



REPUBLIKA HRVATSKA
UPRAVNI SUD U OSIJEKU
Trg Ante Starčevića 7/II

Poslovni broj: 1 UsI-1505/15-9

PRIMJENJENO
PÓVJE
O DLUČIVANJÉ
O SUKOBU INTERESA

BROJ: 711-I-1507-P-88-14/15-10-16

PRIMLJENOM DRUGOM SREDOM, 05.02.2016. ZAŠTITANO POŠTI

..... dana 05.02.2016.

Omot u privitku. Prinjeraka 1. Priloga

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

Upravni sud u Osijeku, po sucu toga suda Tomislavu Artukoviću, uz sudjelovanje zapisničarke Tamare Golub, u upravnom sporu tužitelja Davora Miličevića iz Županje, Ferde Bačića 3, kojeg zastupa opunomoćenik Dražen Štivić, odvjetnik u Županji, Veliki kraj 54, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Zagreb, Ulica kneza Mutimira 5, kojeg zastupa predsjednica Povjerenstva Dalija Orešković, radi sukoba interesa, 21. siječnja 2016.,

p r e s u d i o j e

Odbija se kao neosnovan tužbeni zahtjev koji glasi:

"Poništava se Odluka Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Zagreb, Ul. kneza Mutimira 5, broj: 711-I-1507-P-88-14/15-10-16 od 25. svibnja 2015. u cijelosti.

Obustavlja se postupak za odlučivanje o sukobu interesa protiv dužnosnika Davora Miličevića, istovremenim obnašanjem dužnosti zastupnika u Hrvatskom saboru i gradonačelnika Grada Županje i članstvom u Nadzornom odboru trgovačkog društva Komunalac d.o.o."

Obrazloženje

Oспорavanom odlukom broj: 711-I-1507-P-88-14/15-10-16 od 25. svibnja 2015. u dijelu pod točkom I. izreke odlučeno je da je tužitelj istovremenim obnašanjem dužnosti zastupnika u Hrvatskom saboru te dužnosti gradonačelnika Grada Županje i članstvom u Nadzornom odboru trgovačkog društva Komunalac d.o.o. iz Županje, počinio povredu članka 14. stavka 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa ("Narodne novine", br. 26/11., 12/12., 126/12. i 48/13. – dalje: ZSSI), dok je u dijelu pod točkom II. izreke tužitelju izrečena sankcija iz članka 42. stavka 1. podstavka 2. ZSSI-a, i to obustava isplate dijela neto mjesecne plaće u ukupnom iznosu od 5.000,00 kuna, koja će trajati dva mjeseca te će se izvršiti u dva jednakata uzastopna mjesecna obroka, svaki u pojedinačnom iznosu od 2.500,00 kuna.

Tužitelj osporava zakonitost pobijane odluke zbog postupovnih povreda, pogrešne primjene materijalnog prava te povrede temeljnih ljudskih prava i sloboda. Obrazlažući navedene povrede tužitelj polazi od odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-2414/2011 od 7. studenog 2012. u kojoj je navedeno da je svrha mjera koje propisuje ZSSI pravodobno sprječavanje predvidljivog odnosno potencijalnog sukoba interesa te rješavanje već postojećeg ili novonastalog sukoba. Dakle, iz navedene odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske proizlazi da ZSSI podrazumijeva ograničenje vremenske primjene Zakona samo na sprječavanje predvidljivog odnosno potencijalnog sukoba interesa i rješavanje već postojećeg

ili novonastalog sukoba, odnosno ZSSI se odnosi na situacije koje se mogu predvidjeti (buduće) ili već postojeće situacije, ali ne i na situacije u kojima je navodni sukob interesa postojao i prestao prije donošenja odluke Povjerenstva, a osobito prije nego je postupak pred Povjerenstvom pokrenut. Tužitelj smatra da navedeno pravno shvaćanje Ustavnog suda Republike Hrvatske ima svoju opravdanost sa stajališta pravne sigurnosti, jer niti jedan zakon ne poznaje sustav "trajne odgovornosti", odnosno mogućnost da se bez vremenskog ograničenja može protiv nekoga voditi postupak i izreći sankciju.

U ovom slučaju saznanje tuženika o činjenici da je tužitelj predsjednik Nadzornog odbora trgovačkog društva Komunalac d.o.o. bilo je najkasnije 15. svibnja 2013., jer je tužitelj tu činjenicu naveo u svojoj imovinskoj kartici, koju je tuženik primio istog dana. Shodno tome, tuženik je sukladno člancima 21. do 27. ZSSI-a imao pravo i mogućnost da odmah pokrene postupak za utvrđivanje sukoba interesa i izricanja odgovarajuće sankcije. Međutim, tuženik nije pokrenuo nikakav postupak do 28. kolovoza 2014., iako je u to vrijeme već prestala povreda članka 14. stavak 1. ZSSI-a. Naime, navedena povreda je prestala 28. kolovoza 2013. kada je tužitelj prestao biti član i predsjednik Nadzornog odbora trgovačkog društva Komunalac d.o.o.

Tužitelj napominje da je nesporno u zakonskom roku ispunio svoju obvezu predajom pravovaljane imovinske kartice, no s druge strane, tuženik nije ispunio svoju zakonsku obvezu i odmah utvrdio povredu članka 14. stavak 1. ZSSI-a, a čime bi se ostvarila svrha ZSSI-a, a to je utvrđivanje već postojeće situacije i sprječavanje budućih situacija. Greške, sporost i propusti državnih tijela (što tuženik jest) u njihovom radu ne mogu ići na štetu građana, pa propust tuženika da pravovremeno primjeni odredbe ZSSI-a ne može ići na štetu tužitelja, jer onoga trenutka kada je sporna situacija prestala, prestaje i nadležnost tuženika da o toj situaciji odlučuje jer se donošenjem odluke i izricanjem sankcija za sporne situacije koje su prestale gubi cilj i svrha odluka tuženika.

Dakle, tužitelj smatra da onog trenutka kada je prestao sukob interesa tuženik više nema nadležnost "vraćati se u prošlost i donositi odluke o takvim situacijama", jer to nije propisano odredbama ZSSI-a, pa se na neki način može opravdano govoriti da je nastupila svojevrsna zastara.

Nadalje tužitelj ukazuje da je visina sankcije neobrazložena, neprimjerena okolnostima slučaja te je nerazmjerna u odnosu na legitimnu svrhu koja se njome želi postići. S obzirom na to da je osnovni cilj i svrha odredbi ZSSI-a sprječavanje budućih ili ukidanje već postojećih spornih situacija što se postiže primjenom članka 42. stavak 4. ZSSI-a, onda je notorno da izricanje sankcija za povrede koje su prestale gubi svoju svrhu, jer sankcija, ako nije pravovremena i razmjerna težini propusta, ugrožava buduće djelovanje dužnosnika.

Osim toga, izrečena sankcija nije neophodna niti razmjerna u demokratskom društvu jer se zaštita legitimnog cilja kojom takva sankcija služi može učinkovito postići i blažim sankcijama. Naime, tužitelj smatra da okolnosti slučaj upućuju na zaključak da je bilo primjerene izreći opomenu, jer bi to bila učinkovitija sankcija.

Uz navedeno, tužitelj smatra da ga je tuženik dvostruko kaznio time što mu je izrečena sankcija iz članka 42. stavka 1. točke 2. ZSSI-a te je faktično izvršena, premda nije izrečena, i sankcija iz članka 42. stavka 1. točke 3. ZSSI-a. Naime, pobijana odluka objavljena je na službenim internetskim stranicama tuženika sa svim podacima o tužitelju, pa proizlazi da je navedena odluka de facto javno objavljena. Činjenica da člankom 45. ZSSI-a pojам javne objave podrazumijeva objavu u dnevnom tisku ne može odreći činjenicu da je pobijana odluka objavljena na način da je dostupna svim građanima i na taj način faktično javno objavljena čime je gotovo u potpunosti ostvarena sankcija iz članka 42. stavka 1. točke 3. ZSSI-a.

Proizlazi, dakle, da je tužitelj dvostruko kažnen, a što je u suprotnosti sa člankom 31. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine", br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.). Na kraju tužitelj napominje da je diskriminiran jer je tuženik u sličnim

situacijama izričao blaže sankcije te zbog tih razloga predlaže sudu poništiti osporavanu odluku i obustaviti predmetni postupak za odlučivanje o sukobu interesa.

U odgovoru na tužbu tuženik ostaje kod razloga iz osporavane odluke te predlaže sudu odbiti tužbeni zahtjev.

U provedenom dokaznom postupku sud je izvršio uvid u predmetni spis, spis tuženika i isprave koje su priložene u taj spis, a dana 13. siječnja 2016. kod ovog suda održana je javna rasprava kako bi se, sukladno odredbi članka 6. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", br. 20/10., 143/12. i 152/14. – dalje: ZUS), strankama dala mogućnost izjasniti se o zahtjevima i navodima drugih stranaka te o svim činjenicama i pravnim pitanjima koja su predmet upravnog spora.

Na navedenu raspravu pristupio je opunomoćenik tužitelja koji je u cijelosti ostao kod svih navoda iz tužbe i tužbenog zahtjeva, dok na raspravu za tuženika nije pristupio nitko, unatoč uredno iskazanoj dostavi poziva, s time da je tuženik nedolazak ispričao.

Stoga je sud na temelju ovlaštenja iz članka 39. stavka 2. ZUS-a raspravu održao bez prisutnosti uredno pozvanog tuženika.

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja, sukladno odredbi članka 55. stavak 3. ZUS-a, sud je utvrdio da je tužbeni zahtjev neosnovan.

Prema odredbi članka 39. stavak 1. ZSSI-a Povjerenstvo može pokrenuti postupak iz svoje nadležnosti na temelju svoje odluke, povodom vjerodostojne, osnovane i neanonimne prijave ili u slučajevima kada raspolaže saznanjima o mogućem sukobu interesa dužnosnika. O pokretanju ili nepokretanju postupka, Povjerenstvo donosi pisaniu odluku. Povjerenstvo je dužno izvijestiti podnositelja prijave o svojoj odluci.

Stavkom 2. istog članka propisano je da Povjerenstvo obvezno pokreće postupak iz svoje nadležnosti na osobni zahtjev dužnosnika.

Iz podataka spisa predmeta proizlazi da je tuženik na temelju članka 39. stavka 1. ZSSI-a povodom vlastitih saznanja o mogućem sukobu interesa u postupku redovite provjere podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika Davora Miličevića, pokrenuo postupak za odlučivanje o sukobu interesa protiv dužnosnika Davora Miličevića (ovdje tužitelja), zastupnika u Hrvatskom saboru od 12. travnja 2013. i gradonačelnika Grada Županje u mandatu 2009.-2013. i 2013.-2017., i to zbog moguće povrede članka 14. stavka 1. ZSSI-a, koja se sastoji u istovremenom obnašanju dužnosti zastupnika u Hrvatskom saboru i gradonačelnika Grada Županje te članstva u Nadzornim odborima trgovačkih društava Sladorana d.o.o., Županja i Komunalac d.o.o., Županja.

Iz podataka spisa nadalje proizlazi da je tužitelj tijekom navedenog postupka dostavio tuženiku pisano očitovanje na odluku o pokretanju predmetnog postupka te je u tom očitovanju, između ostalog, naveo da je obavljao funkciju predsjednika i člana Nadzornog odbora trgovačkog društva Sladorana d.d., Županja u razdoblju od 28. kolovoza 2007. do 26. travnja 2010., a na tu je funkciju izabran odlukom Glavne skupštine, a na prijedlog Hrvatskog fonda za privatizaciju, i to stoga jer je navedeno trgovačko društvo bilo u vlasništvu Republike Hrvatske te je kao takvo bilo utvrđeno pravnom osobom od posebnog državnog interesa odlukom Hrvatskog sabora o popisu pravnih osoba od posebnog državnog interesa ("Narodne novine", br. 140/04.).

Što se tiče članstva u Nadzornom odboru trgovačkog društva Komunalac d.o.o., Županja, tužitelj je istaknuo da je obavljao funkciju predsjednika Nadzornog odbora tog trgovačkog društva u razdoblju od 13. srpnja 2009. do 28. kolovoza 2013. odnosno od dana konstituiranja Nadzornog odbora do dana izbora novog Nadzornog odbora. Također je istaknuo da je na navedenu funkciju izabran odlukom Gradskog vijeća Grada Županje od 19. lipnja 2009., s obzirom da je isto trgovačko društvo u vlasništvu Grada Županje.

U postupku odlučivanja o sukobu interesa tuženik je pribavio očitovanje trgovačkog društva Komunalac d.o.o., Županja od 9. ožujka 2014. u kojem je navedeno trgovačko društvo navelo da je tužitelj obavljao funkciju predsjednika Nadzornog odbora u razdoblju od

15. srpnja 2005. do 28. kolovoza 2013. te da nije primao naknadu za članstvo niti naknadu za putne ili druge opravdane troškove.

Kako je tužitelj dužnost gradonačelnika Grada Županje obnašao i u mandatu 2009.-2013., pravilno tuženik ukazuje da su se na tužitelja primjenjivale i odredbe ranijeg Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti ("Narodne novine", br. 163/03., 94/04., 48/05., 141/06., 60/08., 38/09. i 92/10.).

No, tuženik osporavanom odlukom utvrđuje i izriče odgovarajuću sankciju isključivo iz razloga jer je tužitelj počinio povredu članka 14. stavka 1. ZSSI-a istovremenim obnašanjem dužnosti zastupnika u Hrvatskom saboru i gradonačelnika Grada Županje članstvom u Nadzornom odboru trgovačkog društva Komunalac d.o.o., Županja.

Ovo polazeći od nesporne činjenice da je tužitelj u razdoblju od 10. ožujka 2011. do 28. kolovoza 2013. bio član i predsjednik Nadzornog odbora trgovačkog društva Komunalac d.o.o., a što ZSSI zabranjuje u članku 14. stavku 1.

Naime, prema odredbi članka 14. stavka 1. ZSSI-a dužnosnici ne mogu biti članovi upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava, upravnih vijeća ustanova, odnosno nadzornih odbora izvanproračunskih fondova niti obavljati poslove upravljanja u poslovnim subjektima.

Dakle, iz navedene odredbe proizlazi, jer je to izričito propisano, da dužnosnici ne mogu biti članovi upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava.

Slijedom navedenog, kako nije sporno da je tužitelj, kao zastupnik u Hrvatskom saboru i gradonačelnik Grada Županje, dakle kao dužnosnik na kojeg se odnose odredbe ZSSI-a (članak 3. stavak 1. točke 3. i 43. ZSSI-a) u razdoblju od 10. ožujka 2011. (kada je na snagu stupio ZSSI – članak 58.) do 28. kolovoza 2013. bio član i predsjednik Nadzornog odbora trgovačkog društva Komunalac d.o.o., to je postojalo zakonsko uporište u članku 14. stavku 1. i članku 42. stavku 1. točki 2. ZSSI-a za donošenje osporene odluke.

Stoga su neosnovani i ne mogu se prihvati suprotni tužbeni navodi.

U odnosu na tužbene navode potrebno je, prije svega, reći da je odlukom i rješenjem Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-2414/2011, U-I-3890/2011 i U-I-4720/2012 od 7. studenog 2012. u točki 18., koju tužitelj samo dijelom citira, navedeno da je svrha mjera koje propisuje ZSSI pravodobno sprječavanje predvidljivog odnosno potencijalnog sukoba interesa odnosno djelotvorno rješavanje već postojećeg ili novonastalog sukoba. Svrha sankcija koje propisuje ZSSI, prema tome, nije kažnjavanje dužnosnika zašto što se zatekao u sukobu interesa. Njihova je svrha kažnjavanje onih koji se ne pridržavaju zakonskih obveza propisanih ZSSI-jem. Ta je pravna distinkcija iznimno važna za pravilno razumijevanje instituta sukoba interesa. Drugačije rečeno, područje koje uređuje ZSSI pripada upravnom pravu. Prema domaćoj klasifikaciji, riječ je o administrativnim mjerama i administrativnim kaznama zbog povreda odredaba ZSSI-a.

To znači, kako to pravilno zaključuje i tuženik, da je zabrana iz članka 14. stavka 1. ZSSI-a, koja se odnosi na članstvo u nadzornim odborima trgovačkih društava, propisana beziznimno i striktno, pa je već činjenica što je tužitelj obavljao funkciju člana Nadzornog odbora u trgovačkom društvu Komunalac d.o.o., Županja dovoljna za ocjenu da je time postupio protivno članku 14. stavku 1. ZSSI-a, zbog čega je opravdano izricanje odgovarajućih sankcija.

Dakle, u konkretnom slučaju riječ je o kažnjavanju (izricanju društvene osude) tužitelja zbog nepridržavanja zakonskih obveza propisanih ZSSI-jem.

Nadalje tužitelju valja reći da neovisno o tome što ZSSI nije propisao vremensko ograničenje za pokretanje i vođenje postupaka temeljem tog Zakona, to ne znači da se nakon prestanka povrede (u konkretnom slučaju nakon prestanka članstva u Nadzornom odboru trgovačkog društva Komunalac d.o.o.) ne može voditi postupak zbog sukoba interesa, jer tako nešto ne proizlazi niti iz jedne odredbe ZSSI-a, a niti iz sadržaja i smisla tog Zakona.

Na opravdanost takvog tumačenja upućuje i odredba članka 42. stavak 4. ZSSI-a, kojom je propisano da ako je primjereno naravi povrede, Povjerenstvo može tijekom postupka

naložiti dužnosniku da otkloni uzroke postojanja sukoba interesa u određenom roku te, ako dužnosnik to učini, može obustaviti postupak ili isti dovršiti i ispunjenje naloga uzeti u obzir prilikom izricanja sankcije.

Dakle, ZSSI izričito dopušta da se i nakon prestanka povrede provede odgovarajući postupak i izrekne sankcija.

Stoga neosnovano tužitelj ukazuje na to da je pokretanjem predmetnog postupka i donošenjem osporavane odluke godinu dana nakon prestanka povrede tuženik povrijedio načelo pravne sigurnosti te je uveo sustav "trajne odgovornosti".

Naime, o povredi načela pravne sigurnosti moglo bi se govoriti samo u slučaju kada bi ZSSI odredio rokove za pokretanje određenih postupaka te posljedice (npr., u vidu prekluzije ili zastare) protokom tih rokova, a što zakonodavac s razlogom prilikom donošenja ZSSI-a nije učinio.

Stoga, te imajući u vidu svrhu ZSSI-a (jačanje integriteta, objektivnosti, nepristranosti i transparentnosti u obnašanju javnih dužnosti te jačanje povjerenja građana u tijela javne vlasti), neosnovano tužitelj ukazuje na povredu načela pravne sigurnosti i povredu članka 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine-Međunarodni ugovori", br. 18/97., 6/99.-proč. tekst, 8/99.-ispr., 14/02. i 1/06.).

Pri tome, valja istaći da tužitelja ne ekskulpira činjenica što je u imovinskoj kartici, koju je podnio povodom stupanja na dužnost gradonačelnika Grada Županje u mandatu 2009.-2013. te povodom novog izbora u mandatu 2013.-2017., naznačio da je obavljao funkciju predsjednika Nadzornog odbora trgovačkog društva Komunalac d.o.o. u razdoblju od 2005.-2013., a niti je navedena okolnost na bilo koji način priječila tuženika u provođenju predmetnog postupka i izricanja sankcije.

Isto tako, neosnovani su i ne mogu se prihvati tužbeni navodi o nedopuštenom dvostrukom kažnjavanju.

Naime, sankcije koje u članku 42. stavku 1. propisuje ZSSI za povredu odredbi tog Zakona su: opomena (točka 1.), obustava isplate dijela neto mjesecne plaće (točka 2.) i javno objavljivanje odluke Povjerenstva (točka 3.).

U konkretnom slučaju tuženik je, cijeneći sve okolnosti konkretnog slučaja, izrekao sankciju obustave isplate dijela neto mjesecne plaće u ukupnom iznosu od 5.000,00 kuna, koja će trajati dva mjeseca te će se izvršiti u dva jednakata uzastopna mjesecna obroka, svaki u pojedinačnom iznosu od 2.500,00 kuna (članak 42. stavak 1. točka 2. ZSSI-a).

Neosnovano tužitelj smatra da je objavom osporene odluke na službenim internetskim stranicama tuženika faktično izvršena sankcija javnog objavljivanja odluke iz članka 42. stavka 1. točke 3. ZSSI-a.

To prije svega zato jer ZSSI kada govori o izvršenju sankcije javne objave odluke propisuje da se ta odluka objavljuje u dnevnom tisku (članak 45. stavak 2. ZSSI-a), što je i logično jer se samo tada, s obzirom da je odluka dostupna širokom krugu čitatelja, može govoriti o sankciji kojom se izriče jasna društvena osuda (društveni prijekor), ali koja može i treba djelovati preventivno na mogući sukob interesa u budućnosti.

Stoga se objava odluke na internetskim stranicama Povjerenstva, što je uostalom i zakonska obveza Povjerenstva (članak 39. stavak 7. ZSSI-a) ne može smatrati sankcijom koja bi na bilo koji način priječila izricanje sankcija iz članka 42. stavka 1. ZSSI-a, već je riječ o ispunjenju zakonske obveze iz članka 39. stavka 7. ZSSI-a.

Prema tome, potpuno neosnovano tužitelj ukazuje na povredu zabrane dvostrukog kažnjavanja iz članka 31. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske, kao i na povredu prava zajamčenih Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Budući da je odluka o sankciji izrečena primjenom slobodne ocjene, a u tom slučaju sud u smislu članka 4. stavka 2. ZUS-a ne ulazi u pravilnost te odluke, već samo ocjenjuje zakonitost iste, odnosno da li je odluka donesena u granicama danih ovlasti i svrsi radi koje je ta ovlast dana te da li su prilikom izbora vrste i visine sankcije uzete u obzir sve okolnosti

koje utječu na to da sankcija bude teža ili blaža, to se i sud prilikom ocjene zakonitosti odluke o sankciji dužan pridržavati navedenih ograničenja.

Polazeći od navedenog te činjenice da se tuženik kretao u granicama dane ovlasti i svrhe radi koje je ta ovlast dana, te kako je uzeo u obzir sve okolnosti koje utječu na to da sankcija bude teža ili blaža, sud odluku o sankciji ocjenjuje zakonitom. Naime, suprotno tužbenim navodima, tuženik je prilikom odlučivanja o sankciji imao u vidu činjenicu da je tužitelj funkciju člana Nadzornog odbora trgovačkog društva Komunalac d.o.o. obavljao bez primanja naknade, kao i činjenicu da u trenutku donošenja osporene odluke više nije bio član Nadzornog odbora.

Kako je, dakle, osporena odluka valjano i potpuno obrazložena te kako je ista donesena na način i u postupku propisanom zakonom, nakon pravilno i potpuno utvrđenog činjeničnog stanja i uz pravilnu primjenu materijalnog prava, to je valjalo na temelju članka 57. stavka 1. ZUS-a odbiti tužbeni zahtjev kao neosnovan i odlučiti kao u izreci ove presude.

U Osijeku 21. siječnja 2016.

Sudac:

Tomislav Artuković v.r.

Uputa o pravnom lijeku:

Protiv ove presude dopuštena je žalba Visokom upravnom суду Republike Hrvatske. Žalba se podnosi putem ovog suda, u dovoljnom broju primjeraka za sud i sve stranke u sporu, u roku od 15 dana od dana dostave presude. Žalba protiv presude odgađa izvršenje presude (članak 66. stavak 5. ZUS-a).

