semeljci te na oglasnoj ploči općine, a da je rok za podnošenje prijave bio 15 dana od objave. Naposljetku se navodi da su, osim obrta u vlasništvu Jure Čapalije, predsjednika Općinskog vijeća Općine Semeljci, svoje ponude podnijela još dva poslovna subjekta. Uz dopis je priložena dokumentacija.

Način obavljanja i financiranja komunalnog gospodarstva te ostala pitanja svrhovitog obavljanja komunalnih djelatnosti, uređuje Zakon o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“ br. 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 26/03., 82/04., 110/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 94/13., 153/13., 147/14.). Člankom 15. stavkom 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu propisano je da jedinica lokalne samouprave može obavljanje komunalnih djelatnosti koje se financiraju isključivo iz njezina proračuna povjeriti fizičkoj ili pravnoj osobi na temelju pisanog ugovora.

Stavkom 2. istog članka propisano je da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave određuje komunalne djelatnosti te utvrđuje uvjete i mjerila za provedbu prikupljanja ponuda ili javnog natječaja za povjeravanje određenih komunalnih poslova na temelju ugovora. Sukladno stavku 3. istog članka, odluku o objavi prikupljanja ponuda ili javnog natječaja donosi izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave. Stavkom 4. istog članka propisano je da nakon provedenog prikupljanja ponuda ili javnog natječaja, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o izboru osobe kojoj će se povjeriti obavljanje komunalnih poslova na temelju ugovora, pri čemu, na temelju odredbe stavka 7. istog članka, žalba protiv ove odluke predstavničkog tijela nije dopuštena (odnosno dopušteni pravni lijek je upravna tužba). Stavkom 5. istog članka propisano je da na temelju odluke predstavničkog tijela iz stavka 4. ovoga članka, ugovor o povjeravanju određenih komunalnih poslova sklapa izvršno tijelo (gradonačelnik odnosno općinski načelnik), i to najdulje na razdoblje od 4 godine.

Iz dostavljene dokumentacije, Povjerenstvo je utvrdilo da je Općinsko vijeće 18. ožujka 2014.g. donijelo Odluku o komunalnim djelatnostima na području općine Semeljci (Službeni glasnik Općine Semeljci br. 4/14, dalje u tekstu: "Odluka o komunalnim djelatnostima"). Člankom 17. Odluke o komunalnim djelatnostima određeno da komunalna djelatnost održavanja javne rasvjete na području Općine Semeljci može biti povjerena pravnoj ili fizičkoj osobi, na temelju pisanog ugovora, a sukladno članku 18. iste Odluke, navedeni ugovor zaključuje se na najdulje 4 godine, pri čemu se u slučaju povećanja ili smanjenja opsega komunalnih poslova ili cijene u tijeku važenja ugovora može sporazumno sklopiti i aneks ugovora. Nadalje člankom 19. Odluke o komunalnim djelatnostima propisano je da se postupak odabira pravne ili fizičke osobe kojoj će ugovorom biti povjereno obavljanje određenog komunalnog posla, provodi prikupljanjem ponuda, ukoliko godišnja vrijednost poslova ne prelazi 70.000,00 kn neto, odnosno javnim natječajem, ukoliko godišnja vrijednost poslova prelazi 70.000,00 kn neto (bez PDV-a). Sukladno članku 20. i 21. iste Odluke o komunalnim djelatnostima, za provedbu svakog javnog natječaja/prikupljanja ponuda općinski načelnik imenuje tročlano povjerenstvo koje pregledava i ocjenjuje prijavljene/dostavljene ponude, te prema priloženoj dokumentaciji uz ponude ocjenjuje sposobnost ponuditelja za obavljanje komunalne djelatnosti a potom između valjanih ponuda provodi odabir prema najnižoj ponuđenoj cijeni usluga. Na temelju prijedloga povjerenstva, općinski načelnik upućuje Općinskom vijeću prijedlog odluke ali konačnu odluku o izboru osobe kojoj se povjerava obavljanje komunalnih poslova donosi Općinsko vijeće. Naposljetku, sukladno članku 27. Odluke o komunalnim djelatnostima, te članku 15. stavku 5. Zakona o komunalnom gospodarstvu, općinski načelnik Općine Semeljci, na temelju odluke Općinskog vijeća o odabiru osobe izvođača poslova, sklapa Ugovor o povjeravanju komunalnih poslova. Nadalje, Povjerenstvo je utvrdilo da je razlog raspisivanja predmetnog javnog natječaja taj što je u veljači 2015.g. isteklo važenje prethodnog Ugovora o održavanju javne rasvjete Općine Semeljci, koji je bio sklopljen s Elektroinstalaterskim obrtom "Luk" u vlasništvu Jure Čapalije, aktualnog predsjednika Općinskog vijeća Općine Semeljci.

Uvidom na službenu internetsku stranicu Općine Semeljci (www.semeljci.hr) utvrđeno je da je na istoj od 3. ožujka 2015.g. objavljen predmetni Javni natječaj za obavljanje poslova komunalne djelatnosti održavanja javne rasvjete na području Općine Semeljci. Na navedeni natječaj prijavila su se tri ponuditelja, od kojih je jedan bio obrt u vlasništvu Jure Čapalije, predsjednika Općinskog vijeća, s ponudom u bruto iznosu godišnje cijene od 48.948,12 kn, zatim obrt iz Josipovca s ponudom u bruto iznosu godišnje cijene od 92.460,00 kn te obrt iz Đakova s ponudom u bruto iznosu godišnje cijene od 43.039,93 kn. U ovom Zapisniku stoji da je od predstavnika ponuditelja otvaranju ponuda bio prisutan samo Juro Čapalija čiji potpis se nalazi na zapisniku, kao i da nije bilo primjedbi ovlaštenih predstavnika ponuditelja na postupak otvaranja ponuda.

Uvidom u Zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda od 20. ožujka 2015.g. utvrđeno je da su sve tri prijavljene ponude ocjenjene kao prihvatljive, odnosno nijedna ponuda nije odbijena kao nevaljana, ponude su rangirane prema kriteriju najniže ponuđene cijene, sukladno članku 26. Odluke o komunalnim djelatnostima, te je stoga imenovano povjerenstvo dalo prijedlog da se kao osoba kojoj će se povjeriti predmetna komunalna djelatnost odnosno sklopiti predmetni ugovor, odabere gore navedeni obrt iz Đakova.

Uvidom u zapisnik sa 20. sjednice Općinskog vijeća Općine Semeljci održane 27. ožujka 2015.g. utvrđeno je da je na dnevnom redu iste sjednice stavljen prijedlog općinskog načelnika za donošenjem Odluke o izboru osobe za povjeravanje obavljanja komunalne djelatnosti održavanja javne rasvjete. U navedenom zapisniku stoji da je predsjednik Općinskog vijeća Juro Čapalija, za kojeg je konstatirano na sjednici da je bio ponuditelj u predmetnom javnom natječaju, istaknuo da mu je tijekom natječaja onemogućen uvid u ponudu drugog ponuditelja, te da je stoga predložio glasanje o poništavanju istog natječaja, nakon čega je nadpolovičnom većinom glasova članova Općinskog vijeća donesena odluka da se predmetni javni natječaj poništi. Povjerenstvo je uvidom u službenu internetsku stranicu Općine Semeljci utvrdilo da su, od 13 članova Općinskog vijeća Općine Semeljci, predsjednik i još sedam članova pripadnici iste političke stranke. Uz navedeni zapisnik Povjerenstvu je dostavljena pisana odluka Općinskog vijeća Općine Semeljci, klasa: 021-03/15-01/01, urbroj: 2121/07-1/15620 od 27. ožujka 2015.g., naziva "*Odluka o neodabiru niti jedne ponude na Natječaju za obavljanje održavanja javne rasvjete na području Općine Semeljci*". U Odluci se navodi da Općinsko vijeće koristi mogućnost da ne izabere niti jednu ponudu bez navođenja razloga, na temelju točke 15. Natječajne dokumentacije za obavljanje komunalne djelatnosti održavanja javne rasvjete Općine Semeljci. Odluka je potpisana od strane Jure Čapalije, u svojstvu predsjednika Općinskog vijeća.

Povjerenstvo ističe da za razliku od nositelja izvršne vlasti (gradonačelnici, općinski načelnici te njihovi zamjenici), članovi, pa tako ni predsjednici predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave nisu dužnosnici u smislu odredbi ZSSI-a, odnosno njih izravno ne obvezuju načela postupanja, obveze i zabrane propisane odredbama ovog Zakona.

Stoga Povjerenstvo nije nadležno utvrđivati postojanje sukoba interesa predsjednika Općinskog vijeća Općine Semeljci. Iz istog razloga sukladno odredbama ZSSI-a, nema izravne zapreke da se obrt, u vlasništvu predsjednika Općinskog vijeća Općine Semeljci, prijavi na javni natječaj za obavljanje poslova komunalne djelatnosti održavanja javne rasvjete na području Općine Semeljci.

Međutim, obzirom da članovi i predsjednici općinskih vijeća obnašaju javnu dužnost, Povjerenstvo smatra da se i oni, u izvršavanju svojih zakonom propisanih ovlasti, moraju pridržavati etičkih načela obnašanja javnih dužnosti, pa tako i pravila čija je svrha sprječavanje sukoba interesa, neovisno o tome što ih na to ne obvezuju izričite zakonske odredbe. Povjerenstvo smatra da sve obnašatelje javnih dužnosti obvezuje prije svega načelo da se javna dužnost obnaša u javnom interesu te da se obnašanje javne dužnosti ne smije koristiti za osobni probitak ili probitak povezane osobe.

Povjerenstvo ističe da je dužnosnik Grga Lončarević prethodno podnio Povjerenstvu zahtjev za davanjem mišljenja, i to s istovjetnim pitanjem, povodom iste problematike, s time da je u tom trenutku bio na snazi ranije sklopljeni Ugovor o održavanju javne rasvjete na području Općine Semeljci i to s obrtom u vlasništvu Jure Čapalije. Povod za podnošenje zahtjeva bila je okolnost da je Juro Čapalija, nakon lokalnih izbora, postao član Općinskog vijeća Općine Semeljci. Povjerenstvo je povodom navedenog zahtjeva dužnosnika Grge Lončarevića donijelo Mišljenje broj M-149/13 od 5. srpnja 2013.g., kojim je, unatoč činjenici da član općinskog vijeća nije dužnosnik u smislu ZSSI-a, dalo uputu primjerenog upravljanja situacijom sukoba interesa.

Povjerenstvo vezano za predmetni javni natječaj iz ožujka 2015.g., u kojem je obrt u vlasništvu predsjednika Općinskog vijeća ponuditelj, smatra da se Juro Čapalija, kao predsjednik Općinskog vijeća Općine Semeljci nalazi u situaciji u kojoj njegov privatni interes može utjecati na njegovu nepristranost u obnašanju javne dužnosti. Primjereni i pravilno upravljanje opisanom situacijom nalagalo bi da se predsjednik Općinskog vijeća Općine Semeljci suzdrži od raspravljanja i donošenja odluka vezanih za predmetni javni natječaj u kojem kao jedan od ponuditelja sudjeluje obrt u njegovom vlasništvu.

Predsjednik Općinskog vijeća, u slučaju da je smatrao da je povrijeđen postupak javnog natječaja na štetu njegovog poslovnog subjekta, radi ostvarivanja interesa tog poslovnog subjekta trebao je koristiti prava koja ima kao sudionik javnog natječaja, a ne koristiti obnašanje javne dužnosti predsjednika Općinskog vijeća kako bi utjecao na tijek i ishod javnog natječaja. Predsjednik općinskog vijeća kao vlasnik poslovnog subjekta koje je sudionik javnog natječaja mogao je podnijeti žalbu na akte upravnog tijela koje je provodilo natječaj, odnosno upravnu tužbu na eventualnu odluku Općinskog vijeća o odabiru najpovoljnije ponude.


Iz dostupnih podataka i dokumentacije ne proizlazi da je dužnosnik Grga Lončarević s predsjednikom Općinskog vijeća interesno povezan, stoga Povjerenstvo zaključuje da predmetna situacija ne predstavlja za dužnosnika Grgu Lončarevića sukob interesa u smislu članka 2. ZSSI-a. No Povjerenstvo ističe da je obveza svakog dužnosnika da u obnašanju javne dužnosti, postupa sukladno načelima savjesnosti, odgovornosti i nepristranosti te da čuva vlastitu vjerodostojnost i povjerenje građana. Povjerenstvo stoga ukazuje da u situaciji u kojoj dužnosnik kao nositelj izvršne vlasti i kao zakonski zastupnik, sudjeluje u pravnim poslovima Općine Semeljci, dužnosnik snosi odgovornost za zakonitost ugovora koje potpisuje u zastupanju tijela vlasti, pa tako i odgovornost za ugovor o povjeravanju obavljanja komunalnih poslova održavanja javne rasvjete.

Stoga, kako bi zaštitio vlastitu vjerodostojnost i dostojanstvo povjerene dužnosti te povjerenje građana Općine Semeljci, u smislu članka 5. ZSSI-a, dužnosnik mora voditi računa o zakonitosti i etičnosti postupanja svih sudionika provedbe javnog natječaja i donošenja odluka u javnom natječaju radi dodjele komunalne djelatnosti održavanja javne rasvjete.

Povjerenstvo ukazuje dužnosniku da je člankom 42. stavkom 4. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi dano pravo općinskim načelnicima da u obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga općine, obustave od primjene opći akt predstavničkog tijela ukoliko smatraju da je tim aktom povrijeđen zakon ili koji drugi propis te općinski načelnici mogu zatražiti da predstavničko tijelo otkloni uočene nedostatke. Iako sama odluka predstavničkog tijela odnosno općinskog vijeća kojom nakon provedenog javnog natječaja odlučuje kojoj će se osobi ugovorom povjeriti obavljanje komunalnih poslova, nije opći akt, već pojedinačni akt, Povjerenstvo smatra da dužnosnik treba razmotriti analognu primjenu ovog zakonskog ovlaštenja i prilikom sklapanja ugovora po provedenom javnom natječaju.

Povjerenstvo svakako ukazuje dužnosniku da, sukladno člancima 78. i 79. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, nadzor nad zakonitosti rada predstavničkog tijela jedinica lokalne samouprave provodi Ministarstvo uprave, a na temelju članka 39. stavka 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu, nadzor nad zakonitosti rada u provedbi tog Zakona provodi Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja.

Stoga, ukoliko dužnosnik smatra da bi predsjednik općinskog vijeća zloupotrijebio svoj položaj te svoju javnu dužnost koristio radi ostvarivanja vlastitog interesa, a protivno javnom interesu prilikom donošenja odluke Općinskog vijeća o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti te eventualnih daljnjih odluka tijekom trajanja ugovornog odnosa kojima bi se mijenjale ugovorne obveze, dužnosnik treba poduzeti sve radnje koje su mu na raspolaganju, kako bi zaštitio vlastitu zakonitost postupanja tijela vlasti u kojoj obnaša dužnost kao i vlastitu vjerodostojnost i dostojanstvo povjerene mu dužnosti, te povjerenje građana.


PREDSJEDNICA POVJERENSTVA
Dalija Orešković, dipl.iur.

Dostaviti:

1. Dužnosniku Grgi Lončareviću, Općina Semeljci
2. Internet stranica Povjerenstva
3. Pismohrana

