Zagreb, 5. lipnja 2020.g.

**Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo)** u sastavu Nataše Novaković kao predsjednice Povjerenstva te Davorina Ivanjeka, Aleksandre Jozić-Ileković i Tatijane Vučetić kao članova Povjerenstva, na temelju članka 30. stavka 1. podstavka 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ broj 26/11., 12/12., 126/12., 48/13., 57/15. i 98/19., u daljnjem tekstu ZSSI), **u predmetu dužnosnika Ive Emića, općinskog načelnika Općine Štefanje**, pokrenutog Odlukom Povjerenstva broj: 711-I-111-P-101-18/20-06-18 od 27. rujna 2018.g., na 88. sjednici, održanoj dana 5. lipnja 2020.g., donosi sljedeću:

**ODLUKU**

1. **Dužnosnik Ivo Emić, općinski načelnik Općine Štefanje, propustom da pravodobno obavijesti Povjerenstvo o stupanju Općine Štefanje u poslovne odnose sa Specijslističkom ordinacijom opće medicine svoje supruge, dr…………. …………, koji je nastao dodjelom financijskih sredstava** **radi sufinanciranja provođenja zdravstvene zaštite iz Proračuna Općine Štefanje za 2012.g., 2013.g., 2014.g., 2015.g., 2016.g., 2017.g. i 2018.g. u okviru Programa javnih potreba u društvenim djelatnostima na području Općine Štefanje, počinio je povredu članka 18. stavka 1. ZSSI-a.**
2. **Za povredu ZSSI-a, opisanu pod točkom I. ove izreke, dužnosniku se izriče sankcija iz članka 42. stavka 1. podstavka 2. ZSSI-a, obustava isplate dijela neto mjesečne plaće u ukupnom iznosu od 4.000,00 kn, koja će se trajati 4 mjeseca i izvršit će se u 4 jednaka uzastopna mjesečna obroka, svaki u pojedinačnom iznosu od 1.000,00 kn.**
3. **Predmet će se dostaviti nadležnom državnom odvjetništvu na daljnje postupanje radi pokretanja postupka utvrđenja ništetnosti pravnih akata iz točke I. izreke pred nadležnim sudom.**

Obrazloženje

Povjerenstvo je na 64. sjednici, održanoj 27. rujna 2019.g. pokrenulo postupak za odlučivanje o sukobu interesa protiv dužnosnika Ive Emića, općinskog načelnika Općine Štefanje, zbog moguće povrede članka 18. stavka 1. ZSSI-a, koja proizlazi iz propusta obavještavanja Povjerenstva o nastanku poslovih odnosa između Općine Štefanje i Specijalističke ordinacije opće medicine dr. ……………. u kojoj je nositelj samostalne djelatnosti bračni drug dužnosnika, a koji je nastao dodjelom financijskih sredstava radi sufinanciranja provođenja zdravstvene zaštite iz Proračuna Općine Štefanje za 2012.g., 2013.g., 2014.g., 2015.g., 2016.g., 2017.g. i 2018.g. u okviru Programa javnih potreba u društvenim djelatnostima na području Općine Štefanje.

Odlukom o pokretanju postupka dužnosnik je pozvan da u roku od 15 dana od dana primitka odluke dostavi Povjerenstvu očitovanje na razloge pokretanja postupka kao i na ostale navode iz obrazloženja odluke. Dužnosnik je u otvorenom roku podnio očitovanje u kojem u bitnome navodi da je njegova supruga dr. …………….. jedini liječnik primarne zdravstvene zaštite od 1985.g. u sastavu Doma zdravlja Čazma, odnosno od 2001.g. Ugovorom o koncesiji s Bjelovarsko-bilogorskom županijom do danas. Nadalje, dužnosnik navodi kako je obnašajući dužnost načelnika krajem 2009.g. donio odluku o izuzeću u odlučivanju kod predlaganja, rasprave i donošenja programa društvenih djelatnosti kao i kod usvajanja izvršenja istih u tom dijelu proračuna, a sve iz razloga otklanjanja mogućnosti zlouporabe dužnosničkog položaja. Dužnosnik navodi i kako temeljem osobnog razumijevanja ZSSI-a pojam „poslovni odnos“ nije shvatio u pravom smislu riječi pa nije bio svjestan da se dodijeljivanje financijskih sredstava smatra poslovnim odnosom, tim više budući da su se sredstva iz Proračuna planirana za tu namjenu nalazila na kontu „tekuće donacije“ iz kojeg ne proizlaze obvezni odnosi. Međutim, dunosnik ističe kako je čitajući obrazloženje odluke Povjerenstva postao svjestan svog propusta. Nadalje, dužnosnik ističe kako je zadnja donacija Specijalističkoj ordinaciji doznačena 27. rujna 2018.g. od kada prestaje poslovni odnos s Općinom Štefanje. Dužnosnik navodi kako je sada svjestan svog propusta i odgovornosti prema javnosti.

Člankom 3. stavkom 1. podstavkom 39. ZSSI-a propisano je da su gradonačelnici, općinski načelnici i njihovi zamjenici dužnosnici u smislu odredbi navedenog zakona, stoga je i dužnosnik Ivo Emić povodom obnašanja dužnosti općinskog načelnika Općine Štefanje za cijelo vrijeme od stupanja na snagu ZSSI-a pa i u aktualnom mandatu od 2017.g.-2021.g. obvezan postupati sukladno odredbama ZSSI-a.

Povjerenstvo je, radi provjere osnovanosti i vjerodostojnosti navoda iz podnesene neanonimne prijave te donošenja odluke o tome postoje li okolnosti koje ukazuju na moguću povredu odredbi ZSSI-a, zatražilo i prikupilo potrebne podatke i dokumentaciju od Općine Štefanje.

Uvidom u Izvješće o imovinskom stanju dužnosnika Ive Emića, podnesenom 28. lipnja 2017., povodom ponovnog stupanja na dužnost općinskog načelnika Općine Štefanje, utvrđeno je da je dužnosnik prijavio podatak da njegova supruga ……………… ostvaruje plaću od subjekta „Specijalistička ordinacija opće medicine dr. ………………“, a kao OIB toga subjekta naznačen je OIB identičan OIB-u njegove supruge.

Povjerenstvo je utvrdilo da je Ministarstvo zdravlja, na temelju članka 37. stavka 2. Zakona o zdravstvenoj zaštiti („Narodne novine“ broj 101/12.) koji je bio na snazi u trenutku nastanka povrede, definiralo Mrežu javne zdravstvene službe, kojom se, pored ostalog određuje za područja pojedinih jedinica lokalne samouprave, potreban broj timova primarne zdravstvene djelatnosti. Tablicom I.2.2., za područje Općine Štefanje u Bjelovarsko-bilogorskoj županiji predviđen je 1 tim u djelatnosti opće/obiteljske medicine na razini primarne zdravstvene djelatnosti.

Na zahtjev Povjerenstva za dostavom podataka o eventualnim poslovnim odnosima Općine Štefanje s Specijalističkom ordinacijom opće medicine dr. …………….., tražene podatke dostavio je Jedinstveni upravni odjel Općine Štefanje (dalje u tekstu JUO) dopisom KLASA: 430-01/19-01/01, URBROJ: 2110/03-03-19-2 od 15. ožujka 2019., uz opsežnu dokumentaciju u prilogu.

U navedenom dopisu navodi se podatak da je dužnosnik Ivo Emić dužnost općinskog načelnika Općine Štefanje obnašao neprekidno od prvih lokalnih izbora 1993. godine sve do danas. Ujedno se ukazuje da dr. ……………… radi kao liječnica primarne zdravstvene zaštite u sklopu Doma zdravlja Čazma u ambulanti Štefanje i Narta od 1985. do 2001. (današnje područje Općine Štefanje), a da od 2001. do danas, temeljem Rješenja Ministarstva zdravstva i Ugovora o koncesiji sa Bjelovarsko-bilogorskom županijom, obavlja javnu zdravstvenu službu u istom prostoru.

Nadalje, u dopisu JUO Općine Štefanje ističe se da Općina Štefanje, za vrijeme mandata dužnosnika Ive Emića, nije stupila u bilo kakve poslovne odnose po osnovi javne ili bagatelne nabave radova, roba ili usluga; koncesije; kupoprodaje, zakupa ili najma nekretnina/pokretnina sa Specijalističkom ordinacijom opće medicine dr. ……………..U istom dopisu navodi se da je, Sukladno članku 16. stavak 2. Zakona o zdravstvenoj zaštiti, Općina Štefanje kao jedinica lokalne samouprave uključena u osiguranje uvjeta zdravstvene zaštite, osobito na primarnoj razini zdravstvene djelatnosti, kao i u sudjelovanje u osiguravanju sredstava za provođenje zdravstvene zaštite na svom području. Ističe se da je Specijalistička ordinacija opće medicine ……………, dr.med.spec. opće medicine, jedina ambulanta na području Općine Štefanje od osnivanja općine 1993. godine do danas, koja vrši primarnu zdravstvenu zaštitu stanovništva.

Navodi se da, stoga, Općina Štefanje, po zahtjevu Specijalističke ordinacije opće medicine dr. ……………..,, u svom Proračunu kao i u Programu razvoja društvene djelatnosti na području Općine Štefanje, planira i osigurava financijska sredstva za provođenje primarne zdravstvene zaštite koja se doznačavaju na poslovni račun korisnika. Navodi se da, po završetku godine, Specijalistička ordinacija opće medicine, kao korisnik proračuna, dostavlja Izvješća o utrošenim sredstvima, koja su ujedno obuhvaćena i u Godišnjem obračunu proračuna, odnosno izvješću o Izvršenju programa društvenih djelatnosti. Na temelju ovih izvješća, koja korisnici proračunskih sredstava usmeno podnose pred Općinskim vijećem, odlučuje se o usvajanju financijskog poslovanja za prethodnu. Ističe se da sve navedene akte donosi i usvaja Općinsko vijeće Općine Štefanje. Nadalje, u dopisu se ukazuje da je Specijalistička ordinacija opće medicine dr. ……………. korisnik sredstava donacija iz Proračuna Općine Štefanje na gore navedeni način od 2002. godine, a iz priložene tablice utvrđeno je da je istom poslovnom subjektu Proračunom Općine Štefanje i Programom društvenih djelatnosti za 2002.g. dodijeljen iznos od 20.000,00 kuna; za 2003.g. iznos od 14.000,00 kuna; za 2004.g. iznos od 18.500,00 kuna; za 2005.g. iznos od 20.000,00 kuna; za 2006.g. iznos od 15.000,00 kuna; za 2007.g. iznos od 25.000,00 kuna; za 2008.g. iznos od 23.000,00 kuna; za 2009.g. iznos od 43.000,00 kuna; za 2010.g. iznos od 34.000,00 kuna; za 2011.g. iznos od 25.000,00 kuna; za 2012.g. iznos od 29.000,00 kuna; za 2013.g. iznos od 29.500,00 kuna; za 2014. g. iznos od 50.000,00 kuna; za 2015. g. iznos od 40.000,00 kuna; za 2016. g. iznos od 40.000,00 kuna; za 2017. g. iznos od 55.000,00 kuna; za 2018. g. iznos od 25.500,00.

U dopisu JUO Općine Štefanje ukazuje se da je Općinsko vijeće svojim odlukama o dodjeli sredstava iz proračuna Općine Štefanje Specijalističkoj ordinaciji opće medicine podiglo standard primarne zdravstvene usluge te da su napravljene velike uštede za mještane Općine Štefanje, koji za određene pretrage primarne zdravstvene zaštite više nisu morali putovati u Bjelovar ili Čazmu što je njih bio dodatni financijski trošak za usluge koje sada mogu obaviti u ambulanti Štefanje (primjerice se navode usluge snimanje EKG-a, spirometrija, osnovna fizikalna terapija, mjerenje šećera, uzimanje uzoraka za laboratorijske pretrage i sl.). Napominje se da je većina stanovništva pretežno staračke populacije, a da dnevno usluge primarne zdravstvene ambulante koristi oko 80 do 100 pacijenata.

Točnost navoda iz citiranog dopisa JUO Općine Štefanje od 15. ožujka 2019. potvrđena je uvidom u dostavljenu dokumentaciju odnosno akte usvojene od strane Općinskog vijeća Općine Štefanje i to: Proračun Općine Štefanje 2002.-2019.; godišnje Programe društvenih djelatnosti 2002.-2019.; Godišnje obračune Proračuna Općine Štefanje 2002.-2018.; Izvršenja programa društvenih djelatnosti 2002.-2018. Ujedno izvršen je uvid u dostavljene zahtjeve Specijalističke ambulante opće medicine dr. ……………… za uvrštenje u proračun kao i Izvješća o utrošenim sredstvima od 2002. - 2018. godine, iz kojih je razvidna svrha za koju su utrošena doznačena proračunska sredstva.

Povjerenstvo je od JUO Općine Štefanje zatražilo daljnje podatke o proceduri isplate i nadzora namjenske potrošnje proračunskih sredstava dodijeljenih proračunskim korisnicima odnosno, konkretno, Specijalističkoj ordinaciji opće medicine dr. ……………… te sudjeluje li i na koji način općinski načelnik Ivo Emić u tim poslovima.

Jedinstveni upravni odjel Općine Štefanje dostavio je tražene podatke dopisom KLASA: 430-01/19-01/01, URBROJ: 2110/03-03-19-4, od 23. travnja 2019., uz opsežnu dokumentaciju u prilogu. U dopisu se ističe da je krajem 2009. godine općinski načelnik Ivo Emić donio Odluku o izuzeću u odlučivanju kod predlaganja, rasprave i donošenja programa društvenih djelatnosti, kao i izuzeće od usvajanja izvršenja programa. U dopisu se ukazuje da su, na temelju odredaba Zakona o fiskalnoj odgovornosti, u izrađenim procesima poslovanja Općine Štefanje uključeni poslovi odnosno obveze pročelnika JUO, kao i predsjednika Odbora za društvene djelatnosti, a što je vezano uz navedenu Odluku općinskog načelnika o izuzeću u odlučivanju, predlaganju, raspravi i donošenju proračuna odnosno programa društvenih djelatnosti i njegovog izvršenja. S tim u vezi, ukazuje se da su Pravilnikom o unutarnjem redu Jedinstvenog upravnog odjela Općine Štefanje utvrđeni poslovi za izvršno i predstavničko tijelo kao i njihova radna tijela, koje obavlja pročelnik jedinstvenog upravnog odjela odnosno njegovu usku suradnju i sudjelovanje u poslovima. Ističe se da pročelnik jedinstvenog upravnog odjela sudjeluje u pripremi i izradi cijelog proračuna a predlagatelj je proračuna u dijelu troškova poslovanja (klasa 3) u čijem sastavu su i donacije (klasa 38), kao i da je pročelnik ujedno predlagatelj za izvršenje proračuna.

Navodi se da je Predsjednik Odbora za društvene djelatnosti predlagatelj kod donošenja i izvršenja Programa društvenih djelatnosti te izvršenja nadzora nad istim, o čemu se sastavlja obrazac i zapisnik na terenu po podnošenju Detaljnog izvješća korisnika za  
prethodnu kalendarsku godinu. Nadalje, u dopisu JUO Općine Štefanje navodi se podatak da detaljna izvješća korisnika donacija, pa tako i predmetne Specijalističke ambulante sadrže račune na koja su sredstva utrošena, dokaze o njihovom plaćanju (izvod banke ili naloga za plaćanje). Navodi se da su predsjednik Odbora za društvene djelatnosti i pročelnik JUO, svaki u svom dijelu dužnosti i obveza, potpisnici naloga za dostavu sredstava korisnicima Programa društvenih djelatnosti, a samim tim i sredstava za rad Specijalističke ordinacije opće medicine dr. …………….. Pojašnjava se da sredstva dodijeljena Proračunom ovom korisniku donacija nisu isplaćivana odjednom, već da je iznos predviđen Proračunom isplaćivan u dijelovima, s obzirom na skromna financijska sredstva kojima Općina Štefanje raspolaže na svojem žiro računu, pa da shodno tome Specijalistička ordinacija dr. ……. po uhodanoj praksi podnosi tokom godine višekratne zahtjeve za isplatom dodijeljenih sredstava u dijelovima

U dopisu JUO se zaključuje da je na temelju navedenih podataka i dostavljene dokumentacije razvidno da općinski načelnik u naznačenom razdoblju (2011. do danas), a i prije njega, nije sudjelovao u predlaganju odnosno donošenju Proračuna Općine Štefanje u dijelu programa društvenih djelatnosti u cijelosti, a shodno tome, niti u djelu za zdravstvo, niti je sudjelovao u usvajanju izvršenja Proračuna Općine Štefanje na sjednicama Općinskog vijeća.

Utvrđeno je da navedene podatke iz dopisa JUO Općine Štefanje potvrđuje daljnja dostavljena dokumentacija i to navedena Odluka općinskog načelnika Ive Emića o izuzimanju od 2009.g., odluke Općinskog vijeća o izboru predsjednika i članova Odbora za društvene djelatnosti, izvodi iz zapisnika sjednica Općinskog vijeća Općine Štefanje, koji su na svom dnevnom redu imali donošenje proračuna i programa za slijedeću godinu, odnosno usvajanje njihovog izvršenja za relevantno razdoblje 2012.-2019., zahtjevi Specijalističke ordinacije dr. ………………. za pojedinačnu (obročnu) isplatu kroz godinu zajedno sa nalozima Općine Štefanje za doznaku na poslovni račun u predmetnom razdoblju, detaljna izvješća o utrošku sredstava Specijalističke ordinacije dr. ………………. za razdoblje 2011-2018. i izvodi zapisnika kontrole namjenski utrošenih sredstava.

Iz prikupljenih podataka i dokumentacije utvrđeno je da supruga dužnosnika, kao privatni zdravstveni radnik obavlja privatna praksu zdravstvene djelatnosti, dakle kao nositelj samostalne djelatnosti u Specijalističkoj ordinaciji opće medicine dr. …………… i to počevši od 2001.g. nadalje, dakle kroz cijelo razmatrano razdoblje od ožujka 2011.g. (od kad se primjenjuje ZSSI). Sukladno ranije citiranim odredbama i obrazloženju, smatra se navedena specijalistička ordinacija, poslovnim subjektom u cijelosti u vlasništvu supruge dužnosnika Ive Emića, u smislu članka 18. stavka 1. ZSSI-a.

Nadalje, iz prikupljenih podataka i dokumentacije utvrđeno je da su u razmatranom razdoblju od ožujka 2011.g. (od kad se primjenjuje ZSSI) do 2019., Specijalističkoj ordinaciji opće medicine dr. …………. donirana proračunska sredstva od strane Općine Štefanje, na temelju odluka Općinskog vijeća, predloženih od strane JUO Općine Štefanje odnosno Odbora za društvene djelatnosti i to svake godine u promatranom razdoblju, počevši od Proračuna Općine Štefanje i Programa javnih potreba u društvenim djelatnostima za 2012. donesenih u prosincu 2011.g.

Pritom je utvrđeno da je određenih godina u konačnici došlo do isplate drugog iznosa u odnosu na onaj koji je inicijalno predviđen, a na temelju odluka Općinskog vijeća Općine Štefanje o izmjenama i dopunama Proračuna odnosno o izmjenama Programa javnih potreba u društvenim djelatnostima.

Tako je utvrđeno da su predmetnom poslovnom subjektu iz Proračuna Općine Štefanje donirana novčana sredstva i to za 2012.g. iznos od 29.000,00 kuna (inicijalno predviđeno 24.000,00 kuna); za 2013.g. iznos od 29.500,00 kuna (inicijalno predviđeno 30.000,00 kuna); za 2014. g. iznos od 50.000,00 kuna (inicijalno predviđeno 30.000,00 kuna); za 2015. g. iznos od 40.000,00 kuna (koliko je i inicijalno predviđeno, a izmjenama bilo predviđeno 42.000,00 kuna); za 2016. g. iznos od 40.000,00 kuna (koliko je i inicijalno predviđeno); za 2017.g. iznos od 55.000,00 kuna (koliko je i inicijalno predviđeno); za 2018. g. iznos od 25.500,00 (inicijalno i izmjenama predviđeno 60.000,00 kuna); dok je za 2019. g. predviđena donacija iznosa od 30.000,00 kuna (koji u trenutku pribave podataka i dokumentacije još nije isplaćen).

Nadalje, iz dostavljenih izvješća Specijalističke ordinacije opće medicine dr. ……. ………. o korištenju doniranih sredstava proizlazi da su ista utrošena namjenski odnosno mahom na opremanje i unaprjeđenje ordinacije (nabavku zdravstvenih instrumenata) radi pružanja pojedinih zdravstvenih usluga kao i za redovno poslovanje i održavanje poslovnog prostora i nužnog inventara. Prema tome, iz istih izvješća ne proizlazi da je ista sredstva izravno koristila za ostvarenje neke privatne potrebe ili da je zadržala donirana sredstva kao svoju imovinu.

Povjerenstvo nije nadležno niti u ovom postupku može procjenjivati opravdanost visine dodijeljenih iznosa niti utvrđivati je li svaki trošak koji je bio pokriven iz tih doniranih sredstava bio usmjeren ka ostvarenju svrhe održavanja i unaprjeđenja zdravstvene usluge. No, nedvojbeno je da je svrha dodijele sredstava iz Proračuna Općine Štefanje u svrhu odnosno s pozicije društvenih djelatnosti – poboljšanja zdravstvenih usluga na području Općine u skladu sa zakonom definiranim javnim interesom u smislu da je zdravstvena djelatnost od osobitog interesa za Republiku Hrvatsku pa onda i na za jedinice područne (regionalne) i lokalne samouprave, tim više što je relevantnim odredbama Zakona o zdravstvenoj zaštiti propisana obveza svih jedinica lokalne samouprave da sredstvima iz proračuna sudjeluju u osiguranje sustava primarne zdravstvene zaštite građana odnosno da brinu o zaštiti, očuvanju i poboljšanju zdravlja stanovništva na svom području.

Pritom je relevantan podatak da je Specijalistička ordinacija opće medicine dr. …….. ………jedina na području Općine Štefanje, a da je i relevantnim aktom Ministarstva zdravstva upravo predviđen samo jedan tim za pružanje zdravstvene usluge primarne zdravstvene zaštite na području iste Općine.

Nadalje, Povjerenstvo je iz prikupljenih podataka i dokumentacije utvrdilo da dužnosnik Ivo Emić u cijelom relevantnom razdoblju primjene ZSSI-a (od ožujka 2011.) odnosno od navedene odluke o njegovu izuzeću iz 2009.g. bio izuzet iz predlaganja i donošenja odluka o donaciji sredstava iz Proračuna Specijalističkoj ordinaciji opće medicine dr. ……… ………, kao i iz nadzora provođenja istih odluka.

Na temelju okolnosti da su predmetna sredstva iz Proračuna Općine Štefanje dodjeljivana sukladno zakonom utvrđenoj obvezi i za svrhu koja je, kao stavka u Proračunu, nedvojbeno usmjerena za ostvarenje interesa građana Općine Štefanje, kao i s obzirom da iz prikupljenih podataka i dokumentacije proizlazi da dužnosnik nije sudjelovao u donošenju, izvršenju i nadzoru izvršenja odluka kojima su sredstva dodijeljena, Povjerenstvo nije utvrdilo činjenice i okolnosti koje bi upućivale da bi dužnosnik Ivo Emić, u vezi s nastankom predmetnih poslovnih odnosa u vidu dodjele donacija između Općine Štefanje i Specijalističke ordinacije opće medicine dr. ………………, počinio neko od zabranjenih djelovanja iz članka 7. ZSSI-a, odnosno nije utvrdilo činjenice koje bi upućivale da je dužnosnik je nekom konkretnom radnjom iz svoje nadležnosti zlouporabio svoja dužnosnička prava ili da je izravno utjecao na dodjelu predmetnih donacija. Drugim riječima, nisu utvrđene okolnosti na temelju kojih bi Povjerenstvo zaključilo da je dužnosnik, vezano za nastanak predmetnih poslovnih odnosa izravno koristio javnu dužnost za probitak predmetnog poslovnog subjekta i time probitak odnosno ostvarenje privatnog interesa svoje supruge kao osobe s kojom je po samom Zakonu interesno povezan.

Međutim, člankom 18. stavkom 1. ZSSI-a propisano je da u slučaju kada tijelo u kojem dužnosnik obnaša javnu dužnost stupa u poslovni odnos s poslovnim subjektom u kojem član obitelji dužnosnika ima 0,5 % ili više udjela u vlasništvu, dužnosnik je dužan o tome pravodobno obavijestiti Povjerenstvo.

Sukladno članku 18. stavku 2. ZSSI-a, Povjerenstvo u roku od 15 dana od dana zaprimanja obavijesti iz stavka 1. toga članka izrađuje mišljenje zajedno s uputama o načinu postupanja dužnosnika i tijela u kojem dužnosnik obnaša javnu dužnost u cilju izbjegavanja sukoba interesa dužnosnika i osiguranja postupanja u skladu sa ZSSI-em. Sukladno stavku 4. istog članka ZSSI-a, dužnosnik, odnosno tijelo u kojem dužnosnik obnaša dužnost je obvezno, prije stupanja u poslovni odnos, dostaviti Povjerenstvu cjelokupnu dokumentaciju iz koje je vidljivo kako su provedene upute Povjerenstva iz stavka 2. tog članka. Sukladno stavku 5. toga članka Zakona, Povjerenstvo posebnom odlukom, bez odgađanja, a najkasnije u roku od 5 dana od dana dostave mišljenja iz stavka 2. ovog članka, utvrđuje jesu li upute Povjerenstva iz stavka 2. ovog članka provedene na način koji omogućuje izbjegavanje sukoba interesa dužnosnika i osigurava njegovo zakonito postupanje u konkretnom slučaju. Naposljetku, ukazuje se da su na temelju članka 18. stavka 6. ZSSI-a, pravni poslovi sklopljeni protivno odredbama članka 18. ZSSI-a ništetni.

Člankom 4. stavkom 2. ZSSI-a propisano je da je član obitelji dužnosnika, u smislu ovog Zakona, bračni ili izvanbračni drug dužnosnika, njegovi srodnici po krvi u uspravnoj lozi, braća i sestre dužnosnika te posvojitelj, odnosno posvojenik dužnosnika. Stoga se supruga dužnosnika smatra članom obitelji u smislu članka 18. ZSSI-a.

Člankom 4. stavkom 4. istog ZSSI-a propisano je da se poslovnim subjektima u smislu navedenog Zakona smatraju trgovačka društva, ustanove i druge pravne osobe te drugi subjekti poslovnih odnosa kao što su trgovci pojedinci, obrtnici i nositelji samostalnih djelatnosti te nositelji i članovi drugih poslovnih subjekata osnovanih na temelju zakona.

U vezi konkretne situacije, u pogledu primjene članka 18. ZSSI-a na privatne zdravstvene ordinacije, kao poslovne subjekte u „vlasništvu“ zdravstvenog radnika kao nositelja samostalne djelatnosti, ukazuje se na slijedeće.

Naime, sukladno članku 41. Zakona o zdravstvenoj zaštiti („Narodne novine“ broj 100/18., 125/19.), zdravstvenu djelatnost obavljaju zdravstvene ustanove, trgovačka društva i privatni zdravstveni radnici pod uvjetima i na način propisan ovim Zakonom, zakonima kojima se uređuju profesije u zdravstvu te zakonom kojim se uređuje obvezno zdravstveno osiguranje, zakonom kojim se uređuje obvezno zdravstveno osiguranje i zdravstvena zaštita stranaca u Republici Hrvatskoj te zakonom kojim se uređuje osnivanje i ustrojstvo ustanova i zakonom kojim se uređuju trgovačka društva.

Sukladno članku 46. stavku 1. Zakona o zdravstvenoj zaštiti, ordinacija jest organizacijski oblik obavljanja zdravstvene djelatnosti zdravstvenog radnika u privatnoj praksi na primarnoj razini zdravstvene djelatnosti (u daljnjem tekstu: ordinacija) pod uvjetima propisanim ovim Zakonom. Sukladno stavku 2. istog članka toga Zakona, u ordinaciji se može obavljati zdravstvena djelatnost obiteljske (opće) medicine, dentalne zdravstvene zaštite, zdravstvene zaštite predškolske djece, zdravstvene zaštite žena, medicine rada / medicine rada i sporta te specijalističko-konzilijarna djelatnost.

Prema tome, privatni zdravstveni radnici koji zdravstvenu djelatnost obavljaju u ordinaciji kao privatnu praksu jesu nositelji samostalnih djelatnosti odnosno poslovni subjekti u smislu članka 4. stavka 4. ZSSI-a.

Pritom, iako se u članku 18. koristi pojam poslovnog subjekta u kojem član obitelji dužnosnika ima „udjele u vlasništvu“, ukazuje se da se ne misli samo na pravne osobe koje imaju temeljni kapital (kao trgovačka društva kapitala) nego na sve poslovne subjekte u smislu članka 4. stavka 4. ZSSI-a, pa tako i na poslovne subjekte koji obavljaju samostalnu djelatnost, a u kojima je „vlasnik“ ili „nositelj“ fizička osoba koja je član dužnosnikove obitelji.

Kao i u slučaju obrtnika i OPG-a, Povjerenstvo ima na umu da ordinacija privatne prakse kao organizacijski oblik obavljanja zdravstvene djelatnosti kao samostalne djelatnosti, nema vlastiti OIB, već je to OIB njegova nositelja tj. zdravstvenog radnika kojem je odobrena privatna praksa, koji stječe prava i obveze u ime ordinacije te da shodno tome ordinacija nije pravna osoba odnosno nema pravni subjektivitet u punom smislu, već se radi o jednom od zakonom predviđenih organizacijskih oblika pod kojim najmanje jedna fizička osoba, kao nositelj može obavljati zdravstvenu djelatnost i od iste ostvarivati prihode.

S obzirom da zdravstveni radnik, kojem je dano odobrenje za obavljanje privatne prakse u ordinaciji, kao nositelj samostalne djelatnosti ima prava i obveze u pogledu te ordinacije te je odgovoran za njeno poslovanje, može se smatrati u smislu relevantnih odredbi ZSSI-a, da se ordinacija kao oblika obavljanja samostalne djelatnosti smatra poslovnim subjektom u vlasništvu nositelja odnosno privatnog zdravstvenog djelatnika.

Naposljetku, ukazuje se da je člankom 4. stavkom 3. istog ZSSI-a propisano je da se poslovni odnos u smislu ZSSI-a odnosi se na ugovore o javnoj nabavi, državne potpore i druge oblike stjecanja sredstava od tijela javne vlasti, na koncesije i ugovore javno-privatnog partnerstva, osim državnih potpora u slučaju elementarnih nepogoda. Stoga se i donacija ili bilo koji drugi oblik dodjele novčanih sredstava iz proračuna jedinice lokalne samouprave u kojoj dužnosnik obnaša dužnost smatra poslovnim odnosom u smislu članka 18. ZSSI-a.

Ističe se da je, sukladno članku 30. stavku 1. podstavku 1. ZSSI-a, u nadležnosti Povjerenstva pokretanje postupaka sukoba interesa i donošenje odluka o tome je li određeno djelovanje ili propust dužnosnika predstavlja povredu odredbi ovog Zakona, pri čemu je ZSSI stupio na snagu 10. ožujka 2011.g. Stoga predmetom razmatranja i ocjenjivanja u ovom postupka nisu dodjele sredstava Specijalističkoj ordinaciji opće medicine dr. ……………. iz Proračuna Općine Štefanje, učinjene odlukama nadležnog tijela Općine Štefanje, donesenim prije stupanja ZSSI-a na snagu navedenog datuma.

Slijedom navedenog, iz pristigle dokumentacije razvidno je da da dužnosnik Ivo Emić u cijelom razmatranom razdoblju primjene ZSSI-a, u kojem su donesene premetne odluke Općinskog vijeća o donošenju Proračuna Općine Štefanje i o donošenju Programa javnih potreba u društvenim djelatnostima, počevši od Proračuna i Programa za 2012. donesenih u prosincu 2011.g., kojima su dodjeljivane donacije Specijalističkoj ordinaciji opće medicine dr. ……………., nije o tome prethodno obavijestio Povjerenstvo pa stoga Povjerenstvo niti jednom u tom razdoblju dužnosniku Ivi Emiću, u vezi nastanka navedenih poslovnih odnosa, nije dalo mišljenje sukladno članku 18. ZSSI-a.

Zakon je situacije iz članka 18. stavka 1. ZSSI-a propisao kao situacije u kojima se po samom zakonu smatra izvjesnim nastanak sukoba interesa dužnosnika, a koje se situacije mogu razriješiti samo poštivanjem procedure propisane odredbama istog članka ZSSI-a. Dakle, u svakoj situaciji, koja prethodi izvjesnom nastanku poslovnog odnosa između poslovnog subjekta, u kojem član obitelji dužnosnika ima propisane vlasničke udjele (odnosno čiji je nositelj kod obavljanja samostalnih djelatnosti) te tijela u kojem dužnosnik obnaša dužnost, dužnosnici su obvezni o tome pravovremeno obavijestiti Povjerenstvo kako bi ono moglo procijeniti svaku takvu situaciju i mišljenjem dati upute za izbjegavanje sukoba interesa dužnosnika i osiguranje postupanja sukladno odredbama ZSSI-a, nakon čega su dužnosnik i tijelo u kojem obnaša dužnost obvezni provesti dane upute i provedbu istih dokazati Povjerenstvu, a na temelju kojih dokaza Povjerenstvo onda može propisanom odlukom utvrditi jesu li upute Povjerenstva provedene na način koji omogućuje izbjegavanje sukoba interesa dužnosnika i osigurava njegovo zakonito postupanje u konkretnom slučaju. Tako je potrebno postupiti svaki puta kada nastaje novi poslovni odnos, neovisno radi li se o istovjetnom poslovnom odnosu u narednom proračunskom razdoblju (dakle sa svakom dodjelom sredstava iz godišnjeg proračuna jedinice lokalne samouprave nastaje novi poslovni odnos).

Naime, iako je u konkretnom slučaju dužnosnik samoinicijativno proveo određene mjere i radnje koje su bile usmjerene na izbjegavanje sukoba interesa, time se nije otklonio svoju obvezu poštivanja procedure koju je zakonodavac beziznimno propisano za sve situacije iz članka 18. ZSSI-a, odnosno iako je Povjerenstvo naknadno utvrdilo da je dužnosnik poduzeo mjere koje ukazuju da dužnosnik nije počinio neko zabranjeno djelovanje isti je trebao zatražiti mišljenje Povjerenstva budući da je naknadno utvrđivanje, koje je sve mjere bilo potrebno poduzeti prije nastanka poslovnog odnosa, zakašnjelo i neučinkovito.

Naime, svrha instituta prethodne obavijesti iz članka 18. ZSSI-a jest da Povjerenstvo prethodno nastanku konkretnog poslovnog odnosa razmotri i ocjeni koja je razina i mjera sukoba interesa i koruptivnog rizika prisutna kod dužnosnika u konkretnom slučaju odnosno je li izvjestan nastanak povrede druge obveze ili zabrane propisane ZSSI-em te da utvrdi je li moguće otkloniti nastanak takve povrede ZSSI-a i koje sve mjere i postupke dužnosnik i tijelo u kojem obnaša dužnost moraju poduzeti kako bi se zaštitio javni interes i zakonitost. Prema tome, samo je Povjerenstvo nadležno i ovlašteno u konkretnoj situaciji iz članka 18. stavka 1. ZSSI-a procjenjivati postojanje sukoba interesa i utvrditi upute za postupanje. Dužnosnici nisu ovlašteni samostalno procjenjivati dopuštenost i okolnosti poslovnih odnosa kada postoji okolnost iz članka 18. stavka 1. ZSSI-a odnosno ne mogu prejudicirati mjere koje bi predvidjelo Povjerenstvo u konkretnom slučaju.

Slijedom svega navedenog, Povjerenstvo je utvrdilo da je dužnosnik Ivo Emić počinio povredu članka 18. stavka 1. ZSSI-a, koja proizlazi iz propusta obavještavanja Povjerenstva o stupanju u poslovne odnose između Općine Štefanje i Specijalističke ordinacije opće medicine dr. ……………., u kojoj je nositelj samostalne djelatnosti bračni drug dužnosnika, a koji poslovni odnosi su nastali dodjelom financijskih sredstava radi sufinanciranja provođenja zdravstvene zaštite iz Proračuna Općine Štefanje za 2012., 2013., 2014., 2015., 2016., 2017. i 2018. u okviru Programa javnih potreba u društvenim djelatnostima na području Općine Štefanje.

Člankom 42. ZSSI-a propisane su sankcije koje se mogu izreći za povredu odredbi navedenog Zakona. Za povredu odredbi članka 18. stavka 1. ZSSI-a Povjerenstvo može izreći sankcije koje su propisane stavkom 1. članka 42. navedenog Zakona. Prilikom odmjeravanja vrste i visine sankcije Povjerenstvo je cijenilo sve okolnosti konkretnog slučaja iz kojih proizlazi težina povrede i odgovornost dužnosnika.

Kao okolnost koja upućuje na nužnost izricanja sankcije obustave isplate dijela neto mjesečne plaće dužnosnika kao teže vrste sankcije, Povjerenstvo je ocijenilo činjenicu da propust obavještavanja Povjerenstva o nastalom poslovnom odnosu sa Specijalističkom ordinacijom opće medicine u vlasništvu bračnog druga dužnosnika može narušiti povjerenje građana u objektivnost i nepristranost dužnosnika.

Člankom 44. stavkom 1. ZSSI-a propisano je da sankciju obustave isplate dijela neto mjesečne plaće Povjerenstvo izriče u iznosu od 2.000,00 do 40.000,00 kn, vodeći računa o težini i posljedicama povrede Zakona.

Kao okolnost koja ublažava težinu povrede ZSSI-a i opravdava izricanje niže sankcije unutar Zakonom propisanog okvira, Povjerenstvo je ocijenilo činjenicu da je dužnosnik poduzeo određene mjere kako bi spriječio nastanak zabranjenog djelovanja točnije da se isti izuzeo od odlučivanja kod predlaganja rasprave i donošenja programa društvenih djelatnosti kao i kod usvajanja izvršenja istih u tom dijelu proračuna.

Cijeneći navedene okolnosti, Povjerenstvo smatra da je za opisanu povredu primjerena sankcija iz članka 42. stavka 1. podstavka 2. ZSSI-a, obustava isplate dijela neto mjesečne plaće u ukupnom iznosu od 4.000,00 kn koja će trajati 4 mjeseca te će se izvršiti u 4 jednaka uzastopna mjesečna obroka, svaki u pojedinačnom iznosu 1.000,00 od kuna.

Slijedom svega navedenog, odlučeno je kao u točki II izreke.

Člankom 18. stavkom 6. ZSSI-a propisano je da su pravni poslovi, odnosno pravni akti koji su sklopljeni, odnosno doneseni bez prethodne obavijesti Povjerenstvu iz stavka 1. tog članka, ništetni. Povjerenstvo će bez odgađanja dostaviti predmet nadležnom državnom odvjetništvu na daljnje postupanje radi utvrđenja ništetnosti pravnog posla, odnosno pravnog akta.

Povjerenstvo nije tijelo koje je ovlašteno utvrđivati ništetnost pravnih poslova i pravnih akata donesenih bez prethodne obavijesti Povjerenstva iz članka 18. stavka 1. ZSSI-a niti pokreće postupak utvrđivanja ništetnosti, već je dužno dostaviti predmet nadležnom državnom odvjetništvu radi eventualnog pokretanja postupka utvrđenja ništetnosti pred nadležnim sudom.

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA

Nataša Novaković, dipl.iur.

Uputa o pravnom lijeku:

Protiv odluke Povjerenstva može se pokrenuti upravni spor. Upravna tužba podnosi se nadležnom upravnom sudu u roku od 30 dana od dana dostave odluke Povjerenstva. Podnošenje tužbe nema odgodni učinak.

**Dostaviti:**

1. Dužnosnik Ivo Emić, elektronička dostava
2. Na znanje podnositelju prijave
3. Objava na internetskoj stranici Povjerenstva
4. Pismohrana