



REPUBLIKA HRVATSKA
UPRAVNI SUD U ZAGREBU
Avenija Dubrovnik 6 i 8

Poslovni broj: UsI-2557/19-9

REPUBLIKA HRVATSKA
POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE
O SUKOBU INTERESA

BROJ: 711-U-56-P-189-17/20-33-3

PRIMLJENO: NEPOSREDNO - PREDANO POŠTI

..... dana 03-01-2020 20.....

..... ant u prilogu. Primieraka Priloga

U IME REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA I RJEŠENJE

Upravni sud u Zagrebu, po sucu toga suda Ivanu Levaku, te zapisničarki Mateji Marjanović, u upravnom sporu tužitelja Mladena Kešera iz kojega zastupa opunomoćenik Antun Blažinčić, odvjetnik u Križevcima, I.Z. Dijankovečkog 5, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, Zagreb, Ulica kneza Mutimira 5, kojega zastupa opunomoćenik Daniel Žapčić, savjetnik u Uredu Povjerenstva, prema generalnoj punomoći Su-108/19, nakon zaključene javne i usmene rasprave dana 25. listopada 2019. godine, u nazočnosti tužitelja i njegova opunomoćenika, te opunomoćenika tuženika, dana 4. studenog 2019. godine,

presudio je

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, Broj: 711-I-1312-P-189-17/19-21-17 od 18. siječnja 2019. godine, i to u točkama I., II., III., IV. i VI. izreke.

II. Poništava se odluka Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, Broj: 711-I-1312-P-189-17/19-21-17 od 18. siječnja 2019. godine, u točki V. izreke.

III. Nalaže se tuženiku da u roku od 60 dana od dana dostave presude donese novu odluku o izricanju sankcije tužitelju.

IV. Svaka stranka snosi svoje troškove upravnog spora.

riješio je

Odbija se tužitelj s prijedlogom za odgovodnim učinkom tužbe.

Obrazloženje

Tužitelj je podnio tužbu ovom sudu dana 6. kolovoza 2019. godine protiv odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, Broj: 711-I-1312-P-189-17/19-21-17 od 18. siječnja 2019. godine, kojom je u točki I. izreke tužitelj kao dužnosnik-općinski načelnik Općine Kalnik, sklapajući u ime Općine ugovore s trgovačkim društvima u kojima ima više od 0,5 % udjela u vlasništvu počinio povredu članka 7. stavka 1. podstavka c) ZSSI i povredu članka 17. stavka 1. ZSSI, i to: ugovor o korištenju prostorija velike dvorane u Domu hrvatskih branitelja od 28. travnja 2016. s TD Kalničanka proizvodi d.o.o.; ugovor o

korištenju prostorija velike dvorane u Domu hrvatskih branitelja od 1. rujna 2016. s TD Kalničanka proizvodi d.o.o.; ugovor o najmu vozila od 30. rujna 2013. godine s TD Velkom d.o.o.; ugovor o izradi drvenog stropa u kapeli Sv. Andrije u Kamešnici od 31. listopada 2014. godine s TD Velkom d.o.o., te ugovor o cesiji od 19. rujna 2016. godine s TD Velkom d.o.o., kao ustupiteljem potraživanja i TD Kalničanka proizvodi d.o.o., kao preuzimateljem potraživanja. Točkom II. izreke odluke tužitelj je kao dužnosnik, odobravanjem u ime Općine isplata po ispostavljenim fakturama trgovačkim društvima u kojima ima više od 0,5 % udjela u vlasništvu, počinio povredu članka 7. stavka 1. podstavka c) ZSSI i povredu članka 17. stavka 1. ZSSI, i to: TD Velkom d.o.o. u 2013. godini u iznosu od 7.683,60 kn, u 2014. godini u iznosu od 40.706,25 kn, u 2015. godini u iznosu od 8.801,23 kn, te u 2017. godini u iznosu od 437,50 kn; TD Kalničanka proizvodi d.o.o. u 2014. godini u iznosu od 12.262,75 kn, u 2015. godini u iznosu od 38.477,14 kn, u 2016. godini u iznosu od 10.790,05 kn, u 2017. godini u iznosu od 9.424,12 kn, te u 2018. godini u iznosu od 13.443,96 kn i TD Consulting plus projekt d.o.o. u 2015. godini u iznosu od 1.250,00 kn i u 2017. godini u iznosu od 500,00 kn. Prema točki III. izreke odluke tužitelj je kao dužnosnik, odobravanjem u ime Općine isplata po ispostavljenim fakturama zadruzi Kalnička poljoprivredna zadruga, u kojoj ima više od 0,5 % članskih uloga, počinio povredu članka 7. stavka 1. podstavka c) ZSSI i povredu članka 17. stavka 1. ZSSI, i to: u 2013. godini u iznosu od 750,00 kn, u 2014. godini u iznosu od 5.181,22 kn, u 2015. godini u iznosu od 35.077,50 kn, u 2016. godini u iznosu od 9.700,00 kn, u 2017. godini u iznosu od 8.493,75 kn, te u 2018. godini u iznosu od 7.539,00 kn. U točki IV. izreke odluke utvrđeno je da je tužitelj kao dužnosnik, obnašajući dužnost općinskog načelnika Općine Kalnik, a time po položaju dužnost predsjednika Turističke zajednice Općine Kalnik i u tom svojstvu vršitelja dužnosti direktora, u razdoblju od 17. ožujka 2014. godine do 23. veljače 2015. godine, te u razdoblju od 17. svibnja 2016. godine do trenutka donošenja ove odluke, sklapajući pravne poslove i odobravanjem isplata po ispostavljenim fakturama u ime TZ Općine Kalnik poslovnim subjektima u kojima ima više od 0,5 % udjela, odnosno članskog uloga počinio povredu članka 7. stavka 1. podstavka c) ZSSI, i to: isplata po fakturama TD Velkom d.o.o. u 2014. godini u iznosu od 625,00 kn, te u 2015. godini u iznosu od 66.875,00 kn; isplata po fakturama trgovačkom društvu Kalničanka proizvodi d.o.o. u 2014. godini u iznosu od 12.470,83 kn, te u 2017. godini u iznosu od 6.026,00 kn, te sklapanje ugovora za izvođenje usluge brendiranja destinacije Stari grad „Veliki Kalnik“ s TD Consulting plus projekt d.o.o. od 15. ožujka 2017. godine na iznos od 18.750,00 kn, sklapanje sporazuma o ustupanju plaćenog izvođača 20. listopada 2014. godine sa zadrugom Kalnička poljoprivredna zadruga, te sklapanja ugovora o cesiji od 9. travnja 2018. godine, kojim zadruga Kalnička poljoprivredna zadruga, kao preuzimatelj, preuzima potraživanje trgovačkog društva Consulting projekt plus d.o.o., kao ustupitelja, prema Turističkoj zajednici Općine Kalnik u iznosu od 4.000,00 kn. U točki V. izreke odluke, a zbog povreda članka 7. stavka 1. podstavka c) ZSSI iz ove izreke, tužitelju se kao dužnosniku izriče sankcija iz članka 42. stavka 1. podstavka 2. ZSSI, obustava isplate dijela neto mjesečne plaće u ukupnom iznosu od 30.000,00 kn, koja će trajati 12 mjeseci, te će se izvršiti u 12 jednakih mjesečnih obroka, svaki u pojedinačnom iznosu od 2.500,00 kn. Prema točki VI. izreke odluke, predmet će se dostaviti nadležnom državnom odvjetništvu na daljnje postupanje radi pokretanja postupka utvrđenja ništetnosti pred nadležnim sudom pravnih akata iz točke I., II. i III. izreke, a temeljem članka 17. stavka 5. ZSSI.

Tužitelj predlaže poništiti pobijanu odluku, budući da su u odluci nepravilno primijenjeni materijalni propisi RH, što u postupku koji je prethodio aktu nije postupljeno prema pravilima procesnog prava, te što činjenično stanje nije pravilno utvrđeno, a niti iz utvrđenog stanja nisu izvedeni pravilni zaključci. Naime, tužitelj se tijekom postupka uredno javljao tuženiku, te mu dostavljao tražena očitovanja i svu traženu financijsku i knjigovodstvenu dokumentaciju, kojom je raspolagao. Isti je kao načelnik Općine Kalnik

omogućio dostavu svih traženih podataka tuženiku, te je ukazivao i na svoj pravni status u trgovačkim društvima, koja se spominju u odluci, kao i na svoj pravni položaj u odnosu na Općinu Kalnik i TZ Općine Kalnik, koju isti zastupa po Zakonu. Tužitelj smatra da dostavljena financijsko knjigovodstvena dokumentacija nije nikada na valjani način analizirana po tuženiku, ocijenjena, te obrazložena. Pobijana odluka je više nego skromno pravno obrazložena, pa sporna pravna pitanja, na koja je ukazivao tužitelj tijekom postupka, nisu raspravljena, a niti je tuženik u svojoj odluci o njima dao valjane razloge, zbog kojih se ti prigovori ne usvajaju. Tužitelj dalje navodi da iz dostavljene dokumentacije proizlazi da je on sve poslovne udjele u društvima, koje se spominju u pobijanoj odluci, prenio na treću osobu, tj. na Odvjetničko društvo Vinka Tomaša iz Vrbovca – povjerenika. O tome je sačinjen valjani pravni dokument, koji je ovjeren po javnom bilježniku. Stoga navedeni odvjetnik djeluje u svoje ime i za svoj račun u svim pitanjima članskih prava i udjela tužitelja u navedenim trgovačkim društvima, shodno članku 16. stavku 1. ZSSI. Pored toga, tužitelj ističe da prije stupanja na dužnost nije bio osoba ovlaštena za zastupanje trgovačkih društava, a niti je bio direktor istih. Isti navodi da poslovni odnosi Općine Kalnik s TD Velkom d.o.o. su poslovi bagatelne vrijednosti. Ti poslovi su oglašeni i naručitelj radova je primio nekoliko ponuda, koje su bile skuplje od ponude TD Velkom d.o.o., koji je ponudio najnižu cijenu. Iz toga tužitelj zaključuje da Općina Kalnik time nije oštećena, već obratno, jer je tražena usluga izvršena po najpovoljnijim uvjetima. U odnosu na TD Kalničanka proizvodi d.o.o. tužitelj je istaknuo da se tu radi o plaćanju ugostiteljskih usluga za potrebe reprezentacije, zakuski i slično, upriličenih za goste i uzvanike Općine Kalnik, prilikom obilježavanja važnijih službenih događaja u Općini, kao što su dan Općine Kalnik, te poslovni radni ručkovi organizirani za poslovne partnere Općine Kalnik. Navedeno TD je jedino na području Općine Kalnik, koje posjeduje restoran, u kojem se može ugovoriti takva usluga i za koju uslugu izvršitelj radova može izdati fakturu za plaćanje iste. Isto se odnosi i na nabavu robe od iste pravne osobe (sireva, proizvoda od mlijeka i sl.), a koja je roba služila Općini Kalnik za donaciju i poklone gostima, uzvanicima i poslovnim partnerima Općine. Takva roba se jedino može nabaviti od tog TD, jer isto jedino na tom području može prodavati navedeni proizvod na legalan način, te izdati račun i osigurati Općini Kalnik zakonito plaćanje te usluge. Od Kalničke poljoprivredne zadruge Općina je nabavljala vino, koje je služilo za donaciju i poklone gostima, uzvanicima i poslovnim partnerima. Ta se roba mogla nabaviti jedino od te zadruge, jer ista je jedina na tom području certificirana kao vinar i jedina ovlaštena prodavati navedeni proizvod i izdati račun za prodanu robu, te time osigurati Općini zakonito plaćanje iste. Tužitelj ističe da se radilo o minimalnim nabavkama robe, a cijena iste je bila daleko ispod tržišnih cijena u trgovinama, pa tužitelj kao dužnosnik nije ni na koji način oštetio općinski proračun Općine Kalnik, a niti je sebi pribavio bilo kakvu protupravnu imovinsku korist, pa nije povrijedio odredbe ZSSI. Glede radova i usluga, koje su obavljene – pružane TZ Općine Kalnik, tužitelj je naveo da odluku o odabiru najpovoljnijeg ponuđača donosi Vijeće TZ, a ne općinski načelnik. Stoga tužitelj smatra da ni na koji način nije zlorabio svoj položaj, a niti je poduzeo bilo kakvu radnju na štetu TZ Općine Kalnik. S obzirom na gore navedeno, tužitelj nalazi da je pobijana odluka neosnovana i neutemeljena na pozitivnim propisima. Iz iste se ne vidi kojim je to ponašanjem tužitelja došlo do sukoba interesa, koji mu se stavlja na teret, odnosno čime je on to zloupotrijebio posebna prava dužnosnika, koja proizlaze ili su potrebna za obavljanje dužnosti i odlučivao o nastanku poslovnih odnosa Općine Kalnik i TZ Općine Kalnik s TD, u kojima bi on imao više od 0,5 udjela u vlasništvu (temelnog kapitala) za vrijeme obnašanja dužnosti općinskog načelnika Općine Kalnik i predsjednika TZ Općine Kalnik i time svoj privatni interes stavio iznad javnog interesa, na način da je time utjecao na obnašanje svoje javne dužnosti. Pored toga, tužitelj se poziva na članak 39. stavak 1. ZSSI, koji propisuje da 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. Tako Povjerenstvo u odluci navodi da je pokrenulo postupak povodom vlastitog saznanja o mogućem sukobu interesa, dok istovremeno u obrazloženju navodi da je postupak pokrenut povodom anonimne prijave protiv tužitelja dana 10. travnja 2017. godine. Ta je prijava zaprimljena, a povodom iste je otvoren predmet, Poslovni broj: P-189/17, kao i povodom nove anonimne prijave od 24. siječnja 2018. godine. Tužitelj smatra da je to nezakonito, jer je Povjerenstvo pokrenulo postupak po anonimnoj prijavi, a ne temeljem svoje odluke, koja bi bila donijeta povodom vjerodostojne, osnovane i neanonimne prijave. Dakle, u ovom slučaju Povjerenstvo je započelo postupanje povodom anonimne i ničim potkrepljene prijave, te je zatražilo službenim putem od Općine Kalnik da postupi po zahtjevu Povjerenstva, a prije donošenja svoje odluke o pokretanju postupka za odlučivanje o sukobu interesa protiv navedenog dužnosnika. Dakle, Povjerenstvo je već tada zatražilo očitovanje i dostavu dokumentacije, a tužitelj je postupio po tom traženju. Tužitelj smatra kako je tuženik navedenu zakonsku odredbu potpuno pogrešno tumačio i po njoj postupio, jer zakonodavac tom odredbom sigurno nije mislio na pribavu činjenica i dokaza od samog prijavljenika. Postupanje Povjerenstva po anonimnim prijavama i pokretanje postupka pred istim temeljem takvih prijava, otvara se mogućnost da se istim anonimnim prijavama manipulira, i to upravo u nezakonite svrhe. Stoga se takve prijave koriste kao sredstvo u političkoj borbi i diskreditaciji političkog protivnika, u ovom slučaju tužitelja. Jer, nije dovoljno da se anonimnom prijavom, koja eventualno izražava sumnju u počinjenje koruptivnog djela, tijelo koje bi o tome trebalo odlučivati i koje bi trebalo spriječiti kršenje zakona, odmah nastupa represivno kao u konkretnom slučaju protiv tužitelja. Takvo postupanje je nezakonito i stvara pravnu nesigurnost i omogućuje svakom, pa i zlonamjernom kritičaru, da svojom anonimnom prijavom, koja nije potkrepljena nikakvim činjenicama i dokazima, zatraži pokretanje postupka pred Povjerenstvom protiv pojedinog dužnosnika i time naruši ugled istog, već i zbog same izražene sumnje (neosnovane, ničim dokazane) u počinjenje koruptivnog djela. Takvim postupanjem Povjerenstva vrijeđa se ustavno pravo tužitelja na poštovanje privatnog i obiteljskog života tužitelja, zaštitu dostojanstva, ugleda i časti, a što je zajamčeno člankom 35. Ustava RH. Postupanjem na opisani način prelazi se granica koju bi tužitelj kao dužnosnik, zbog funkcije koju obnaša, realno trebao trpjeti.

Slijedom iznesenog tužitelj predlaže da sud poništi napadano rješenje, te da obveže tuženika na naknadu troškova upravnog spora. Nadalje, isti predlaže da sud odluči da tužba u ovom predmetu ima odgodni učinak shodno članku 26. ZUS-a, obzirom da bi izvršenjem pojedinačne odluke tužitelju bila nanijeta šteta, koju bi se teško moglo popraviti.

U svom odgovoru na tužbu tuženik ostaje kod navoda i razloga iznijetih u obrazloženju pobijanog rješenja, te predlaže da sud odbije tužbu i tužbeni zahtjev. Isti ukazuje, a vezano za dostavljenu dokumentaciju, da se radi o službenoj dokumentaciji Općine Kalnik, koja je dostavljena od strane te Općine, a koju je tužitelj potpisivao kao njezin zakonski zastupnik. Time je Općina postupila sukladno zakonskoj obvezi iz članka 39. stavka 5. ZSSI, koja određuje da tuženik ima pravo pribaviti činjenice i dokaze nastale djelovanjem tijela javne vlasti, pa tako i od Općine Kalnik. Sve poslovne odnose između Općine Kalnik i poslovnih subjekata koje se navode u pobijanoj odluci, tuženik je utvrdio uvidom u dostavljenu dokumentaciju, a ne od trgovačkih društava. Na temelju takve pribavljene dokumentacije, koju je analizirao u odluci, tuženik je utemeljio odluku i obrazložio razloge njezinog donošenja. Nadalje, povezanost tužitelja s navedenim poslovnim subjektima tuženik je utvrdio uvidom u Sudski registar nadležnog trgovačkog suda, te u obrasce izvješća o imovinskom stanju tužitelja, koje je isti podnosio tuženiku. Naime, tužitelj je imatelj udjela u poslovnim subjektima. U svezi s tim tužitelj se poziva na članak 4. stavak 4., na članak 16. stavak 1., te članak 17. stavak 1. ZSSI. Naime, ZSSI je zabranio stupanje u poslovni odnos tijela javne vlasti u kojem dužnosnik obnaša dužnost s poslovnim subjektom u kojem

dužnosnik ima 0,5 % i više udjela u vlasništvu, odnosno u konkretnom slučaju je zabranjeno stupanje poslovnih subjekata u kojima tužitelj ima 0,5 % i više udjela u vlasništvu u poslovni odnos s Općinom Kalnik. Tužitelj ne razlikuje prijenos prava vlasništva od prijenosa upravljačkih prava na temelju udjela u vlasništvu. U prvom slučaju tužitelj više nije vlasnik poslovnog udjela, pa više nema mjesta primjeni članka 17. stavka 1. ZSSI, ukoliko vlasništvo nije preneseno na člana obitelji dužnosnika prema stavku 2. istog članka, kada se ograničenje i dalje primjenjuje, dok u drugom slučaju tužitelj zadržava pravo vlasništva, ali prenosi pravo odlučivanja koje proizlazi iz vlasništva nad poslovnim udjelom na treću osobu, koja ne može biti član obitelji dužnosnika, pa se u tom slučaju primjenjuje zabrana iz članka 17. stavka 1. ZSSI. Naime, prema članku 16. stavku 1. ZSSI tužitelj je nakon stupanja na dužnost dužan prenijeti svoja upravljačka prava, koja proizlaze iz vlasništva nad poslovnim udjelom na povjerenika ili posebno tijelo, ali nije dužan prenijeti vlasništvo nad poslovnim udjelom. Okolnost prenesenih upravljačkih prava odnosi se na ostvarenje članskih prava tužitelja u skupštini trgovačkog društva na način da tužitelj na temelju stavka 4. istog članka ZSSI, za vrijeme dok su njegova upravljačka prava prenesena na drugu osobu, ne smije davati obavijesti, upute, naloge ili na drugi način biti u vezi s osobom na koju su prenesena upravljačka prava, osim prava da jednom godišnje bude obaviješten o stanju tih poslovnih subjekata. Dakle, tužitelj i nakon prijenosa upravljačkih prava shodno članku 16. stavku 1. ZSSI i nadalje je vlasnik udjela u trgovačkom društvu, pa nije derogirana zakonska odredba iz članka 17. stavka 1. ZSSI o zabrani stupanja u poslovni odnos s Općinom Kalnik. Ta zabrana obvezuje bez obzira radi li se o bagatelnoj nabavi, je li vrijednost naručene robe i obavljenih usluga od poslovnih subjekata kojih je dužnosnik imatelj udjela eventualno bila povoljnija od drugih, konkurentnih poslovnih subjekata, te neovisno o tome je li tužitelj istodobno obavlja ili ne obavlja upravnu ili nadzornu funkciju u poslovnom subjektu u kojem ima 0,5 % i više udjela u vlasništvu, obzirom da ZSSI nije propisao iznimke od opće zabrane iz članka 17. stavka 1. ZSSI. U svim navedenim poslovnim subjektima tužitelj ima više od 0,5 % udjela u vlasništvu, a u nekim je obavljao i upravnu funkciju, te se isti smatraju s dužnosnikom interesno povezane pravne osobe shodno članku 4. stavku 5. ZSSI. Isti poslovni subjekti obavljanjem djelatnosti na tržištu stječu dobit koja se može, u slučaju njezina realiziranja, isplaćivati vlasnicima poslovnih udjela, te time i tužitelju, a višekratno i kontinuirano angažiranje upravo tih poslovnih subjekata zasigurno je doprinijelo ostvarenju ili povećanju ostvarene dobiti. Tuženik nije mogao utvrđivati bi li Općina Kalnik angažiranjem nekih drugih poslovnih subjekata za robu ili usluge, koje je platila poslovnim subjektima u kojima dužnosnik ima udio u vlasništvu, isplatila sredstva veće financijske vrijednosti iz proračuna Općine Kalnik, već isključivo je utvrđivao ima li tužitelj u istima 0,5 % i više udjela u vlasništvu (što ne spori ni tužitelj); je li nastao poslovni odnos s Općinom Kalnik u vrijeme kada je obnašao dužnost općinskog načelnika Općine Kalnik (što, također, nije sporno), te je li tužitelj odlučivao u nastanku tih poslovnih odnosa (što je tužitelj priznao, a navodi se i u dopisu Općine Kalnik). Iz okolnosti angažiranja čak četiri poslovna subjekta, kojima je tužitelj interesno povezan, bez provođenja postupka javne nabave, autonomnom odlukom i to u kontinuitetu u promatranom razdoblju od 2013. do 2018. godine, kojim poslovnim odnosima je trgovačko društvo VELKOM d.o.o. od Općine Kalnik primilo ukupan iznos od 57.628,58 kn, trgovačko društvo KALNIČANKA PROIZVODI d.o.o. primilo ukupan iznos od 83.398,02 kn, trgovačko društvo CONSULTING PROJEKT PLUS d.o.o. primilo ukupan iznos od 1.750,00 kn, te KALNIČKA POLJOPRIVREDNA ZADRUGA primila ukupan iznos od 66.741,47 kn, opravdano se može zaključiti da je tužitelj baš na temelju te okolnosti vlasništva nad poslovnim udjelom i interesne povezanosti odlučivao angažirati upravo te poslovne subjekte, iz čega proizlazi da je tužitelj zlorabio posebna prava dužnosnika, koje proizlaze iz obavljanja dužnosti, te je time povrijedio članak 7. stavak 1. podstavak c) ZSSI. Iako je na opisan način tužitelj omogućio stjecanje materijalne koristi navedenim poslovnim

subjektima, a time neizravno i sebi osobno kao imatelju poslovnog udjela, tuženik napominje da nije pokretao postupak, niti je utvrđivao povredu članka 2. ZSSI, koja se odnosi na situaciju sukoba interesa, već je utvrdio povredu članka 7. stavka 1. podstavka c) ZSSI i članka 17. stavka 1. ZSSI. Nadalje, tuženik se poziva na članak 2. stavak 1., članak 4. i članak 18. stavak 1. i 2. Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma („Narodne novine“, broj: 152/08.). Tako je tužitelj kao općinski načelnik po položaju predsjednik TZ Općine Kalnik, te je slijedom toga i vršitelj dužnosti direktora, ukoliko isti nije imenovan u redovnoj proceduri, a u razdoblju od 17. ožujka 2014. do 23. veljače 2015. godine, te u razdoblju od 17. svibnja 2016. godine do trenutka donošenja pobijane odluke donosio odluku o nastanku poslovnih odnosa s poslovnim subjektima kojih je tužitelj vlasnik. Nigdje se ne navodi da bi Vijeće TZ Općine Kalnik donosilo odluke o stupanju u poslovni odnos. Stoga je tužitelj i u pogledu nastanka poslovnog odnosa TZ Općine Kalnik s predmetnim poslovnim subjektima počinio povredu članka 7. stavka 1. podstavka c) ZSSI. Pored toga, tuženik tumači odredbu članka 39. stavka 1. ZSSI da je ovlašten pokrenuti postupak zbog moguće povrede ZSSI, kada raspolaze saznanjima o tome ili povodom zaprimljene neanonimne prijave. Izvor stjecanja saznanja nije propisan odredbama ZSSI, te je tuženik dužan ocjenjivati sve izvore u kojima se ukazuje na moguću povredu ZSSI, pa tako i one kod kojih podnositelj nije poznat. Raspolaganje saznanjima o mogućoj povredi ZSSI podrazumijeva saznanja stečena iz raznih izvora, npr. javno objavljenih medijskih napisa koji sadrže takve informacije, a koje upućuju da je moglo doći do povrede ZSSI, te iste treba provjeriti. Tuženik ne tretira anonimnu prijavu kao vjerodostojni dokument, sam po sebi i ne može odmah po primitku prijave ocjenjivati je li ista utemeljena, što bi bilo apsurdno i nemoguće, već po primitku anonimne prijave pristupa ocjeni vjerodostojnosti o osnovanosti u njoj navedenog sadržaja, odnosno činjenica i okolnosti na koje se ukazuje u anonimnoj prijavi. Ukoliko se ocijeni da u anonimnoj prijavi postoje okolnosti, koje upućuju na moguću povredu ZSSI, tuženik na javnoj sjednici donosi odluku o pokretanju postupka protiv dužnosnika iz svoje nadležnosti. I tada se smatra da je postupak protiv dužnosnika pokrenut po službenoj dužnosti. Ako ocijeni da takve okolnosti ne postoje, tuženik donosi odluku da se postupak protiv dužnosnika neće pokrenuti. Tuženik dalje ističe da se članak 39. stavak 5. ZSSI odnosi na prikupljanje dokumentacije od strane nadležnih tijela, kako bi se uopće odlučivalo o pokretanju ili nepokretanju postupka protiv dužnosnika, a nakon primitka neanonimne prijave ili u drugim slučajevima raspolaganja saznanjima o mogućem kršenju odredbi ZSSI. Odredba stavka 3. istog članka primjenjuje se u situaciji kada je tuženik odlučio o pokretanju postupka protiv dužnosnika, te mu dostavlja istu odluku o pokretanju i pruža mu mogućnost da se očituje o svim navodima iz odluke o pokretanju, što je tužiteljevo pravo, ali ne i obveza, jer propust podnošenja očitovanja iz članka 39. stavka 3. ZSSI za dužnosnika ne predstavlja povredu tog Zakona, osim što tada dužnosnik sam sebe ograničava u iznošenju relevantnih činjenica koje bi mu mogle ići u prilog. Dakle, prema stavku 5. citiranog članka ZSSI tuženik pribavlja dokaze od strane tijela javne vlasti, i to o radnjama koje je neki dužnosnik počinio u obnašanju javne dužnosti, te navedena dokumentacija predstavlja službenu dokumentaciju tijela javne vlasti od koje je pribavljena. Sukladno stavku 3. citiranog članka dužnosnik, koje mu se stavlja u izgled kršenje neke odredbe ZSSI, koje je osobno počinio u obnašanju određene javne dužnosti, ima zakonsko pravo podnijeti svoje očitovanje i dokaze, čime se ostvaruje načelo saslušanja stranke u postupku, dodatno ojačano pozivom dužnosniku da osobno pristupi sjednici tuženika i usmeno se očituje na odluku o pokretanju.

Tužbeni zahtjev je djelomično osnovan, a prema slobodnom uvjerenju suda, te na temelju razmatranja svih pravnih i činjeničnih pitanja, shodno članku 55. stavku 3. Zakona o upravnim sporovima.

Tijekom postupka izvršen je uvid u cjelokupni spis predmeta, te spis tuženika, a posebice u odluku Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, Broj:

711-I-1312-P-189-17/19-21-17 od 18. siječnja 2019. godine (stranica 10-30 spisa), ugovor o prijenosu upravljačkih prava u trgovačkim društvima od 23. rujna 2014. godine (stranica 45-47 spisa), izvode iz sudskog registra Trgovačkog suda u Varaždinu, očitovanje tužitelja od 11. listopada 2018. godine, odluku Povjerenstva o pokretanju postupka za odlučivanje o sukobu interesa protiv dužnosnika, ovdje tužitelja od 15. lipnja 2018. godine, očitovanje ovdje tužitelja kao općinskog načelnika Općine Kalnik od 4. svibnja 2018. godine, financijsku dokumentaciju KALNIČANKA PROIZVODI d.o.o., KALNIČKA POLJOPRIVREDNA ZADRUGA, CONSULTING PROJEKT PLUS d.o.o., VELKOM d.o.o. i TZ Općine Kalnik, očitovanje tužitelja kao predsjednika TZ Općine Kalnik od 20. travnja 2018. godine, dopis Povjerenstva o traženju očitovanja i dokumentacije od 20. ožujka 2018. godine i od 19. ožujka 2018. godine, očitovanje ovdje tužitelja kao općinskog načelnika od 29. siječnja 2018. godine, odluku Povjerenstva o pokretanju postupka za odlučivanje o sukobu interesa protiv dužnosnika, ovdje tužitelja od 11. siječnja 2018. godine, očitovanje s dostavom dokumentacije ovdje tužitelja kao općinskog načelnika od 25. listopada 2017. godine, izvadak iz registra Trgovačkog suda u Bjelovaru za KALNIČKU POLJOPRIVREDNU ZADRUGU, te izvješće o imovinskom stanju tužitelja kao dužnosnika.

Kod donošenja odluke u ovom predmetu sud je polazio od sadržaja pobijane odluke od 18. siječnja 2019. godine, u kojoj se u točkama I-IV. izreke navode povrede članka 7. stavka 1. podstavka c) ZSSI i povrede članka 17. stavka 1. ZSSI. U točki V. izreke odluke, a zbog povreda članka 7. stavka 1. podstavka c) ZSSI iz ove izreke, tužitelju se kao dužnosniku izriče sankcija iz članka 42. stavka 1. podstavka 2. ZSSI, obustava isplate dijela neto mjesečne plaće u ukupnom iznosu od 30.000,00 kn, koja će trajati 12 mjeseci, te će se izvršiti u 12 jednakih mjesečnih obroka, svaki u pojedinačnom iznosu od 2.500,00 kn. Prema točki VI. izreke odluke, predmet će se dostaviti nadležnom državnom odvjetništvu na daljnje postupanje radi pokretanja postupka utvrđenja ništetnosti pred nadležnim sudom pravnih akata iz točke I., II. i III. izreke, a temeljem članka 17. stavka 5. ZSSI.

Tuženik dalje navodi da je pokrenuo postupak za odlučivanje o sukobu interesa protiv tužitelja, općinskog načelnika Općine Kalnik dana 11. siječnja 2018. godine (205. sjednica tuženika), a zbog moguće povrede članka 7. stavka 1. podstavka c) ZSSI, koja proizlazi iz donošenja odluke o nastanku poslovnih odnosa s navedenim subjektima, te radi utvrđivanja predstavlja li nastanak navedenih poslovnih odnosa moguću povredu članka 17. stavka 1. ZSSI. Nadalje, tuženik je na 14. sjednici od 15. lipnja 2018. godine, pokrenuo protiv navedenog dužnosnika postupak za odlučivanje o sukobu interesa zbog mogućih povreda članka 7. stavka 1. podstavka c) ZSSI i članka 17. stavka 1. ZSSI, koje proizlaze iz poslovnih odnosa između Općine Kalnik i trgovačkih društava u kojima dužnosnik ima više od 0,5 % udjela u vlasništvu, s time da su povrede naznačene u točkama I, II. i III. odluke. Tužitelj je dao svoje očitovanje na razloge pokretanja postupka, kao i na ostale navode iz obrazloženja odluke. Isti navodi da je prenio svoja upravljačka prava na temelju udjela u vlasništvu (temeljnem kapitalu) trgovačkog društva VELKOM d.o.o. na povjerenika, odvjetnika Vinka Tomaša, te da se radi o poslovnom odnosu bagatelne vrijednosti za koje je prikupljeno nekoliko ponuda, pri čemu je ponuda tog trgovačkog društva prihvaćena kao najpovoljnija, a što je u interesu Općine Kalnik. Tužitelj je istaknuo da prije stupanja na dužnost općinskog načelnika Općine Kalnik, niti u jednom poslovnom subjektu, koji se navodi u odluci, nije obavljao funkciju direktora. Isti napominje da je poslovni odnos s trgovačkim društvom KALNIČANKA PROIZVODI d.o.o. nastalo dijelom za plaćanje ugostiteljskih usluga reprezentacije i domjenaka prilikom obilježavanja važnih službenih događaja na području Općine Kalnik, kao i radi organiziranja poslovnih ručkova, obzirom da navedeno trgovačko društvo jedino na području Općine ima restoran za nabavu opisanih usluga. Drugi se dio odnosi na nabavu sireva, koji se daju gostima, uzvanicima i poslovnim partnerima Općine Kalnik, a isto trgovačko društvo je jedino na području općine, koje je ovlašteno prodavati taj

proizvod. U odnosu na poslovni odnos nastao s KALNIČKA POLJOPRIVREDNA ZADRUGA navodi se da se radi o nabavi vina u svrhu daljnje donacije tog proizvoda gostima, uzvanicima i poslovnim partnerima Općine, kao i da je isti poslovni subjekt jedini na području Općine Kalnik, certificiran kao vinar, pa može izdati račun i time osigurati zakonito poslovanje Općine. Roba se svima navedenim poslovnim subjektima plaćala po ispostavljenim računima, što je uobičajena praksa, dok je odluke o nastanku poslovnih odnosa donio dužnosnik, ovdje tužitelj. Tužitelj dalje ističe da kao dužnosnik nije zlorabio svoj položaj, a niti je poduzeo štetne radnje za TZ Općine Kalnik. Stoga isti traži da tuženik obustavi pokrenuti postupak. U svezi navedenoga, tuženik se poziva na članak 3. stavak 1. podstavak 43. ZSSI, primjenom kojeg je tužitelj kao dužnosnik (općinski načelnik Općine Kalnik) obavezan postupati sukladno odredbama ZSSI. U nastavku postupka tuženik je izvršio uvide u podatke sudskog registra za navedena trgovačka društva, u izvješće dužnosnika o njegovom imovinskom stanju, preslike zapisnika sa skupština KALNIČKE POLJOPRIVREDNE ZADRUGE, te izvadak iz matice rođenih za Martinu Vidmanić, za koju je usporedbom podataka utvrđeno da je sestra dužnosnika, ovdje tužitelja. U odnosu na odluku o pokretanju postupka od 11. siječnja 2018. godine, Povjerenstvo je od Općine Kalnik pribavilo očitovanje od 20. listopada 2017. godine, kojim je dostavljena dokumentacija koja se odnosi na poslovni odnos između Općine i trgovačkih društava VELKOM d.o.o. i KALNIČANKA PROIZVODI d.o.o. U tom se očitovanju navodi da je odluke o nastanku navedenih poslovnih odnosa donosio dužnosnik, ovdje tužitelj sukladno svojim zakonskim ovlastima, obzirom da se radi o nabavi bagatelne vrijednosti sukladno Pravilniku o provedbi postupka nabave roba, radova i usluga bagatelne vrijednosti u Općini Kalnik od 24. siječnja 2014. godine. U odnosu na odluku o pokretanju postupka od 15. lipnja 2018. godine, Povjerenstvo je od Općine Kalnik pribavilo očitovanje od 18. travnja 2018. godine kojim je dostavljena daljnja dokumentacija, koja se odnosi na poslovni odnos između Općine Kalnik i trgovačkih društava VELKOM d.o.o., KALNIČANKA PROIZVODI d.o.o., CONSULTING PLUS PROJEKT d.o.o., te ZADRUGE KALNIČKA POLJOPRIVREDNA ZADRUGA. U očitovanju se navodi da je Općina Kalnik plaćala robe i uslugu po ispostavljenim računima, dok je odluku o njihovom angažiranju donosio dužnosnik, ovdje tužitelj, općinski načelnik Općine Kalnik, sukladno svojim ovlastima. Na zahtjev Povjerenstva TZ Općine Kalnik dostavila je dopisom od 17. travnja 2018. godine, koji je potpisao ovdje tužitelj, predsjednik TZ Općine Kalnik, računovodstvenu dokumentaciju, koja se odnosi na poslovne odnose nastale s tim subjektima od 2013. godine do danas, a koja sadrži račune na temelju kojih su vršena plaćanja, te izvatke s računa poslovne banke o učinjenim financijskim transakcijama. U dopisu se navodi da je odluke o nastanku poslovnih odnosa donosio predsjednik TZ Općine Kalnik, odnosno vršitelj dužnosti direktora predsjednik TZ Općine Kalnik, pri čemu se navodi da je od 17. ožujka 2014. do 23. veljače 2015. godine vršitelj dužnosti po funkciji bio predsjednik TZ Općine Kalnik ovdje tužitelj, kao i u razdoblju od 17. svibnja 2016. godine do danas. Povjerenstvo je zaprimljenu dokumentaciju prvenstveno razmatralo za navedena razdoblja, u kojima je ovdje tužitelj kao predsjednik TZ Općine Kalnik obavljao i nadalje obavlja funkciju vršitelja dužnosti direktora i u obavljanju iste funkcije odlučuje o nastanku poslovnih odnosa u koje stupa TZ Općine Kalnik. Nadalje, tuženik se poziva na članak 4. stavak 2. ZSSI, koji propisuje da su članovi obitelji dužnosnika u smislu tog Zakona braća i sestre dužnosnika. Prema stavku 5. istog članka ZSSI povezane osobe u smislu ZSSI su članovi obitelji dužnosnika, te ostale osobe koje se prema drugim osnovama i okolnostima opravdano mogu smatrati interesno povezanim s dužnosnikom. Pored toga, članak 4. stavak 3. ZSSI propisuje da se poslovni odnos u smislu ZSSI odnosi 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. Člankom 7. točkom c) ZSSI kao jedno od zabranjenih djelovanja dužnosnika je da je

dužnosnicima zabranjeno zlouporabiti posebna prava dužnosnika, koja proizlaze ili su potrebna za obavljanje dužnosti. Isto tako, tuženik se poziva na članak 17. stavak 1., 3. i 5. ZSSI. U odnosu na navode očitovanja, Povjerenstvo tumači da je ovlašteno pokrenuti postupak zbog moguće povrede ZSSI, kada raspolaže vlastitim saznanjima o tome i povodom zaprimljene neanonimne prijave. Izvor stjecanja vlastitih saznanja nije propisan odredbama ZSSI, te Povjerenstvo ocjenjuje sve izvore u kojima se ukazuje na moguću povredu ZSSI, a kod kojih podnositelj nije poznat kao što je to slučaj kod podnesene anonimne prijave, kao izvor vlastitih saznanja. Pod tim okolnostima, po primitku anonimne prijave Povjerenstvo pristupa ocjeni vjerodostojnosti i osnovanosti takve prijave na način da od nadležnih tijela javne vlasti, sukladno svojoj zakonskoj ovlasti propisanoj člankom 39. ZSSI, prikuplja pravno relevantnu dokumentaciju nakon čega na javnoj sjednici donosi odluku o pokretanju ili nepokretanju postupka. Dužnosnik u svojstvu člnika tijela javne vlasti (općina, ministarstvo i sl.), od kojeg je zatražena dokumentacija i na čije se protupravno postupanje u smislu moguće povrede ZSSI ukazuje, ne postupa po traženju Povjerenstva kao fizička osoba, već kao zakonski zastupnik koji dostavlja službenu dokumentaciju nastala u radu tog tijela. Ukoliko Povjerenstvo odluči o pokretanju postupka, isti se pokreće zbog moguće povrede ZSSI, te se po pribavljenom očitovanju od samog dužnosnika i po potrebi drugih tijela odlučuje o povredi, i to isključivo za povrede u obnašanju javne dužnosti koje su propisane odredbama ZSSI počinjene od imenovanih ili izabranih dužnosnika, dok o eventualnoj kaznenoj odgovornosti odlučuje sud u kaznenom postupku. Tuženik dalje navodi da su dužnosnici od građana izabrani na dužnost, a koju obnašaju u javnom interesu, te prihvatanjem izbora preuzimaju odgovornost prema javnosti, koja je legitimirana propitivati njihove postupke, koji su povezani ili proizlaze iz obnašanja javne dužnosti. Donošenje i javna objava odluke o pokretanju zbog moguće povrede odredbi ZSSI, koja još uopće nije utvrđena, te se ista odluka poziva na okolnosti povezane sa obnašanjem dužnosti, ne odnosi se na postupanje dužnosnika u njegovoj ulozi privatne osobe, kada uživa drukčiji standard pravne zaštite u pogledu javnog iznošenja takvih okolnosti. Odlukom o pokretanju koja ne predstavlja akt, kojim se utvrđuje povreda, ne ugrožavaju se ustavna prava na zaštitu časti i ugleda, već preteže javni interes ispitivanja svih onih činjenica i okolnosti, koje tek upućuju na mogućnost takve povrede, i to isključivo vezanih za obnašanje javne dužnosti. U pogledu okolnosti iz odluke o pokretanju od 11. siječnja 2018. godine, iz očitovanja Općine Kalnik, te ostale prikupljenih podataka i dokumentacije proizlazi kako je dužnosnik ovdje tužitelj odlučivao o nastanku poslovnih odnosa Općine Kalnik s trgovačkim društvima, u kojima ima više od 0,5 % udjela u vlasništvu (temeljnem kapitalu), za vrijeme obnašanja dužnosti općinskog načelnika Općine Kalnik. Nadalje, u pogledu okolnosti iz odluke o pokretanju od 15. lipnja 2018. godine, iz očitovanja Općine Kalnik, te ostale prikupljene dokumentacije proizlazi, kako je dužnosnik, ovdje tužitelj odlučivao o nastanku poslovnih odnosa Općine Kalnik, te je odobravao plaćanje po ispostavljenim fakturama od trgovačkih društava u kojima dužnosnik ima više od 0,5 % udjela u vlasništvu (temeljnem kapitalu). Dužnosnik u obnašanju dužnosti općinskog načelnika Općine Kalnik može odlučivati o nastanku poslovnog odnosa između Općine Kalnik i poslovnih subjekta do propisanih iznosa jednostavne nabave, te u ovom postupku nije sporno da je dužnosnik postupao sukladno svojim ovlastima, kada je potpisivao ugovore i odobravao isplatu. Međutim, kada diskrecijskim putem koristeći svoju zakonsku ovlast odlučuje o nastanku poslovnog odnosa Općine Kalnik s poslovnim subjektima u kojima ima više od 0,5 % udjela, odnosno članskog uloga u vlasništvu, koji se temeljem navedene okolnosti smatraju s dužnosnikom interesno povezani, opravdano proizlazi da je dužnosnik upravo na temelju iste okolnosti odlučio o nastanku poslovnog odnosa, čime je zloupotrijebio posebno pravo odlučivanja na način kojim se omogućava stjecanje materijalne koristi tim poslovnim subjektima. U pojedinim trgovačkim društvima CONSULTIN PLUS PROJEKT d.o.o. i KALNIČKA POLJOPRIVREDNA ZADRUGA tužitelj je tome prethodno obavljao i

funkciju direktora, odnosno upravitelja zadruge, a njegova sestra je jedan od osnivača trgovačkog društva KALNIČANKA PROIZVODI d.o.o., te je ujedno i upraviteljica i članica zadruge KALNIČKA POLJOPRIVREDNA ZADRUGA, te direktorica trgovačkog društva KALNIČANKA PROIZVODI d.o.o. Slijedom navedenog, utvrđeno je da je dužnosnik, ovdje tužitelj počinio povredu članka 7. točke c) ZSSI, zloupotrijebivši posebna prava dužnosnika koja proizlaze iz obnašanja dužnosti općinskog načelnika Općine Kalnik i jer se radi o funkciji vršitelja dužnosti direktora TZ Općine Kalnik, koja proizlazi iz obnašanja dužnosti općinskog načelnika Općine Kalnik. Nadalje, tuženik se poziva na članak 42. ZSSI, kojim su propisane sankcije, koje se mogu izreći za povredu odredbi ZSSI. Za povredu članka 11. stavka 1. ZSSI Povjerenstvo može izreći sankcije koje su propisane člankom 42. stavkom 1. ZSSI. Prilikom odmjeravanja vrste i visine sankcije Povjerenstvo je cijenilo sve okolnosti konkretnog slučaja, iz kojih proizlazi težina povrede i odgovornosti dužnosnika. Člankom 44. stavkom 1. ZSSI propisano je da sankciju obustave isplate dijela neto mjesečne plaće Povjerenstvo izriče u iznosu od 2.000 do 40.000 kn, vodeći računa o težini i posljedicama povrede ZSSI. Kao okolnost koja uvećava težinu povrede ZSSI i opravdava izricanje više sankcije unutar Zakonom propisanog okvira, Povjerenstvo je ocijenilo činjenicu da je dužnosnik osobno odlučivao o nastanku poslovnih odnosa između Općine Kalnik i četiri poslovna subjekta, te da isti postoje u kontinuitetu kroz razdoblje od nekoliko godina, čime je za iste ostvarena velika materijalna korist, kao i da je istodobno odobravao isplate istim poslovnim subjektima i kao vršitelj dužnosti TZ Općine Kalnik. Cijeneći navedene okolnosti, Povjerenstvo smatra da je za opisanu povredu primjerena sankcija iz članka 42. stavka 1. podstavka 2. ZSSI, obustava isplate dijela neto mjesečne plaće u ukupnom iznosu od 30.000,00 kn, koja će trajati 12 mjeseci, te će se izvršiti u 12 jednakih mjesečnih obroka, svaki u pojedinačnom iznosu 2.500,00 kn. S obzirom da prema podacima, koje je dužnosnik naveo u podnesenom izvješću o imovinskom stanju, dužnosnik prima volontersku naknadu u iznosu od 2.200,00 kn, Povjerenstvo će prilikom izvršenja sankcije voditi računa o članku 44. stavku 2. ZSSI, koja propisuje da iznos obuhvaćen obustavom ne smije prelaziti jednu polovinu mjesečne plaće dužnosnika, a što prema članku 4. stavku 1. ZSSI obuhvaća i volontersku naknadu.

Sud smatra da je pobijana odluka u odnosu na točku I. do IV. izreke zasnovana na Zakonu, te je prihvatio stajalište Povjerenstva da je u postupku utvrđeno da je dužnosnik, ovdje tužitelj počinio povredu članka 7. točke c) ZSSI, zloupotrijebivši posebna prava dužnosnika koja proizlaze iz obnašanja dužnosti općinskog načelnika Općine Kalnik, neovisno o ovlasti za odlučivanje o nastanku poslova male vrijednosti, kada je povodom obnašanja iste dužnosti odlučivao o nastanku poslovnih odnosa između Općine Kalnik i navedenih poslovnih subjekata, VELKOM d.o.o., KALNIČANKA PROIZVODI d.o.o., CONSULTING PROJEKT PLUS d.o.o. i KALNIČKA POLJOPRIVREDNA ZADRUGA, u kojima ima više od 0,5 % udjela u vlasništvu, odnosno isti je član zadruge, s jednakim članskim ulogom. Nadalje, sud je prihvatio i stajalište Povjerenstva da je tužitelj kao dužnosnik počinio povredu članka 7. točke c) ZSSI, jer je u razdoblju od 17. ožujka 2014. do 23. veljače 2015. godine, te u razdoblju od 17. svibnja 2016. godine do donošenja odluke, kao obnašatelj funkcije vršitelja dužnosti TZ Općine Kalnik, kao funkciji koja proizlazi iz obnašanja dužnosti općinskog načelnika Općine Kalnik, odlučivao o nastanku poslovnih odnosa između TZ Općine Kalnik i poslovnih subjekata s kojima je dužnosnik interesno povezan činjenicom vlasništva. Pri tome treba naglasiti da je sud prihvatio obrazloženja navedenih stajališta iz pobijane odluke, jer su utemeljena na relevantnim činjenicama i pravnim odredbama. Uslijed iznijetog, a na temelju članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, odlučeno je kao u točki I. izreke pobijane odluke.

U svezi poništenja pobijane odluke u točki V. izreke potrebno je naznačiti da postupanje Povjerenstva o izboru vrste i mjere sankcije, odnosno u procesu individualizacije

sankcije je jednako važno, ako ne i važnije od dijela koji se bavi utvrđivanjem povrede i odgovornosti dužnosnika, te prouzročene posljedice. Problem odmjere prave sankcije dužnosniku u slučaju sukoba interesa predstavlja složeni intelektualni proces. Na to upućuje odredba članka 39. stavka 7. ZSSI, prema kojoj odluke Povjerenstva moraju biti obrazložene. U konkretnom slučaju navedeno postupanje sažeto je u dvije rečenice. Prilikom odmjerenja vrste i visine sankcije Povjerenstvo je cijnilo sve okolnosti konkretnog slučaja iz kojih proizlazi težina povrede i odgovornost dužnosnika. Kao okolnost koja uvećava težinu povrede ZSSI i opravdava izricanje više sankcije unutar Zakonom propisanog okvira, Povjerenstvo je ocijenilo činjenicu da je dužnosnik osobno odlučivao o nastanku poslovnih odnosa između Općine Kalnik i četiri poslovna subjekta, te da isti postoje u kontinuitetu kroz razdoblje od nekoliko godina, čime je za iste ostvarena velika materijalna korist i da je istodobno odobravao isplate istim poslovnim subjektima i kao vršitelj dužnosti TZ Općine Kalnik. Stoga se radi o manjkavosti u utvrđivanju odlučnih činjenica, što ima za posljedicu poništavanje odluke u tom dijelu, odnosno radi se o nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju ili o nedostatku obrazloženih olakotnih i otegotnih okolnosti, koje su cijanjene od strane Povjerenstva. U razlozima odluke mora se određeno navesti kojim dokazima su utvrđene činjenice o kojima ovisi odluka o sankciji, te razloge zbog kojih Povjerenstvo uzima da one zaista postoje. Proces individualizacije sankcije ne smije biti shvaćen kao mehanički proces primjene zakonske norme u odnosu na konkretnog dužnosnika. Sastavni dio zakonskog obilježja određene povrede od strane dužnosnika ne može se, sam za sebe, uzeti u obzir kao otegotna okolnost pri odmjerenju sankcije, jer bi se tada ta okolnost dvostruko vrednovala: jednom kao element povrede (npr. zlouporabe posebnih prava dužnosnika, koje proizlaze iz obavljanja dužnosti općinskog načelnika), a drugi put kao relevantna za odluku o sankciji. Dakle, tužitelju je kao dužnosniku zabranjeno osobno zlouporabiti svoja posebna prava iz obavljanja dužnosti. Radi se o pretpostavkama pod kojima može određeni dužnosnik biti osobno, subjektivno, proglašen odgovornim za njegovo protupravno djelo. Nadalje, postavlja se pitanje materijalne koristi (koja, također, nije obrazložena), kao okolnosti relevantne za odmjerenje sankcije. Isto tako, dužnosnik ne bi smio imati koristi od povrede odredbi ZSSI, a pogotovo u odnosu na članak 17. stavak 5. ZSSI, koji propisuje da su pravni poslovi i pravni akti, koji su sklopljeni, odnosno doneseni protivno odredbama članka 17. ZSSI, ništetni. Osim toga, Povjerenstvo nije uzelo u obzir prilikom odmjerenja vrste i visine sankcije okolnosti pod kojima je povreda počinjena, odnosno nije se očitovalo na navode tužitelja da Općina Kalnik nema na svom području puno trgovačkih subjekata, a pogotovo s odgovarajućim djelatnostima, s obzirom na veličinu Općine i broj žitelja. Povjerenstvo nije uzelo u obzir niti ponašanje tužitelja, pa tako npr. i u odnosu na primjenu članka 39. stavka 1. ZSSI, budući da je isto postupalo po anonimnoj prijavi, pa je tražilo od tužitelja kao općinskog načelnika da dostavi podatke „protiv sebe“ prije donošenja odluke o pokretanju postupka za odlučivanje o sukobu interesa protiv ovdje tužitelja kao općinskog načelnika Općine Kalnik. Dakle, izvor stjecanja vlastitih saznanja o mogućoj povredi ZSSI Povjerenstvo nije temeljilo na članku 39. stavku 5. ZSSI. Prema stavku 3. istog članka Povjerenstvo će po pokretanju postupka iz stavka 1. ovog članka izvijestiti dužnosnika, te obvezno zatražiti njegovo očitovanje o navodima prijave (odnosno navodima vlastitih saznanja), koje je dužnosnik dužan dostaviti Povjerenstvu u roku od 15 dana od primitka pisanog zahtjeva. Nadalje, tužitelj je npr. sklopio i ugovor o prijenosu upravljačkih prava u trgovačkim društvima od 23. rujna 2014. godine. Osim toga, svrha kažnjavanja (sankcioniranja) povrede treba promatrati i u kontekstu vremena kada je ista počinjena i kada se izriče sankcija. Zasigurno nije isto izriče li se prijekor kroz sankciju za učinjenu povredu kratko nakon što je ista počinjena ili sa značajnim vremenskim odmakom. Ta okolnost ima odraza kako u odnosu na samog dužnosnika kao počinitelja povrede, tako i na smisao prijekora društvene zajednice zbog počinjene povrede. Nadalje, postavlja se pitanje kontinuiteta u odlučivanju tužitelja kao dužnosnika, tj. o

njegovom osobnom odlučivanju o nastanku poslovnih odnosa između Općine Kalnik i četiri poslovna subjekta, odnosno o njegovima odobrenjima isplata istim poslovnim subjektima u svojstvu vršitelja dužnosti TZ Općine Kalnik. Dakle, radi li se o stjecaju utvrđenih povreda ZSSI ili o produljenju protupravnog ponašanja tužitelja. Također, treba uzeti u obzir mogućnost ublažavanja sankcije, odnosno oslobođenje tužitelja od iste. Osim toga, sud je mišljenja da postoji nemogućnost provedbe utvrđene sankcije: obustava isplate dijela neto mjesečne plaće u ukupnom iznosu od 30.000,00 kn, koja će trajati 12 mjeseci, te će se izvršiti u 12 jednakih mjesečnih obroka, svaki u pojedinačnom iznosu od 2.500,00 kn. Jer, članak 44. stavak 2. ZSSI propisuje da sankcija obustave isplate dijela neto mjesečne plaće dužnosnika ne može trajati dulje od 12 mjeseci, a iznos obuhvaćen obustavom ne smije prelaziti jednu polovinu neto mjesečne plaće dužnosnika. Naime, tuženik navodi da tužitelj prima volontersku naknadu od 2.200,00 kn, dok stavak 3. istog članka propisuje da izvršnu odluku Povjerenstvo dostavlja radi provedbe službi koja obavlja obračun plaće dužnosnika. Uslijed iznijetog, a na temelju članka 58. stavka 1., u svezi s člankom 81. stavkom 2. Zakona o upravnim sporovima, odlučeno je kao u točki II. i III. izreke pobijane odluke.

Točka IV. izreke temelji se na članku 79. stavku 4. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10, 143/12, 152/14. i 29/17.), prema kojem sud može odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove, ako stranka djelomično uspije u sporu. Isti stavak citiranog članka propisuje da ako stranka izgubi spor u cijelosti, snosi sve troškove spora, ako zakonom nije drukčije propisano.

Sud nije prihvatio prijedlog tužitelja za odgovnim učinkom tužbe, budući da isti nije dokazao da su ispunjeni uvjeti iz članka 26. stavka 2. ZUS-a.

U Zagrebu, 4. studenog 2019. godine

Sudac:
Ivan Levak, v.r.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU:

Protiv točke I. i IV. izreke ove odluke dopuštena je žalba Visokom upravnom sudu 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 odluke. Žalba odgađa izvršenje pobijane odluke (članak 66. stavak 5. ZUS-a).

Protiv točke II. i III. izreke ove odluke nije dopuštena žalba sukladno članku 66.a stavku 1. Zakona o upravnim sporovima, te protiv rješenja o odbijanju prijedloga za odgovnim učinkom tužbe (članak 67. stavak 1. ZUS-a).

Za točnost prijeka – ovlaštenu službenicu
Snježana Miletić

