Broj: 711-I-36-M-143-19/20-05-18

Zagreb, 19. prosinca 2019.g*.*

**Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa** (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo), u sastavu Nataše Novaković kao predsjednice Povjerenstva te Tončice Božić, Davorina Ivanjeka, Tatijane Vučetić i Aleksandre Jozić-Ileković kao članova Povjerenstva, na temelju članka 30. stavka 1. podstavka 2. Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ broj 26/11., 12/12., 126/12., 48/13. i 57/15., u daljnjem tekstu: ZSSI), **na zahtjev dužnosnice Sanje Udović, općinske načelnice Općine Viškovo,** za davanjem mišljenja Povjerenstva**,** na 72. sjednici, održanoj dana 19. prosinca 2019.g., daje sljedeće:

**MIŠLJENJE**

1. **Situacija u kojoj bi policom za osiguranje od odgovornosti, čije bi premije bile podmirivane iz proračuna Općine Viškovo, općinska načelnica Općine Viškovo i njezini zamjenici bili osigurani na način da po polici osiguranja osiguratelj podmiruje i eventualne novčane kazne koje bi Povjerenstvo moglo u budućim postupcima sukoba interesa izreći ovim dužnosnicima te eventualni trošak zastupanja dužnosnika u postupcima sukoba interesa ili upravnim sporovima protiv odluka Povjerenstva, protivna je odredbama ZSSI-a s obzirom da su na temelju članka 5. stavka 2. ZSSI-a, dužnosnici osobno odgovorni za svoje djelovanje u obnašanju javne dužnosti.**
2. **Upućuje se dužnosnica Sanja Udović da o tome je li osiguranje od odgovornosti dužnosnika i službenika Općine Viškovo, kakvo je predviđeno ponudom za osiguranje dostavljenom uz zahtjev za ovim mišljenjem, a čije bi premije bile podmirivane iz proračuna Općine Viškovo, u skladu sa zakonskim i drugim propisima koji uređuju upravljanje sredstvima proračuna jedinica lokalne samouprave, pogotovo u pogledu pokrivanja osiguranjem eventualnih novčanih sankcija izrečenih dužnosnicima i službenicima u postupcima pred drugim sudskim i upravnim tijelima za njihovu osobnu odgovornost za postupanje protivno pozitivnim pravnim propisima Republike Hrvatske kao i troškova obrane u takvim postupcima, zatraži mišljenje od Ministarstva uprave.**

Obrazloženje

Zahtjev za davanjem mišljenja Povjerenstva podnijela je dužnosnica Sanja Udović, općinska načelnica Općine Viškovo,. U knjigama ulazne pošte zahtjev je zaprimljen pod poslovnim brojem 711-U-3535-M-143/19-01-4, dana 16. listopada 2019.g. povodom kojeg se vodi predmet broj M-143/19.

Dužnosnica u zahtjevu navodi da je Općina Viškovo zaprimila ponudu osiguravajuće kuće za osiguranjem od odgovornosti rukovodećih i drugih odgovornih osoba iz javnog sektora. Osigurane osobe po navedenoj polici bili bi rukovodeći službenici, odnosno pročelnik Jedinstvenog upravnog odjela te voditelji odsjeka ustrojenih kao unutarnje ustrojstvene jedinice. Navodi da bi se, s obzirom da mnogi propisi kao odgovorne osobe navode čelnika tijela odnosno općinskog načelnika, navedena polica odnosila i na dužnosnike Općine Viškovo.

Dužnosnica moli mišljenje Povjerenstva da li bi ugovaranje police osiguranja od odgovornosti navedenih osoba, posebice dužnosnika, a koja bi se financirala iz Proračuna Općine Viškovo bilo u suprotnosti s odredbama Zakona o sprečavanju sukoba interesa.

Člankom 3. stavkom 1. točkom 43. ZSSI-a propisano je da su općinski načelnici i njihovi zamjenici dužnosnici u smislu navedenog Zakona. Uvidom u Registar dužnosnika utvrđeno je da je da u aktualnom mandatu u Općini Viškovo dužnost općinske načelnice obnaša Sanja Udović, a da dužnost zamjenika općinske načelnice obnašaju Denis Mladenić i Snježana Podobnik. Stoga su Sanja Udović, koja je podnijela predmetni zahtjev, ali i Denis Mladenić i Snježana Podobnik, povodom obnašanja navedenih dužnosti u Općini Viškovo, obvezni postupati sukladno odredbama ZSSI.

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 obrazloženo mišljenje u roku od 15 dana od dana primitka zahtjeva. U slučaju potrebe za dopunom mišljenja odnosno utvrđivanjem dodatnih podataka, navedeni se rok produljuje.

Člankom 2. stavkom 1. ZSSI-a propisano je da u obnašanju javne dužnosti dužnosnici ne smiju svoj privatni interes stavljati iznad javnog interesa, a stavkom 2. istog članka Zakona propisano je da sukob interesa postoji kada su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom, a posebice kada privatni interes dužnosnika utječe na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti ili se osnovano može smatrati da privatni interes dužnosnika utječe na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti ili privatni interes dužnosnika može utjecati na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti.

Člankom 5. stavkom 1. ZSSI-a propisano je da dužnosnici u obnašanju javnih dužnosti moraju postupati časno, pošteno, savjesno, odgovorno i nepristrano čuvajući vlastitu vjerodostojnost i dostojanstvo povjerene im dužnosti te povjerenje građana. Stavkom 2. istog članka propisano je da su dužnosnici osobno odgovorni za svoje djelovanje u obnašanju javnih dužnosti na koje su imenovani, odnosno izabrani. Člankom 5. stavkom 3. ZSSI-a propisano je da dužnosnici ne smiju koristiti javnu dužnost za osobni probitak ili probitak osobe koja je s njima povezana.

Člankom 7. ZSSI-a propisana su zabranjena postupanja dužnosnika u obnašanju dužnosti.

Pored ostalog, sukladno točkama b), c) i d) toga članka ZSSI-a, dužnosnicima je zabranjeno ostvariti ili dobiti pravo u slučaju da se krši načelo jednakosti pred zakonom, zatim, zlouporabiti posebna prava dužnosnika koja proizlaze ili su potrebna za obavljanje dužnosti, odnosno primiti dodatnu naknadu za poslove obnašanja javnih dužnosti

Na poziv Povjerenstva, dužnosnica je u dopisom od 13. prosinca 2019. dopunila zahtjev za mišljenjem odnosno dostavila daljnje potrebne podatke i isprave. Uz dopis je dostavljena predmetna ponuda osiguranja te opći uvjeti iz kojih je vidljivo koji su osigurani slučajevi vezani uz dužnosnike i službenike. Navodi se da je predmetnom ponudom navedena ukupna svota osiguranja za sve osigurane osobe, dakle i dužnosnici i određeni službenici Općine Viškovo. Ističe se da bi premija toga osiguranja teretila rashode Proračuna Općine Viškovo, ali da pritom ne bi bila evidentirana kao dohodak dužnosnika, a niti kao dohodak službenika.

Izvršen je uvid u dostavljenu „Ponudu za osiguranje od odgovornosti rukovodećih i drugih odgovornih osoba iz javnog sektora“. Radi se o ponudi osiguravajućeg društva HOK-OSIGURANJE d.d., sastavljenoj 5. rujna 2019.g., upućenoj potencijalnom osiguraniku Općini Viškovo. U ponudi su naznačeni, pored ostalog, slijedeći podaci: trajanje osiguranja: 12 mjeseci; premija osiguranja: 29.600,00 kuna; pokriće kriznim upravljanjem: 740.900,00 kuna godišnji agregatni limit; hitni troškovi obrane: 370.450,00 kuna; osigurana osoba: Sanja Udović – općinska načelnica, Denis Mladenić – zamjenik općinske načelnice, Snježana Podobnik – zamjenica općinske načelnice, Robert Simčić – pročelnik, Sanjin Vranković – voditelj odsjeka za urbanizam, komunalni sustav i ekologiju, te neimenovani službenik u sektoru financija.

Izvršen je uvid i u dostavljene opće uvjete osiguranja uz navedenu ponudu i to za grupu II. – Osiguranje od odgovornosti javnih službenika. U istom dokumentu navedeno je da su, osim ako je drukčije propisano, ovom policom osiguranja pokriveni zahtjevi i istrage prvi puta podneseni odnosno pokrenuti tijekom razdoblja police. Nadalje, u Odjeljku I. ovih općih uvjeta navodi se da se, sukladno uvjetima i odredbama police osiguranja, uključujući, ali ne ograničavajući se na odredbe sadržane u planu police, u zamjenu za plaćanje premije osiguranja osiguratelj obvezuje da će platiti u ime osiguranika sve štete koje proizlaze iz zahtjeva podnesenog zbog skrivljene radnje na koju se primjenjuje pokriće te da će platiti u ime osiguranika sve štete koje su razumno nastale od strane ili u ime osiguranika u vezi s istragama.

Odjeljak III. određuje definicije pojmova općih uvjeta ovog osiguranja. Navodi se da pojam „zahtjev“ označava slijedeće:

1. bilo kakva tužba ili postupak protiv Osiguranika za novčanu odštetu ili drugu vrstu naknade, uključujući nenovčanu naknadu;

2. bilo kakav pisani zahtjev od bilo koje osobe ili organizacije, a u kojem je namjera takve osobe ili Organizacije držati Osiguranika odgovornim za posljedice određene skrivljene radnje;

3. bilo kakav kazneni postupak koji se pokrene protiv Osiguranika;

4. arbitraža ili mirenje u kojem sudjeluje Osiguranik u svojstvu koje ne uključuje svojstvo svjedoka;

5. u vezi sa skrivljenom radnjom povezanom s radnim odnosom: sudski postupci, zahtjev za privremenu ili nenovčanu mjeru, bilo koji zahtjev za ponovno postavljanje ili vraćanje na radno mjesto o kojemu je primljena obavijest o njegovom podnošenju, odštetni zahtjev, sudski nalog, sudski poziv ili slični postupci u koje je uključen Osiguranik;

6. zahtjev za izručenje;

7. bilo kakva regulatorna tužba ili postupak koji su pokrenuli, uključujući, ali ne ograničavajući se na bilo koje Vladino revizijsko tijelo, internu kontrolu, porezne vlasti, pučkog pravobranitelja, državno odvjetništvo ili slične institucije.

Nadalje, pojam „troškovi obrane“ obuhvaća sve opravdane i potrebne naknade, troškove, izdatke ili isplate, uključujući troškove izručenja, nastali tijekom istrage ili u obrani od zahtjeva i žalbi nastalih u vezi s njima, kao i troškovi žalbe, ovrhe i sličnih jamstava, uključujući troškove dobivanja jamčevine i kaznenih jamstava; zatim opravdane naknade, troškove i izdatke ovlaštenih stručnjaka koje punomoćnik odnosno branitelj uzme u službu radi pripreme procjene, izvještaja, analize, dijagnoze ili pobijanja dokaza povezanih s istragom ili s obranom od zahtjeva. Zatim, pojam „Osiguranici“ odnosi se, prvenstveno na predstavnike osigurane pravne osobe, njihove zamjenike i pomoćnike te druge osobe odgovorne na temelju zakona, kao i na osobe koje se nalaze na rukovodećim položajima, njihove zamjenike i pomoćnike, uključujući rukovodeće službenike, glavnog pravnika ili voditelja upravljanja rizikom osigurane pravne osobe.

Pod pojmom „istraga“ obuhvaćene su prvenstveno: sve istrage, razmatranja, pritužbe, postupci sankcioniranja, utvrđivanja odgovornosti, disciplinska ili ostala saslušanja, ispitivanje ili ostali slični postupci, bilo kazneni ili građanski, koje naredi, istražuje, ovlasti ili izvrši bilo koje državno ili regulatorno tijelo ili drugo tijelo koje je ovlašteno istraživati osiguranu pravnu osobu ili Osiguranike koji djeluju u svojim funkcijama kao takvi, uključujući istrage, razmatranja itd. koje naredi, istražuje, ovlasti ili izvrši bilo koje vladino revizijsko tijelo, Odbor interne kontrole, porezna tijela, pučki pravobranitelj ili ured državnog odvjetnika ili slične institucije. Nadalje, pojam „šteta“ obuhvaća: svaki iznos koji su Osiguranici pravno obvezni platiti zbog svakog zahtjeva ili istrage za koju se primjenjuje pokriće, uključujući, ali ne ograničavajući se na: nagodbe; novčane naknade; kamate za razdoblje prije i nakon donošenja odluke; pravne troškove i izdatke podnositelja zahtjeva; troškove obrane; administrativne i prekršajne novčane kazne nametnute Osiguraniku koje je moguće osigurati prema zakonima Republike Hrvatske. Pojam „šteta“ izričito ne uključuje novčane kazne i sankcije izrečene u kaznenom postupku. Pojam „samoprijavljivanje“ obuhvaća stvarno prijavljivanje bilo kojem državnom tijelu, agenciji ili odjelu ili regulatornom tijelu, službenom tijelu, ovlaštenom tijelu ili sudskoj vlasti koju podnese osigurana pravna osoba, ili Osiguranik u skladu s obvezom o informiranju takvog državnog tijela, agencije ili odjela, regulatornog tijela, službenog tijela, ovlaštenog tijela ili sudske vlasti o predmetima koji dovode do stvarnih ili potencijalnih regulatornih problema, u kojima propuštanje obavještavanja ili odgađanje obavještavanja mogu sami dovesti do zakonskih posljedica. Pojam „skrivljena radnja“ definiran je kao svaka stvarna ili navodna pogreška, pogrešna izjava, zavaravajuća izjava, uvreda, usmena kleveta ili kleveta (uključujući štetnu lažnu izjavu), radnja, propust, nemar, neizvršavanje dužnosti (propisane zakonom ili na drugi način), kršenje ugovora, zloupotreba povjerenja, kršenje obveze čuvanja tajnosti ili povreda obveze jamstva ovlaštenog tijela ili bilo koja „skrivljena radnja povezana s radnim odnosom“, koju su počinili ili navodno počinili ili pokušali počiniti Osiguranici, nakon početka razdoblja trajanja police, djelujući u svojim funkcijama kao Osiguranici ili bilo koji drugi predmet u kojem je podnesen zahtjev protiv Osiguranika zbog njihova djelovanja u funkciji Osiguranika.

U Odjeljku V. ovih uvjeta osiguranja, koji definira isključene situacije, pored ostalog, pod točkom B. određeno je da osiguratelj po ovoj polici nije u obvezi izvršiti isplatu za B. postupanje koje proizlazi iz ili se pripisuje: a) vršenju bilo kakve namjerno nepoštene ili namjerno lažne radnje ili propuštanja od strane bilo kojeg Osiguranika ili b) bilo kakvom osobnom profitu ili prednosti koju su stekli Osiguranici, a na koju nisu imali zakonsko pravo. Određeno je da, u slučaju da se ijedan od prethodno navedenih slučajeva ustanovi pravomoćnom odlukom protiv Osiguranika ili službenim pisanim priznanjem Osiguranika. Prije pravomoćne odluke ili službenog pisanog priznanja osiguratelj će dati predujam za troškove obrane u skladu s pokrićem pruženim ovim osiguranjem.

U Odjeljku VIII., koji određuje opće uvjete ovog osiguranja, pored ostalog, određeno je da se premija osiguranja plaća unaprijed, odjednom za cijelu godinu osiguranja, osim ako je ugovorena polugodišnje, tromjesečno ili mjesečno obročno plaćanje premije. Ujedno, pored ostalog, određeno je i da osigurana pravna osoba i Osiguranik ima pravo i dužnost braniti se ili pobijati sve zahtjeve ili istrage, osiguratelj ima pravo udružiti se s Osiguranicima i osiguranom pravnom osobom u obrani ili rješavanju takvih zahtjeva ili istraga

Na temelju uvida u dostavljene uvjete uz predmetnu „Ponudu za osiguranje od odgovornosti rukovodećih i drugih odgovornih osoba iz javnog sektora“, Povjerenstvo zaključuje da bi u okviru osiguranih „zahtjeva“ i „istraga“ bili uključeni postupci sukoba interesa koje Povjerenstvo provodi protiv dužnosnika, a pod osiguranom „štetom“ novčana sankcija koju u postupcima sukoba interesa za utvrđene povrede ZSSI-a dužnosnicima može biti izrečena od strane Povjerenstva. Nadalje, pod pojmom „samoprijavljivanja“ moguće je da bi mogla biti podvedena zakonska obveza dužnosnika na podnošenje Povjerenstvu izvješća o imovinskom stanju. Isto tako proizlazi da bi osigurani „troškovi obrane“ mogli obuhvaćati troškove zastupanja od strane odvjetnika kojeg bi angažirao dužnosnik u postupcima pred Povjerenstvom ili u kasnijem upravnom sporu u kojem dužnosnik osporava odluku Povjerenstva.

S obzirom na navod iz dopune zahtjeva da plaćene premije osiguranja od odgovornosti ne bi bile zavedene kao dohodak dužnosnika uz njihovu plaću, tada Povjerenstvo na temelju dostupnih podataka zaključuje da plaćanje ove premije ne bi bilo utvrđeno kao zabranjeno djelovanje iz članka 7. točke d) ZSSI-a (primanje dodatne naknade za obnašanje dužnosti).

Imajući u vidu da, sukladno članku 42. ZSSI-a, za povredu odredbi članka 10. i 27. ZSSI-a (vezano uz obvezu podnošenja potpunog i istinitog izvješća o imovinskom stanju), Povjerenstvo izriče, a u slučaju povreda članaka 7., 11. stavka 3. i 4., članka 12., 13. i 14., članka 16. stavka 1. i 4., članka 17. stavka 3. i 6. i članka 18. stavka 1. i 4. ZSSI-a može izreći novčanu sankciju u vidu obustava isplate dijela neto mjesečne plaće, u slučaju kada bi takva sankcija bila pokrivena policom osiguranja od odgovornosti dužnosnika, ista u konačnici ne bi bila naplaćena iz plaće dužnosnika nego iz police osiguranja, koja se financira iz posebne stavke u Proračunu tijela u kojem dužnosnik obnaša dužnost.

Takva situacija izravno je protivna zakonom propisanom izvoru naplate sankcije i u konačnici na takav bi način bila otklonjena svrha novčane sankcije, a to je dijelom represija i prvenstveno specijalna prevencija odnosno da dužnosnik zbog uskrate vlastitih materijalnih prava koja proizlaze iz obnašanja dužnosti bude odvraćen od daljnjeg kršenja ZSSI-a u obnašanju dužnosti.

Ovakav stav Povjerenstva ujedno se temelji na odredbi članka 5. stavka 2. ZSSI-a iz koje proizlazi da su dužnosnici osobno odgovorni za kršenje odredbi ZSSI-a, pa su onda i obvezni osobno odgovarati odnosno trpjeti svaku materijalnu i nematerijalnu štetu koja za njih nastane povodom postupka koji bi protiv njih moglo provesti Povjerenstvo.

U tom smislu Povjerenstvo smatra da je pokrivanje troškova zastupanja dužnosnika u postupcima pred Povjerenstvom i eventualnim daljnjim upravnim sporovima protiv odluka Povjerenstva takvom policom osiguranja, koja se financira iz proračuna Općine Viškovo (odnosno bilo kojeg drugog tijela javne vlasti koje bi na takav način financiralo osiguranje dužnosnika koji u njima obnašaju dužnost) nedvojbeno protivno odredbama ZSSI-a koji definiraju osobnu odgovornost dužnosnika.

Slijedom navedenog, Povjerenstvo daje mišljenje kao u točki I. izreke.

Povjerenstvo smatra potrebnim ukazati da je na temelju odredbi uvjeta ponuđenog osiguranja koji su dostavljeni uz zahtjev teško predvidjeti druge moguće životne situacije odnosno osigurane slučajeve čije bi okolnosti također mogle upućivati da je dužnosnik zbog osobne odgovornosti za povredu bilo kojeg drugog pozitivnog pravnog propisa trebao osobno odgovarati i u vezi s tim biti osobno sankcioniran ili imati vlastite troškove koje ne bi opravdano mogao financirati iz općinskog proračuna (odnosno proračuna bilo kojeg tijela javne vlasti koje bi se osiguralo ovakvom policom).

U svakom slučaju, bilo koja takva situacija može biti dvojbena i u pogledu odredbi o zabranjenom djelovanju dužnosnika, o sukobu interesa i načelima djelovanja odnosno u smislu da pokrićem iz osiguranja umjesto iz osobne imovine za dužnosnika može nastati osobna korist, pa stoga Povjerenstvo upućuje dužnosnicu da, ukoliko bi bila sklopljena polica osiguranja, koja isključuje situacije iz točke I. izreke ovog mišljenja, da u svakoj ovdje navedenoj drugoj situaciji, ako i kada bi nastupila, zatraži mišljenje Povjerenstva je li dopušteno sukladno odredbama ZSSI-a financirati „štetu“ ili drugi trošak iz police osiguranja.

Međutim, Povjerenstvo ističe da nije nadležno dati načelnu ocjenu je li sklapanje predmetnog ugovora o osiguranju odnosno financiranje premije takvog osiguranja iz Proračuna Općine Viškovo u skladu s odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ broj 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13.) kao i zakonskim i podzakonskim propisima koji reguliraju fiskalnu odgovornost odnosno propisima koji uređuju upravljanje sredstvima proračuna jedinica lokalne samouprave, pogotovo u pogledu pokrivanja osiguranjem eventualnih novčanih sankcija izrečenih dužnosnicima i službenicima u postupcima pred drugim sudskim i upravnim tijelima za njihovu osobnu odgovornost za postupanje protivno pozitivnim pravnim propisima Republike Hrvatske.

Povjerenstvo smatra da je ovu okolnost nužno ispitati prije ugovaranja ovakve ili bilo kakve slične police osiguranja i dužnosnika i službenika Općine Viškovo pa stoga upućuje dužnosnicu da o tome zatraži mišljenje Ministarstva uprave.

Slijedom navedenog, Povjerenstvo daje uputu kao u točki II. ovog mišljenja.

Naposljetku, s obzirom na sadržaj zahtjeva, ističe se da je člankom 3. ZSSI-a propisano je tko su dužnosnici i obnašatelji dužnosti u smislu navedenog Zakona, odnosno tko su dužnosnici i obnašatelji dužnosti na koje se primjenjuju odredbe ZSSI-a. Povjerenstvo naglašava da, sukladno odredbama članka 3. ZSSI-a, službenici upravnih tijela u jedinicama lokalne te područne (regionalne) samouprave nisu dužnosnici u smislu toga Zakona, pa se stoga odredbe ZSSI-a na njih ne primjenjuju, niti njihovo postupanje suprotno odredbama ZSSI-a može predstavljati povod za postupak u kojem bi Povjerenstvo utvrđivalo postojanje povrede toga Zakona.

Stoga u djelokrugu i nadležnosti Povjerenstva nije niti donošenje mišljenja u odnosu na službenike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pa povodom predmetnog zahtjeva Povjerenstvo je dalo svoje mišljenje samo u odnosu na dužnosnike Općine Viškovo, dok u je odnosu na službenike iste Općine potrebno mišljenje zatražiti od Ministarstva uprave.

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA

Nataša Novaković, dipl.iur.

Dostaviti:

1. Dužnosnica Sanja Udović, elektroničkom dostavom
2. Na znanje – dužnosnik Denis Mladenić, elektroničkom dostavom
3. Na znanje – dužnosnica Snježana Podobnik, elektroničkom dostavom
4. Na znanje – Ministarstvo uprave
5. Objava na internetskoj stranici Povjerenstva
6. Pismohrana