



(28-3335/15)

UPRAVNI SUD
U ZAGREBU
PRIMLJENO
08-09-2016
dana

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

Poslovni broj: Usž-572/16-2

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 sudaca toga suda mr.sc. Inge Vezmar Barlek, predsjednice vijeća, Lidije Vukičević i Marine Kosović Marković članica vijeća, te sudske savjetnice Franciske Dominiković, zapisničarke, u upravnom sporu tužiteljice Andree Zlatar Violić, Zagreb, Medveščak 81., koju zastupa opunomoćenica Sanja Artuković, odvjetnica u Zagrebu, Trg maršala Tita 1, protiv tuženika Republike Hrvatske, Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Zagreb, Ulica kneza Mutimira 5., radi sukoba interesa, rješavajući žalbu tužiteljice izjavljenu protiv presude Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: Usl-3335/15-7 od 30. studenoga 2015., na sjednici vijeća održanoj 23. lipnja 2016.

p r e s u d i o j e

I. Žalba se djelomično usvaja i poništava presuda Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: Usl-3335/15 od 30. studenoga 2015. u odnosu na točku 2. odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, broj: 711-I-1331-P31/15-04-17 od 27. kolovoza 2015.

II. Poništava se točka 2. odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa broj: 711-I-1331-P-31/15-04-17 od 27. kolovoza 2015.

III. U preostalom dijelu žalba se odbija.

Obrazloženje

Presudom Upravnog suda u Zagrebu, posl.broj: Usl-3335/15-7 od 30. studenog 2015.. odbijen je tužbeni zahtjev tužiteljice za poništavanjem rješenja Republike Hrvatske, Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, broj: 711-I-1331-P-31/15-04-17 od 27. kolovoza 2015.

Ovom odlukom Povjerenstvo je u točki 1. utvrdilo da je tužiteljica donošenjem diskrecijske odluke kojom se naknadno povećava broj dobitnika i ukupna sredstva koja će se raspoređiti putem Javnog poziva za dodjelu bespovratnih sredstava neprofitnim medijima u 2014. godini, upravo za onaj iznos koji je dužnosnica također svojom diskrecijskom odlukom odobrila portalu „Autograf.hr“, nakon što u provedenom prvom krugu istog javnog poziva. Stručno povjerenstvo za neprofitne medije, navedeni portal nije uvrstilo u dobitnike kojima se odobravaju sredstva u kategoriji novih medija pa je u razdoblju od 23. prosinca 2011. do 25. ožujka 2015., počinila povredu članka 7. točke c Zakona o sprečavanju sukoba interesa (Narodne novine, broj 26/11., 12/12., 126/12., 48/11. i 57/15.-dalje u tekstu: ZSSI).

Točkom 2. izreke odluke za tu povredu tužiteljici je izrečena sankcija iz članka 42. stavka 1. podstavka 2. ZSSI-a, obustavom isplate dijela neto mjesecne plaće u ukupnom

iznosu od 6.000,00 kn, koja će trajati tri mjeseca, te će se izvršiti u tri jednaka uzastopna mjesecna obroka, svaki u pojedinačnom iznosu od 2.000,00 kn.

U izjavljenoj žalbi tužiteljica prvenstveno prigovara provedenom postupku iz razloga što poziv za ročište nije primila sukladno članku 37. stavku 4. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12. i 152/14.-dalje u tekstu ZUS) 15 dana prije održavanja ročišta pred upravnim sudom, što je moglo utjecati na donošenje pobijane presude, jer se u ovom slučaju ne radi o hitnom slučaju. Smatra da je povrijedena i odredba članka 60. stavak 4. ZUS-a, koja propisuje da je u obrazloženju presude sud dužan navesti koje je činjenice utvrdio, koje je dokaze izvodio te koje odredbe materijalnog prava primjenio. Smatra da je prvostupanjski sud samo reproducirao sadržaj obrazloženja pobijane odluke Povjerenstva, a ni tuženik ni prvostupanjski sud nisu naveli koje je to posebno pravo dužnosnika u konkretnom slučaju povrijedeno. Navodi da u konkretnom slučaju nije sporno da Pravilnikom o izboru i utvrđivanju javnih potreba u kulturi (dalje: Pravilnik) nije propisano da se u pozivu mora utvrditi točan broj projekata koji će dobiti finansijsku podršku, pa je očito da se činjenica što je tužiteljica dodijelila potporu i portalu „Autograf.hr“ ne može smatrati povredom posebnog prava dužnosnika iz članka 7. c ZSSI. Suprotno tome, prvostupanjski sud na stranici 4. obrazloženja navodi da se u konkretnom predmetu diskrecijska ocjena ogleda u činjenici objavljenih uvjeta javnog poziva, te se prema ocjeni suda ovlast diskrecijskog odlučivanja ministra kulture iz članka 9. Pravilnika ne odnosi na proširivanje okvira objavljenih pozivom, odnosno odlučivanje da se u okviru istog natječaja dodjele daljnja sredstva. Taj zaključak prvostupanjskog suda tužiteljica ne prihvaca, jer iz članka 9. Pravilnika ne proizlazi da je ministar kulture vezan mišljenjem i prijedlogom stručnog povjerenstva. Ako je broj potpora koje se navode u pozivu samo okviran, tužiteljica smatra da pogrešno prvostupanjski sud smatra da se diskrecijska ocjena tužiteljice ogleda u činjenici objavljenih uvjeta natječaja. Kako je broj potpora samo okviran, to prema mišljenju tužiteljice ne može značiti da svoje diskrecijsko pravo koristi činjenicom da se u pozivu navodi koliko će projekata dobiti potporu, iz razloga što se niti gramatičkim niti teleološkim tumačenjem odredbe članka 9. Pravilnika to ne može zaključiti. Zaključuje da u slučaju kada se u pozivu odredi okvirni broj projekata koji će dobiti potporu, tada nije jasno kako bi se diskrecijsko pravo tužiteljice moglo očitovati kroz činjenicu da ista u pozivu određuje (okvirni) broj projekata, jer okvirni broj projekata znači da tužiteljica ima pravo dodijeliti potporu i onima koji nisu navedeni u pozivu. Primijenjenim člankom 7c ZSSI-a, propisano je da je dužnosnicima zabranjeno zlouporabiti posebna prava dužnosnika koja proizlaze ili su potrebna za obavljanje dužnosti. Da bi se moglo primijeniti navedene odredbe, potrebno je navesti koje je posebno pravo dužnosnika povrijedeno i zbog čega isto proizlazi iz obavljanja dužnosti. Kako nije sporno da su dodijeljene potpore na način kako je to određeno u javnom pozivu, tada nije jasno zbog čega tuženik, a i prvostupanjski sud, u obrazloženju pobijanih odluka uporno odbijaju navesti koje je posebno pravo dužnosnika povrijedeno, iako su na navedeno obvezni sukladno članku 60. stavku 4. ZUS-a, iz čega proizlazi da prvostupanjski sud nije utvrdio odlučne činjenice u ovom postupku, pa se ne može ispitati niti pravilnost primjene odredbe članka 7c ZSSI-a. Posebno ističe da prvostupanjski sud nije uzeo u obzir odredbu članka 5. Zakona o medijima, već je paušalno naveo da isto nije uzeo u obzir, kao ni činjenicu da tužiteljica svojim postupanjem nije oštetila državni proračun, iako su navedene okolnosti, prema mišljenju tužiteljice, odlučne za ocjenu je li postupala suprotno temeljnim načelima propisanim ZSSI-om.

Predlaže ovom Sudu da usvoji žalbu i poništi prvostupansku presudu a sam presudom riješi ovu upravnu stvar.

U odgovoru na žalbu, Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa navodi da tužiteljica nije navela zašto bi okolnost što je poziv za ročište dostavljen u roku koji je kraći od roka propisanog člankom 37. stavak 4. ZUS-a mogla utjecati na donošenje osporavane presude. Smatra ovaj žalbeni razlog u potpunosti paušalan i neosnovan, tim više što saslušanje tužiteljice nije bilo predloženo kao dokaz u postupku pred prvostupanjskim sudom, a niti je saslušanje tužiteljice bilo potrebno za donošenje presude prvostupanjskog upravnog suda obzirom da su u konkretnom slučaju bile ispunjene sve prepostavke da prvostupanjski sud doneše presudu temeljem stanja spisa.

Neosnovanim smatra i žalbeni prigovor da u osporavanoj presudi nisu navedeni razlozi niti dano obrazloženje koje je to posebno pravo dužnosnika u konkretnom slučaju povrijedeno. Posebno pravo u smislu članka 7c ZSSI-a je pravo dužnosnice na donošenje diskrecijske ocjene. Nesporno je da je u okviru ovlasti koje proizlaze iz obnašanja dužnosti ministrike kulture, tužiteljica imala pravo na donošenje određenih diskrecijskih odluka. No način na koji je to pravo kao posebno pravo dužnosnika u smislu članka 7c ZSSI-a tužiteljica iskoristila u konkretnom slučaju, predstavlja njegovu zlouporabu, a time i povredu navedene odredbe ZSSI-a. U konkretnom slučaju tužiteljica je svoje pravo na donošenje diskrecijske odluke iskoristila na način da dodjeli potporu portalu „Autograf“ mimo odnosno suprotno prethodno propisanim pravilima i uvjetima javno objavljenog natječaja. Neosnovanom smatra tvrdnju tužiteljice da nije počinila povredu posebnog prava dužnosnika iz članka 7. točke c pozivajući se pritom da Pravilnikom o izboru i utvrđivanju programa javnih potreba u kulturi (Narodne novine, broj 69/12., 44/13. i 91/13.-u daljinjem tekstu: Pravilnik) nije propisano da u pozivu mora biti definitivan broj projekata i programa kojima se mogu dodijeliti sredstva. Tuženik ističe da je način na koji je tužiteljica koristila diskrecijsko pravo odlučivanja, suprotan svrsi donošenja ZSSI-a. Svojom diskrecijskom odlukom tužiteljica je bez opravdanog razloga, promijenila uvjete određene javnim pozivom u odnosu na broj korisnika bespovratnih sredstava u kategoriji novih medija na način da je dodan još jedan medij, a time je povećala i ukupna sredstva koja će iz proračuna Ministarstva kulture biti utrošena u okviru predmetnog javnog natječaja, pa je time tužiteljica izašla izvan okvira i svrhe diskrecijske ovlasti propisane odredbom. Ovlast diskrecijskog odlučivanja ministra kulture iz članka 9. Pravilnika odnosi se na razmatranje predloženih rang lista bodovanih projekata te eventualno obrazloženo odlučivanje o dodjeli sredstava unutar javnim pozivom objavljenih okvira.

Smatra da nije sporno ovlaštenje ministra kulture u određenim situacijama u odnosu na dodjelu sredstava iz proračuna odlučiti diskrecijskom odlukom, ali svaka odluka donesena na temelju diskrecijske odluke dužnosnika mora biti donesena nepristrano i objektivno, u skladu sa svrhom zbog koje je takva ovlast dužnosniku dana te mora biti valjano i temeljito obrazložena, na način da su razlozi konkretnе odluke transparentni i provjerljivi. Svaki dužnosnik je upravo u okolnostima kada donosi odluke na temelju svog diskrecijskog prava dužan voditi računa o tome da njegova nepristranost, kao i vanjski dojam o njegovoj nepristranosti u odlučivanju ne smije biti dovedena u pitanje. U predmetnom slučaju tužiteljica je postupila suprotno svrsi provođenja postupka javnog poziva, na način da je diskrecijskom odlukom izvan propisanog okvira dodijelila finansijska sredstva, kojom je pojedini korisnik ostvario određenu finansijsku korist, odnosno određeni privatni interes, pa je opisanim postupanjem tužiteljice narušeno povjerenje građana u transparentnost i nepristranost dužnosnika. Suprotno navodima tužiteljice u ovom javnom natječaju, broj potpora koje će se raspodijeliti kao i njihovi iznosi nisu bili definirani okvirno, već upravo suprotno i broj potpora kao i njihove konkretnе visine, bile su u samom javnom natječaju jasne i precizno definirane kao i uvjeti i kriteriji za njihovu dodjelu. Svrha pravila propisanih odredbama ZSSI-a jest sprečavanje sukoba između privatnih i javnih interesa, sprečavanje

utjecaja privatnih interesa na proces donošenja odluka od strane tijela javne vlasti, kao i jačanje integriteta, objektivnosti, nepristranosti, transparentnosti u obnašanju javnih dužnosti. U postupcima bespovratne dodjele sredstava od tijela javne vlasti ti su ciljevi prema mišljenju tuženika ostvaruju propisivanjem i objavom javnih natječaja kojim se definiraju uvjeti i okviri raspodjele sredstava od strane tijela javne vlasti. Postupanjem u skladu s javno objavljenim okvirima i uvjetima javnog natječaja, dužnosnici štite vlastitu vjerodostojnost i integritet kao i legitimitet donesenih odluka. Korištenjem prava na diskreciono odlučivanje u svrhu ostvarivanja privatnih interesa, narušava se smisao provođenja javnih natječaja, a ujedno se stvara sumnja i vanjski dojam da su na odluku dužnosnika, u konkretnom slučaju tužiteljice, utjecali privatni interesi koji su bili u suprotnosti s javnim. Javni interes u konkretnom slučaju je bio provođenje postupka javnog natječaja na način, u okviru i uvjetima kako su oni bili definirani pravilima javno objavljenog natječaja. Namjera zakonodavca donošenjem ZSSI-a bila je zaštita javnog interesa u svim situacijama u kojima bi se javni interes morao naći ili se nalazi u koliziji s privatnim interesima dužnosnika, kao i svih povezanih osoba, te jačanje povjerenja građana u tijela javne vlasti, ali i u same obnašatelje javnih dužnosti. Stoga zakon svojim odredbama propisuje pravila ponašanja, obveze, zabrane i ograničenja. Radi zaštite povjerenja građana u tijela vlasti, a tako i u same dužnosnike koji u njima obnašaju javne dužnosti, kao i u svrhu sprečavanja stvaranja vanjskog dojma o mogućim pogodovanjima određenim pojedincima ili interesnim skupinama, svako dodjeljivanje sredstava od strane državnih tijela treba biti podvrgnuto jasnim i unaprijed određenim kriterijima i razrađenom metodologijom njihove podjele, te tako mora biti dostupno svim zainteresiranim stranama pod istovjetnim uvjetima.

U smislu obveza koje proizlaze iz načela obnašanja javnih dužnosti, izvan tako izgrađenog sustava transparentnog i objektivnog postupka raspodjele sredstava iz javnih proračuna, i u skladu s unaprijed propisanim kriterijima, novčana se sredstva ne bi trebala dodjeljivati, osim u nekim iznimnim i nepredvidenim situacijama, kada bi to općedruštveni interes prijeko nalagao. Uzimajući u obzir kako je u konkretnom slučaju javnom pozivu bilo jasno i konkretno određen broj korisnika bespovratnih sredstava, kao i njihova visina, a da je tužiteljica koristeći svoje diskrečijsko pravo odlučila da se u okviru istog natječaja dodjeli više finansijskih potpora, čime je povećala i ukupna sredstva u odnosu na iznos definiran javno objavljenim uvjetima natječaja, nesporno je kako je način korištenja diskrečijskih ovlasti tužiteljice u konkretnom predmetu suprotan načelima i svrsi ZSSI-a te predstavlja počinjenje zabranjenog djelovanja dužnosnika iz članka 7c. ZSSI-a.

Predlaže stoga odbiti žalbu kao neosnovanu.

Žalba je djelomično osnovana.

Prema podacima spisa predmeta nesporna je činjenica da je tužiteljica vršila dužnost Ministricе kulture Republike Hrvatske u razdoblju od 23. prosinca 2011. do 25. ožujka 2015. godine, te bila u tom razdoblju dužnosnik u smislu odredaba ZSSI-a.

Nesporna je i činjenica da je dodjeli bespovratnih sredstava neprofitnim medijima prethodio Javni poziv za dodjelu predmetnih sredstava, a u uvjetima javnog poziva je određen iznos i razdoblje korištenja sredstava na poziciji „A 781008-neprofitni mediji“ proračuna Ministarstva kulture za 2014. godinu u iznosu od 2.970.000,00 kn, te raspodjela prema utvrđenom planu, pri čemu je točkom 4.2. određeno da će se dodijeliti tri finansijske podrške u visini od 70.000,00 kn godišnje za nove medijske projekte.

Tijekom postupka povodom javnog poziva tužiteljica je prihvatile prigovor prijavitelja „Autograf.hr“ nakon prvog kruga prema bodovnoj listi novih medija, koji je zatim bio četvrti rangiran u drugom krugu, a nakon toga donijela odluku kojom je dodijelila dodatnu potporu i portalu „Autograf.hr“, u visini 70.000,00 kuna.

Člankom 7. točkom ZSSI-a propisano je da je dužnosnicima zabranjeno zlouporabiti posebna prava dužnosnika koja proizlaze ili su potrebna za obavljanje dužnosti.

Ovaj Sud prihvata ocjenu Upravnog suda u Zagrebu, da je tužiteljica postupanjem na način da je diskrecijskim ovlaštenjem povećala broj korisnika kao i iznos dodijeljenih finansijskih potpora, zlouporabila prava dužnosnika koja proizlaze ili su potrebna za obavljanje dužnosti.

Tužiteljica je u postupku dodjele bespovratnih sredstava neprofitnim medijima kao ministrica kulture imala diskrecijske ovlasti, koje je mogla koristiti u određenim fazama ovog postupka, na način na koji se ostvaruje svrha zbog koje su diskrecijske ovlasti dane.

U situaciji kada je objavljen javni poziv s točno određenim iznosom pri čemu je točkom 4. točke II. određeno da će se dodijeliti tri finansijske podrške u visini 70.000,00 kn godišnje za nove medijske projekte, diskrecijska ocjena očekivano treba ostati unutar tih uvjeta javnog poziva.

Pri tom činjenica da je na poziciji proračuna bilo osigurano novaca i za „četvrtu finansijsku podršku u visini 70.000,00 kn“, kraj unaprijed određenih uvjeta javnog poziva, ne dozvojava korištenje diskrecijskih ovlasti na način kako je to učinila tužiteljica u toj fazi postupka.

Neosnovano se pri tom tužiteljica poziva na odredbe članka 9. primijenjenog Pravilnika o izboru i utvrđivanju programa javnih potreba u kulturi jer članak propisuje da će ministar kulture razmotriti prijedloge iz članka 8. ovog Pravilnika te donijeti o njima odluku, a podnositelju prijedloga programa bit će obaviješteni o donesenoj odluci.

Ova odredba daje ovlaštenje ministru kulture razmotriti prijedloge koje je Povjerenstvo dostavilo nakon provedenog postupka vrednovanja prijedloga, koji prijedlog mora sadržavati popis programa čije se financiranje predlaže s prijedlogom iznosa finansijske potpore.

Iz navedenih odredaba ne može se zaključiti da je broj potpora u javnom pozivu samo okviran, kako to iznosi tužiteljica u žalbi.

Stoga ovaj Sud ocjenjuje da je osnovano odbijen tužbeni zahtjev tužiteljice u odnosu na točku 1. izreke odluke Povjerenstva.

Člankom 44. stavkom 1. ZSSI-a propisano je da sankcija o obustavi isplate dijela neto mjesecne plaće Povjerenstvo može izreći u rasponu od 2.000,00 do 40.000,00 kn.

Prilikom određivanja visine sankcije tuženik je kao okolnost koja opravdava izricanje više sankcije cijenio činjenicu da je dužnosnica spornu diskrecijsku odluku donijela na temelju podnesenog prigovora portalu „Autograf.hr“, u kojem se podnositelj prigovora poziva na usmeni razgovor vođen s dužnosnicom na početku njezinog mandata, u kojem razgovoru je dužnosnica navodno portalu „Autograf.hr“ obećala pomoći. Otežavajućom okolnošću Povjerenstvo nalazi to što je podnositelj prigovora od dužnosnice tražio da iskoristi svoje diskrecijsko pravo na način da portalu „Autograf.hr“ dodijeli sredstva u iznosu od 70.000,00 kn kako bi se navedeni portal održao. Prihvatanjem ovakvih navoda iz prigovora kao povod za diskrecijsko postupanje izvan okvira objavljenog javnog poziva, Povjerenstvo ocjenjuje kao postupanje koje narušava povjerenje građana u tijela javne vlasti. Kao okolnost koja opravdava izricanje niže sankcije unutar zakonom propisanog raspona Povjerenstvo je uvažilo činjenicu da na temelju dostupnih podataka i dokumentacije izvorna interesna povezanost između dužnosnice i portala „Autograf.hr“ nije utvrđena.

Ovakvo obrazloženje visine sankcije ovaj Sud ne prihvata iz razloga što u situaciji kada Povjerenstvo zaključuje da na temelju dostupnih podataka i dokumentacije izravna interesna povezanost između dužnosnice i portala „Autograf.hr“ nije utvrđena, sadržaj prigovora u kojem se „Autograf.hr“ poziva na usmeni razgovor, na kojem je dužnosnica

„navodno“ portalu obećala pomoći, ne dovodi do nedvojbenog zaključka da je tužiteljica upravo te navode prihvatile kao povod za diskrečijsko postupanje izvan okvira objavljenog javnog poziva. Stoga sadržaj prigovora zainteresiranog portala, koji je sudjelovao u ovom postupku dodjele bespovratnih sredstava, uvezši u obzir sve okolnosti ovog slučaja, ne može biti uzet kao opravданje za izricanje više sankcije.

U ovom slučaju, kada je utvrđeno nepravilno korištenje diskrečijskih ovlasti, koje ministar kulture nedvojbeno sukladno zakonu i podzakonskom propisu ima u ovom postupku, tim više ako su na poziciji proračuna bila još osigurana sredstva u iznosu kojim je tužiteljica kao dužnosnica bila ovlaštena raspolagati iznad iznosa predviđenim javnim pozivom, svrha instituta sukoba interesa može se ostvariti i blažom sankcijom od izrečene. Stoga je u tom dijelu tuženik povrijedio načelo zakonitosti propisano odredbom članka 5. stavka 2. ZUP-a.

Iz iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci ove presude primjenom članka 74. stavak 1. ZUS-a, u odnosu na točku 1. izreke osporene odluke Povjerenstva, a temeljem članka 74. stavak 2. ZUS-a žalba je usvojena i poništена točka 2. izreke odluke Povjerenstva koja se odnosi na izrečenu sankciju.

U Zagrebu 23. lipnja 2016.

Predsjednica vijeća
mr.sc. Inga Vezmar Barlek, v.r.

Za točnost otpravka - ovlašteni službenik

