



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

POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE
U SUKOBU INTERESA

BROJ: 711-U-783-P-129-19/21-17-4

PRIMLJENO: NEPOSREDBNO - PREDANO POŠTI

dana 01-03-2021 20.....

Prilog -

Poslovni broj: 2 UsI-1380/2020-8

U IME REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Upravni sud u Osijeku, po sucu Berislavu Babiću uz sudjelovanje zapisničarke Adele Franc, u upravnom sporu tužiteljice Katice Mišković iz Slobodnica, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Zagreb, Ulica kneza Mutimira 5, kojeg zastupa Mia Jurinić, službena osoba tuženika, radi sukoba interesa, 23. veljače 2021.,

presudio je

Odbija se kao neosnovan tužbeni zahtjev za poništavanje odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, broj: 711-I-1696-P-129-19-20-11-19 od 9. listopada 2020.

Obrazloženje

Tuženik je osporavanom odlukom, u točki I izreke utvrdio da je istovremenim obnašanjem dužnosti pomoćnice ministra regionalnoga razvoja i fondova Europske unije te obavljanjem funkcije članice Upravnog vijeća ustanove Hrvatski centar za zadružno poduzetništvo, a koja nije ustanova od posebnog državnog interesa niti od posebnog interesa za jedinicu lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave niti je posebnim zakonom određeno da je dužnosnica članica Upravnog vijeća navedene ustanove po položaju, od 1. srpnja 2017. do 1. siječnja 2019., dužnosnica Katica Mišković počinila povredu članka 14. stavka 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa (Narodne novine, broj: 26/ 11, 12/12, 126/ 12, 48/13 i 57 /15, dalje u tekstu ZSSI); u točki II. izreke odluke, za povredu ZSSI-a, opisanu pod točkom I. izreke odluke, dužnosnici Katici Mišković izrečena je sankcija iz članka 42. stavka 1. podstavka 2. ZSSI-a, obustava isplate dijela neto mjesečne plaće u iznosu od 2.000,00 kuna, koja će se izvršiti u 2 jednaka uzastopna mjesečna obroka, svaki u pojedinačnom iznosu od 1.000,00 kuna.

Tužiteljica u tužbi navodi da osporavanu odluku smatra nezakonitom jer je protivna odredbama i svrsi ZSSI-a, protivna obvezujućem pravnom shvaćanju izraženom u presudi Upravnog suda u Osijeku, poslovni broj: 7 UsI-315/2020-11 od 23. lipnja 2020. te ustaljenoj praksi tuženika. Smatra da joj je osporavanom odlukom tuženika povrijeđeno pravo na jednakost svih pred zakonom kao i pravo na obrazloženu odluku. Ističe da je od prestanka povrede do dana donošenja osporavane odluke tuženika prošlo više od godinu dana, zbog čega

predlaže da se predmetni postupak obustavi, pozivom na odredbu članka 20. ZSSI-a. Tužiteljica smatra da tuženik nije izrekao primjerenu sankciju, u skladu s pravnim shvaćanjem izraženo u navedenoj presudi ovog suda, odnosno da je bio dužan razmotriti svrsishodnost primjene odredbe članka 43. ZSSI-a, odnosno izricanja opomene kao sankcije. Smatra neosnovanim pozivanje tuženika na činjenicu da je tužiteljica bila pomoćnica ministra, budući da ZSSI ne pravi razliku između dužnosnika bilo koje razine. Osim toga, samim ZSSI-om nije propisana gradacija potrebne duljine trajanja povrede, da bi se povreda koja traje dulje od godine dana smatrala težom. Ističe da je tuženik u istovrsnim predmetima donio odluke u kojima je za istu povredu i dulje trajanje izrekao lakšu sankciju – opomenu. Stoga tužiteljica smatra da joj je povrijeđeno pravo na jednakost svih pred zakonom, pravo na obrazloženu odluku tuženika, pravnu sigurnost i pravo na zaštitu od arbitrarnog postupanja. Slijedom navedenoga tužiteljica predlaže da sud poništi osporavanu odluku tuženika.

U odgovoru na tužbu tuženik navodi kako u cijelosti ostaje kod osporene odluke iz razloga navedenih u istoj. Smatra da je postupio po presudi ovog suda, jer da je nezakonitim ocijenjena ranija odluka tužitelja u dijelu koji se odnosi na trajanje povrede, dok je izbor i visina sankcije diskrecijsko pravo tuženika. Tvrdi da je irelevantna činjenica da je od dana povrede tužiteljice do donošenja osporavane odluke proteklo više od godinu dana, budući da se radi o ponovljenom postupku. Ističe da je u odnosu na dopuštenje izricanja sankcije utvrdio da je tužiteljica i dalje dužnosnica te je uzeo u obzir da zabrana istovremenog obnašanja dužnosti iz članka 3. ZSSI-a i obavljanja funkcije člana upravnog vijeća ustanova, iz članka 14. stavka 1. i 2. ZSSI-a, sukladno članku 20. stavku 3. ZSSI-a, obvezuje dužnosnike od dana stupanja na dužnost, za vrijeme obnašanja dužnosti i daljnjih dvanaest mjeseci od dana prestanka obnašanja dužnosti. U odnosu na obustavu postupka, tuženik smatra da je u ranijoj presudi već odgovorio na iste navode tužiteljice. Vezano za prigovor tužiteljice da samim ZSSI-om nije propisana gradacija potrebne duljine trajanja povrede, da bi se povreda koja traje dulje od godine dana smatrala težom, tuženik navodi da ZSSI daje tuženiku diskrecijsko pravo odlučiti upućuje li postupanje i odgovornost dužnosnika na izricanje opomenu ili teže sankcije. Ističe da je, prilikom odlučivanja o sankciji uzeo u obzir trajanje povrede kao i činjenicu da je tužiteljica u povredi bila gotovo cijeli svoj mandat pomoćnice ministra, a da u tom razdoblju nije zatražila razrješenje s funkcije članice Upravnog vijeća navedene institucije. U odnosu na prigovor tužiteljice da je tuženik u istovrsnim predmetima donio odluke u kojima je za istu povredu i dulje trajanje izrekao lakšu sankciju – opomenu, tuženik ističe da se u tim predmetima radi o potpuno različitom utvrđenju činjenica u odnosu na ovu upravnu stvar, a da je praksa tuženika u ovakvim istovrsnim predmetima ujednačena. Stoga tuženik predlaže sudu odbiti tužbeni zahtjev kao neosnovan.

Ocjenjujući zakonitost osporavane odluke sud je izvršio uvid u sudski spis i spis tuženika dostavljen uz odgovor na tužbu kao i spis ovog suda poslovni broj: 7 UsI-315/2020 te je održao raspravu 23. veljače 2021. u odsutnosti uredno pozvanih stranaka, primjenom odredbe članka 39. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 i 29/17; u daljnjem tekstu: ZUS).

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja u smislu odredbe iz članka 33. i članka 55. stavka 3. ZUS-a sud je utvrdio da tužbeni zahtjev nije osnovan.

Osporavano rješenje tuženika doneseno je u ponovnom postupku, nakon što je ovaj sud presudom poslovni broj: 7 UsI-315/2020-11 od 23. lipnja 2020. poništio odluku tuženika broj: 711-I-300-P-129-19/20-05-19 od 11. listopada 2019. i predmet vratio na ponovni postupak. Poništenom odlukom utvrđeno je da je tužiteljica istovremenim obnašanjem dužnosti pomoćnice ministra regionalnoga razvoja i fondova Europske unije te obavljanjem funkcije članice Upravnog vijeća ustanove Hrvatski centar za zadružno poduzetništvo, od 1. srpnja 2017. do dana donošenja odluke, počinila povredu članka 14. stavka 1. ZSSI te joj je izrečena sankcija iz članka 42. stavka 1. podstavka 2. ZSSI-a, obustava isplate dijela neto mjesečne plaće u iznosu

od 2.000,00 kuna, koja će se izvršiti u 2 jednaka uzastopna mjesečna obroka, svaki u pojedinačnom iznosu od 1.000,00 kuna.

U obrazloženju navedene presude od 23. lipnja 2020. se između ostalog navodi da sud osporavanu odluku u pogledu utvrđenja duljine trajanja povrede ZSSI-a (odredbe članka 14.) od strane tužiteljice nije mogao ocijeniti zakonitom obzirom da je ustanova Hrvatski centar za zadružno poduzetništvo u trenutku donošenja ove odluke tuženika *ex lege* prestala s radom, ali još uvijek nije bila izbrisana iz sudskog registra, zbog čega je mandat tužiteljice na funkciji članice Upravnog vijeća iste ustanove i dalje trajao. Obzirom da je sud utvrdio da je trajanje povrede kraće, a da odluka tuženika o izboru (i visini) sankcije predstavlja diskrecijsko pravo tuženika te da sud može odlučivati isključivo o zakonitosti izbora, granicama ovlasti i svrsi radi koje je ista dana, predmet je vraćen na ponovno odlučivanje u pogledu izbora sankcije. Točno navodi tužiteljica da se u presudi navodi i da tuženik u ponovnom postupku odluči o primjerenoj sankciji s obzirom na narav povrede i dužinu trajanja povrede, dakle od stupanja tužiteljice na dužnost do zaključno 1. siječnja 2019., međutim, obzirom da sud ne ulazi u diskrecijsko pravo tuženika i da je upravo zbog toga predmet i vraćen na ponovni postupak, dane su samo preporuke tuženiku koje treba uzeti u obzir pri izboru sankcije, a nije mu nametnut sam izbor sankcije. Dakle, neosnovan je prigovor tužiteljice da tuženik nije postupio po pravnom shvaćanju izraženom u navedenoj presudi.

Člankom 14. stavkom 1. ZSSI-a propisano je da dužnosnici ne mogu biti članovi upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava, upravnih vijeća ustanova, odnosno nadzornih odbora izvanproračunskih fondova niti obavljati poslove upravljanja u poslovnim subjektima.

Člankom 14. stavkom 2. ZSSI-a propisano je da dužnosnici iznimno mogu biti članovi u najviše do dva upravna vijeća ustanova, koje su odlukom nadležnog predstavničkog tijela proglašene ustanovama od posebnog državnog interesa ili od posebnog interesa za jedinicu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, osim ako posebnim zakonom nije određeno da je dužnosnik član upravnog vijeća ustanove po položaju. Istim stavkom propisano je da za članstvo u upravnim vijećima ustanova dužnosnik nema pravo na naknadu, osim prava na naknadu putnih i drugih opravdanih troškova.

Sukladno članku 14. stavku 3. ZSSI-a Hrvatski sabor utvrđuje popis pravnih osoba od posebnog državnog interesa, na prijedlog Vlade Republike Hrvatske, a sukladno stavku 4. istog članka ZSSI-a, Predstavnička tijelo jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave utvrđuje popis pravnih osoba od posebnog interesa za tu jedinicu.

Ograničenje istovremenog obavljanja funkcije člana upravnog vijeća ustanova iz članka 14. stavka 1. i 2. ZSSI-a, kao i ostalih nedopuštenih upravljačkih funkcija, na temelju članka 20. stavka 3. ZSSI-a obvezuje dužnosnike od dana stupanja na dužnost za vrijeme obnašanja dužnosti te daljnjih dvanaest mjeseci od dana prestanka obnašanja dužnosti.

Hrvatski centar za zadružno poduzetništvo osnovan je na temelju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zadrugama (Narodne novine, broj 76/14.), a kao predstavnica Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije članom Upravnog vijeća bila je imenovana Katica Mišković.

U navedenoj je presudi utvrđeno da tužiteljica nije obavljala funkciju članice Upravnog vijeća ustanove Hrvatski centar za zadružno poduzetništvo po položaju na temelju posebnog Zakona, u smislu iznimke koju propisuje članak 14. stavak 2. ZSSI-a te da je obnašajući dužnost pomoćnice ministra regionalnog razvoja i fondova Europske unije istovremeno obnašala i funkciju članice Upravnog vijeća ustanove Hrvatski centar za zadružno poduzetništvo, a koja ustanova nije proglašena ustanovom od posebnog državnog interesa niti od posebnog interesa za jedinicu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave niti je posebnim zakonom određeno da je dužnosnica članica Upravnog vijeća navedene ustanove po položaju čime je počinila povredu članka 14. stavka 1. ZSSI-a.

Na temelju članka 42. stavka 1. ZSSI-a, Povjerenstvo dužnosnicima za povredu odredbi članka 14. ZSSI-a može izreći sankciju. Prilikom odluke o potrebi izricanja te vrste sankcije Povjerenstvo je dužno cijeniti sve okolnosti konkretnog slučaja iz kojih proizlazi težina povrede i odgovornost dužnosnice.

Člankom 44. stavkom 1. ZSSI-a propisano je da sankciju obustave isplate neto mjesečne plaće Povjerenstvo izriče u iznosu od 2.000,00 do 40.000,00 kn, vodeći računa o težini i posljedicama povrede Zakona. Pritom se napominje da se plaćom, sukladno članku 4. stavku 1. ZSSI-a, smatra svaki novčani primitak za obnašanje dužnosti pa tako i eventualna naknada plaće nakon prestanka obnašanja dužnosti.

Izbor predmetne sankcije tuženik obrazlaže činjenicom da je tužiteljica gotovo cijelog svojeg mandata na dužnosti pomoćnice ministra regionalnog razvoja i fondova Europske unije činila utvrđenu povredu, da je valjalo tužiteljici izreći obustavu isplate dijela neto mjesečne plaće dužnosnice kao težu vrstu sankcije, pri čemu je kao olakotne okolnosti cijenilo da je tužiteljica imenovana za članicu Upravnog vijeća još dok je bila državna službenica, te je nastavila istu funkciju obnašati i nakon što je imenovana za pomoćnicu ministra kada više tu funkciju nije smjela obnašati; da dužnosnica nije primala naknadu za obnašanje predmetne funkcije kao i činjenicu da dužnosnica nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama Zakona o zadrugama (1. siječanj 2019.) više nije mogla utjecati na svoje članstvo u Upravnom vijeću. Zbog navedenog, tuženik za utvrđene povrede ZSSI-a izrekao minimalnu novčanu sankciju iz članka 42. stavka 1. podstavka 2. u vezi s člankom 44. ZSSI-a, odnosno obustavu isplate dijela neto mjesečne plaće u ukupnom iznosu od 2.000.00 kn, u trajanju od 2 mjeseca (koja će se izvršiti u 2 jednaka uzastopna mjesečna obroka).

Tuženik pravilno ističe u odgovoru na tužbu da je sud u ranijoj presudi već odgovorio na prigovor tužiteljice da je predmetni postupak valjalo obustaviti s obzirom da je u vrijeme pokretanja navedenog postupka (18. travnja 2019.) Centar već prestao s radom. Kako je dakle već navedeno, ti prigovori nisu od utjecaja na odlučivanje u ovoj upravnoj stvari, jer na temelju odredbe članka 20. stavak 3. ZSSI-a obveze koje za dužnosnika proizlaze, između ostaloga, iz članka 14. ovog Zakona počinju danom stupanja na dužnost i traju dvanaest mjeseci od dana prestanka obnašanja dužnosti, te stoga nisu bili ispunjeni uvjeti za obustavu predmetnog postupka po toj osnovi.

U odnosu na navode tužiteljice da ZSSI ne pravi razliku između dužnosnika bilo koje razine i trajanja povrede, pravilno tuženik navodi da se radi o njegovoj diskrecijskoj ocjeni, pri izboru koje tuženik odlučuje upućuje li postupanje i odgovornost dužnosnika na izricanje opomene ili teže sankcije. Tuženik je tako, prilikom odlučivanja o sankciji uzeo u obzir trajanje povrede kao i činjenicu da je tužiteljica u povredi bila gotovo cijeli svoj mandat pomoćnice ministra, a da u tom razdoblju nije zatražila razrješenje s funkcije članice Upravnog vijeća navedene institucije, što ovaj sud smatra utemeljenim i opravdanim.

Osim toga, tuženik je utemeljeno otklonio i prigovor tužiteljice da je tuženik u istovrsnim predmetima donio odluke u kojima je za istu povredu i dulje trajanje izrekao lakšu sankciju zbog čega joj je povrijeđeno pravo na jednakost svih pred zakonom, pravo na obrazloženu odluku tuženika, pravnu sigurnost i pravo na zaštitu od arbitrarnog postupanja. Naime, tuženik obrazlaže da se u tim predmetima radi o potpuno različitom utvrđenju činjenica u odnosu na ovu upravnu stvar, a da je praksa tuženika u ovakvim istovrsnim predmetima ujednačena.

Kako, dakle, tužiteljica u tužbi ne iznosi pravno relevantne prigovore koji bi utjecali na drukčije rješenje ove upravne stvari, a sud ne nalazi nezakonitosti u osporavanom rješenju tuženika, odnosno provedenom upravnom postupku, sud smatra da donošenjem pobijane odluke nije došlo do povrede prava tužiteljice, kao niti do povrede zakona na štetu tužiteljice

Poslovni broj: 2 UsI-1380/2020-8

pa je primjenom odredbe članka 57. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima tužbeni zahtjev tužiteljice odbijen kao neosnovan, kao u izreci ove presude.

U Osijeku 23. veljače 2021.

Sudac
Berislav Babić v.r.

Uputa o pravnom lijeku:

Protiv ove presude dopuštena je žalba Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske. Žalba se podnosi putem ovoga suda, u dovoljnom broju primjeraka za sud i sve stranke u sporu, u roku od 15 dana od dana dostave presude. Žalba odgađa izvršenje pobijane presude (članak 66. stavak 5. Zakona o upravnim sporovima).

