Broj: 711-I-2473-P-59-21/22-04-17

Zagreb, 3. lipnja 2022.

**Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa** (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo) u sastavu Nataše Novaković kao predsjednice Povjerenstva te Tončice Božić, 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. i 57/15., u daljnjem tekstu: ZSSI/11), **u predmetu dužnosnika Marina Puha, direktora Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo,** pokrenutom odlukom Povjerenstva broj: 711-I-2201-P-59/21-02-17 od 24. studenoga 2021., na 174. sjednici, održanoj 3. lipnja 2022., donosi sljedeću

**ODLUKU**

1. **Propustom da po pisanom nalogu Povjerenstva, u danom roku koji je protekao 5. veljače 2021., podnese pravilno i potpuno ispunjeni obrazac izvješća o imovinskom stanju dužnosnika povodom stupanja na dužnost vršitelja dužnosti direktora Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo (u daljnjem tekstu: Agencija) dana 1. travnja 2018. te povodom ponovnog izbora/imenovanja na dužnost direktora Agencije dana 1. svibnja 2019.g., dužnosnik Marin Puh, vršitelj dužnosti Agencije od 1. travnja 2018. do 1. svibnja 2019. te direktor Agencije od 1. svibnja 2019.g., počinio je povredu članka 10., u vezi s člancima 8. i 9. ZSSI/11-a.**
2. **Za utvrđenu povredu iz točke I. izreke ove odluke dužnosniku Marinu Puhu izriče se sankcije obustave isplate dijela neto mjesečne plaće u ukupnom iznosu od 8.000,00 kn, koja će trajati 8 mjeseci te će se izvršiti u 8 jednakih uzastopnih mjesečnih obroka, svaki u pojedinačnom mjesečnom iznosu od 1.000,00 kn.**
3. **Upućuje se dužnosnika da podnese izvješće o imovinskom stanju dužnosnika povodom okolnosti iz točke I. izreke, jer će se u suprotnom protiv njega moći pokrenuti novi postupak zbog kršenja odredbi članka 8. i 9. ZSSI/11-a.**

Obrazloženje

Člankom 60. Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, broj 143/21., u daljnjem tekstu: ZSSI/21), koji je stupio na snagu 25. prosinca 2021., propisano je da će se postupci započeti prije stupanja na snagu toga Zakona dovršiti prema odredbama ZSSI/11-a.

S obzirom da je predmet P-59/21 pokrenut prije stupanja ZSSI/21-a na snagu, isti je dovršen sukladno odredbama ZSSI/11-a.

Povjerenstvo je na 149. sjednici održanoj 24. studenoga 2021. donijelo odluku o pokretanju postupak za odlučivanje o sukobu interesa protiv dužnosnika Marina Puha, vršitelja dužnosti direktora Agencije od 1. travnja 2018. do 1. svibnja 2019. te direktora Agencije od 1. svibnja 2019.g., zbog mogućeg kršenja članka 8. i 9. ZSSI/11-a, koja proizlazi iz propusta da po pisanom nalogu Povjerenstva, u danom roku koji je protekao 5. veljače 2021.g., podnese pravilno i potpuno ispunjeni obrazac izvješća o imovinskom stanju dužnosnika povodom stupanja na dužnost vršitelja dužnosti direktora Agencije te ponovnog izbora/imenovanja na dužnost direktora Agencije.

Dužnosnik je zaprimio navedenu odluku 3. siječnja 2022. te se na istu očitovao u otvorenom zakonskom roku.

Dužnosnik u bitnome navodi da direktor Agencije nije dužnosnik u smislu odredbe članka 3. stavka 1. podstavka 31. ZSSI/11-a (ranije podstavka 35. ZSSI/11-a) te da ga ne obvezuju odredbe tog Zakona. Navodi da je to temeljni razlog zbog kojeg nije postupio prema zaključku od 18. siječnja 2021. te da ostaje kod svog stava.

Naime, ističe da je Agencija osnovana Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o zračnom prometu („Narodne novine“, broj 46/07.) te da je njezin institucionalni položaj uređen Zakonom o zračnom prometu („Narodne novine“, broj 69/09., 84/11., 54/13., 127/13. i 92/14.). Navodi kako je iz mjerodavnih odredbi Zakona o zračnom prometu i Statuta Agencije razvidno da Agencija po svom institucionalnom položaju i organizacijskom obliku nije ustrojena kao ured, agencija, direkcija ili druga stručna služba koje Vlade Republike Hrvatske uredbom osniva radi obavljanja poslova iz svojeg djelokruga i određuje njihov ustroj.

S tim u vezi iznosi da je meritum ove upravne stvari neustavan i nezakonit zaključak od 28. travnja 2015. kojim je Povjerenstvo nepravilno i pogrešno utvrdilo da je direktor Agencije dužnosnik, što je Povjerenstvo obrazložilo potrebom ustrojavanja Registra dužnosnika, te je u tom cilju samovoljno provelo analizu, utvrdilo kriterije i donijelo odluku koje se agencije smatraju agencijama Vlade u smislu članka 3. stavka 1. podstavka 35. ZSSI/11-a, odnosno donijelo zaključak o ravnateljima agencija koji se smatraju dužnosnicima u smislu navedene odredbe ZSSI-a.

Navodi da je temeljem tog zaključka tadašnji direktor Agencije upisan u Registar dužnosnika, kao što je on osobno upisan kao vršitelj dužnosti direktora Agencije, odnosno direktor Agencije te da se zaključak ne zasniva na odredbama ZSSI/11-a, nego na samovoljnom postupanju Povjerenstva koje nezakonito tumači odredbe ZSSI/11-a, te na posredan način, upisom u Registar dužnosnika, utvrđuje dužnosnički status.

Dužnosnik naglašava da ne postoji zakonska osnova temeljem koje bi se utvrdilo da je direktor Agencije dužnosnik, jer su člankom 3. stavkom 1. podstavkom 31. ZSSI-a izrijekom navedene osobe koje se smatraju dužnosnicima povodom dužnosti koju obavljaju te je Povjerenstvo imalo je na raspolaganju popis iz članka 52. stavka 3. ZSSI-a, ukoliko je bilo u dvojbi vezano za status dužnosnika.

U prilog svojih tvrdnji dužnosnik se poziva na odredbe novog ZSSI/21-a koji je u članku 3. stavku 1. podstavku 45. propisao da su obveznici u smislu tog Zakona ravnatelji i zamjenici ravnatelja agencija kojima je osnivač Republika Hrvatska. Napominje da se u obrazloženju Konačnog prijedloga ZSSI/21-a navodi da se u odnosu na tekst važećeg ZSSI/11-a tim prijedlogom znatno proširuje krug adresata, odnosno obveznika, čime se ujedno znatno proširuje i nadležnost Povjerenstva, s time da ZSSI/21 ne sadrži odredbu koja bi glasila kao odredba članka 3. stavka 1. podstavka 31. ZSSI/11-a.

Također se navodi da se u obrazloženju Konačnog prijedloga ZSSI/21-a iznosi kako se uvodi nova kategorija obveznika koja obuhvaća ravnatelje i zamjenike ravnatelja agencija kojima je osnivač Republika Hrvatska, koja definicija obuhvaća agencije koje potpadaju ili će u budućnosti potpadati pod navedenu kategoriju.

Navodi se da se u istom obrazloženju Konačnog prijedloga ZSSI/21-a ističe da su novim ZSSI/21-a om izrijekom obuhvaćeni predsjednik i članovi Vijeća Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, predsjednici i članovi Upravnog vijeća Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga, ravnatelj i zamjenik ravnatelja Agencije za zaštitu osobnih podataka, predsjednik i članovi uprave Jadrolinije, direktor Hrvatske agencije za osiguranje depozita, generalni direktor Hrvatskih voda, direktor Fonda za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost, ravnatelj i zamjenik ravnatelja Središnje agencije za financiranje i ugovaranje, programa i projekata Europske unije, ravnatelj Centra za restrukturiranje i prodaju i ravnatelj Središnjeg registra osiguranika, te da se širenjem kruga adresata na navedene kategorije uzima u obzir znatan korupcijski potencijal javne dužnosti koje isti obavljaju.

U pogledu Konačnog prijedloga ZSSI/21-a dužnosnik navodi da se u njegovu obrazloženju iznosi kako je u članku 3. dodan stavak 4. koji upućuje nadležna tijela, koja odlučuju o imenovanju i/ili razrješenju svih obveznika tog Zakona, a čije odluke se ne objavljuju u službenom glasilu Republike Hrvatske, da obavijest o imenovanju i/ili razrješenju dostave Povjerenstvu, jer se na taj način namjerava olakšati postupanje Povjerenstva koje bi steklo informaciju o imenovanju i/ili razrješenju, a time i o obveznicima primjene ZSSI/21-a, vezano za radnje iz svoje nadležnosti.

Napominje da je Povjerenstvo svojim očitovanjem Broj: 711-I-1764-0T-11-20/21-24-7 na Nacrt prijedloga ZSSI/21-a predložilo da se briše podstavak 30. te da se izmijeni podstavak 49. na način da isti glasi: „ravnatelji i zamjenici ravnatelja agencija kojima je osnivač Republika Hrvatska“.

Navodi da je Povjerenstvo svoj prijedlog obrazložilo time da su ravnatelji agencija i direkcija te drugih stručnih službi koje Vlade Republike Hrvatske osniva uredbom rukovodeći državni službenici, sukladno članku 74.a Zakona o državnim službenicima, što je u koliziji s člankom 3. stavkom 3. nacrta Zakona, te da je mali broj agencija doista osnovan uredbom, dok su direkcije i stručne službe nesamostalne te podrška samoj Vladi RH, zbog čega se predlaže rukovoditi kategorijom agencija, kao tijela javne vlasti, odnosno samostalnih pravnih osoba čiji je osnivač država, čime se obuhvaća preko 40 postojećih agencija. Navedeni prijedlog je prihvaćen i uvršten u članak 3. stavak 1. točku 45. ZSSI/21-a.

Navodi da se time potvrđuje njegova tvrdnja kako nije dužnosnik u smislu odredbe članka 3. stavka 1. podstavka 31. ZSSI/11-a, te da je to postao tek temeljem odredbe članka 3. stavka 1. podstavka 45. ZSSI/21-a kao nova kategorija obveznika koja bije bila obuhvaćena odredbama ranijeg Zakona.

Sukladno navedenom, ističe da mu je povrijeđen pravni interes, jer mu se protuzakonito nameće obveza podnošenja izvješća o imovinskom stanju.

Člankom 3. stavkom 1. podstavkom 31. ZSSI-a propisano je da su ravnatelji agencija i direkcija Vlade Republike Hrvatske te ravnatelji zavoda koje imenuje Vlada Republike Hrvatske, dužnosnici u smislu navedenoga Zakona.

Uvidom u Registar dužnosnika koji ustrojava i vodi Povjerenstvo, utvrđeno je da je Marin Puh obnašao dužnost vršitelja dužnost direktora Agencije od 1. travnja 2018. do 1. svibnja 2019. te da je od 1. svibnja 2019. direktor Agencije, stoga je povodom obnašanja dužnosti vršitelj dužnost direktora Agencije te direktora Agencije dužan pridržavati se odredbi navedenog Zakona.

Člankom 8. stavkom 1. ZSSI-a propisana je obveza dužnosnika da u roku od 30 dana od dana stupanja na dužnost podnesu Povjerenstvu izvješće s podacima o dužnosti koju obavljaju profesionalno ili neprofesionalno, o ostalim dužnostima koje obnašaju, odnosno djelatnostima koje obavljaju, o djelatnosti koju su obavljali neposredno prije stupanja na dužnost i s podacima o svojoj imovini te imovini svoga bračnog ili izvanbračnog druga i malodobne djece, sa stanjem na taj dan.

Stavkom 2. istog članka nadalje je propisano da su dužnosnici obvezni u roku od 30 dana po prestanku obnašanja javne dužnosti podnijeti Povjerenstvu izvješće o svojoj imovini.

Sukladno stavku 3. toga članka dužnosnici koji su na izborima ponovno izabrani ili imenovani na istu dužnost, bez obzira obnašaju li dužnost profesionalno ili neprofesionalno, obvezni su u roku od 30 dana od dana stupanja na dužnost, na početku novog mandata, podnijeti izvješće Povjerenstvu o svojoj imovini te imovini bračnog ili izvanbračnog druga i malodobne djece, sa stanjem na taj dan.

Člankom 9. stavkom 1. ZSSI-a propisano je da u izvješće iz članka 8. toga Zakona dužnosnici obvezno unose podatke o načinu stjecanja imovine i izvorima sredstava kojima je kupljena pokretna i nepokretna imovina koju je dužnosnik prema istom Zakonu dužan prijaviti.

Člankom 10. stavkom 1. ZSSI-a propisano je da će Povjerenstvo, ukoliko utvrdi da dužnosnik nije ispunio obveze iz članka 8. i članka 9. stavka 1. ZSSI-a, pisanim putem zatražiti od dužnosnika ispunjenje obveze. Stavkom 2. istog članka propisano je da rok za ispunjenje navedene obveze ne može biti duži od 15 dana od dana primitka pisanog zahtjeva. Stavkom 3. toga članka propisano je da će Povjerenstvo, ako dužnosnik ne ispuni navedenu obvezu u danom roku, pokrenuti postupak protiv dužnosnika zbog kršenja odredbi iz članka 8. i 9. ZSSI-a.

Uvidom u Registar imovinskih kartica, utvrđeno je da dužnosnik Marin Puh nije podnio izvješće o imovinskom stanju povodom stupanja na dužnost vršitelja dužnosti direktora Agencije od 1. travnja 2018., te da nije podnio izvješće o imovinskom stanju povodom ponovnog imenovanja/izbora na dužnost direktora Agencije od 1. svibnja 2019. u roku od 30 dana od dana stupanja, odnosno ponovnog imenovanja/izbora na navedenu dužnost. Obzirom da vršitelj dužnosti direktora ima istovjetne ovlasti kao i direktor Agencije, obnašanje dužnosti vršitelja dužnosti direktora smatra se istovjetnim samoj dužnosti.

Povjerenstvo je stoga Zaključkom broj: 711-I-95-IK-3/21-01-16 od 18. siječnja 2021.g. pozvalo dužnosniku da u roku od 15 dana od dana primitka toga zaključka ispuni obvezu podnošenja pravilno i potpuno ispunjenog obrasca izvješća o imovinskom stanju dužnosnika povodom stupanja na dužnost vršitelja dužnosti direktora Agencije te ponovnog imenovanja/izbora na dužnost direktora Agencije. Točkom II. izreke navedenoga Zaključka dužnosnik je upozoren da će, ako ne ispuni obvezu podnošenja pravilno i potpuno ispunjenog izvješća o imovinskom stanju u roku od 15 dana od dana primitka Zaključka, Povjerenstvo protiv njega pokrenuti postupak zbog kršenja odredbi iz članka 10. u vezi s člancima 8. i 9. ZSSI-a.

Uvidom u povratnicu utvrđeno je da je dužnosnik navedeni zaključak zaprimio 21. siječnja 2021.g., te da dužnosnik do dana donošenja ove odluke nije podnio izvješća o imovinskom stanju, niti je to u odnosu na ove okolnosti učinio kasnije.

Naime, u Povjerenstvu je dana 2. veljače 2021.g. zaprimljen podnesak dužnosnika označen kao zahtjev na zaključak, podnesen temeljem odredbe članka 155. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ broj 47/09., u daljnjem tekstu: ZUP), kojim se traži obavješćivanje radi zaštite prava i pravnog interesa.

Nadalje, u Povjerenstvu je dana 2. veljače 2021.g. zaprimljen i prigovor temeljem odredbe članka 122. ZUP-a, jer dužnosnik smatra da mu je povrijeđen pravni interes protuzakonitim nametanjem obveze podnošenja izvješća o imovinskom stanju.

Povjerenstvo je rješenjem broj 711-I-304-IK-3/21-04-18 od 18. veljače 2021.g. odbilo navedeni prigovor ne nalazeći da bi bio povrijeđen dužnosnikov pravni interes. Identično je Povjerenstvo obrazložilo i u dopisu broj: 711-I-305-IK-3/21-05-18 od 18. veljače 2021. kojim je odgovoreno na zahtjev na zaključak kojim se tražila obavijest o postupanju.

Naime, protiv navedenog zaključka kojim ga se poziva ispuniti zakonsku obvezu i dostaviti izvješće o imovinskom stanju nije dopušten pravni lijek, već je dužnosnik dužan po istome zaključku postupiti i podnijeti izvješće o imovinskom stanju, a ukoliko dužnosnik po istome ne postupi protiv njega se pokreće postupak utvrđivanja povrede zakonskih odredbi, te dužnosnik u očitovanju na odluku o pokretanju postupka kao prethodno pravno pitanje, može osporavati svoj status obveznika ZSSI-a.

U odnosu na navode očitovanje da dužnosnik nije obveznik povodom obnašanja dužnosti vršitelja dužnosti ravnatelja Agencije, odnosno ravnatelja Agencije, Povjerenstvo naglašava da je pojam „agencija Vlade Republike Hrvatske“ u smislu članka 3. stavka 1. podstavka 35. ZSSI-a (sada podstavak 31.) protumačen u smislu odredbi ZSSI/11-a i ciljeva njegova donošenja, a ne na način koji bi proizlazio iz tumačenja odredbi članka 26. Zakona o Vladi Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 150/11. i 119/14.) i članka 7. Zakona o sustavu državne uprave („Narodne novine“ broj 150/11. i 12/13.).

Naime, Povjerenstvo je tijelo nadležno za provedbu ZSSI/11-a te je stoga ovlašteno i dužno tumačiti njegove odredbe u skladu sa svrhom donošenja tog Zakona te svog osnivanja, kao tijelo koje je sukladno članku 28. ZSSI-a osnovano kao stalno, neovisno i samostalno državno tijelo u čijoj nadležnosti je provedba odredbi ZSSI/11-a, te bi sama primjena i provođenje ZSSI-a, odnosno ostvarivanje svrhe koja se donošenjem Zakona htjela postići bila dovedena u pitanje kad Povjerenstvo ne bi ujedno imalo ovlast tumačenja istog Zakona, odnosno onih njegovih normi koje to zahtijevaju.

Kako bi uopće bilo u mogućnosti provoditi Zakon, Povjerenstvo je trebalo utvrditi krug dužnosnika koje obvezuju odredbe ZSSI/11-a, odnosno na koje se obnašatelje javnih dužnosti primjenjuju obveze, zabrane i ograničenja propisana istim Zakonom, s obzirom da su pojedine kategorije dužnosnika određene neprecizno (primjerice u konkretnom slučaju u smislu navedene odredbe članka 3. stavka 1. podstavka 31.).

Nadalje, odredbom članka 3. stavka 2. kojom je propisano da se odredbe ZSSI/11-a primjenjuju i na obnašatelje dužnosti koje kao dužnosnike imenuje ili potvrđuje Hrvatski sabor, imenuje Vlada Republike Hrvatske ili Predsjednik Republike Hrvatske, također je neprecizno određen krug dužnosnika, stoga je Povjerenstvo trebalo utvrditi kriterije temeljem kojih obnašatelja konkretne dužnosti imenovanog od strane Hrvatskog sabora ili Vlade Republike Hrvatske obvezuju odredbe ZSSI/11-a te tumačiti tko su dužnosnici u smislu članka 3. stavka 2. ZSSI/11-a.

Navedeno stajalište da Povjerenstvo ima ovlast tumačenja odredbi ZSSI/11-a, odnosno da je ta ovlast pretpostavka primjene navedenog Zakona te ispunjavanja svrhe osnivanja Povjerenstva, potvrđeno je i sudskom praksom upravnih sudova u postupcima kada je odlučivano povodom tužbi dužnosnika podnesenih protiv odluka tuženika kojima su tužitelji pokušavali osporiti svoj status dužnosnika. U tim se presudama navodi da Povjerenstvo kao neovisno i stručno tijelo, osim nadležnosti provođenja ZSSI/11-a, ujedno ima i ovlast tumačenja ZSSI/11-a, jer bi se u suprotnom, a zbog nedorečenosti ZSSI/11-a i neprecizno određenog kruga dužnosnika i obnašatelja javnih dužnosti na koje se isti odnosi, dovelo u pitanje primjena i provođenje kao i ostvarenje svrhe koje se htjelo postići donošenjem Zakona te osnivanjem Povjerenstva.

Tako je Upravni sud u Zagrebu presudom, poslovni broj: Usl-2292/13-12 od 12. srpnja 2015.g. utvrdio da je Povjerenstvo pravilno primijenio odredbu članka 3. stavka 2. ZSSI/11-a, kada je utvrdio da se odredbe ZSSI-a primjenjuju na glavnog ravnatelja Hrvatske radiotelevizije, odnosno sud je ocijenio da je glavni ravnatelj Hrvatske radiotelevizije dužnosnik u smislu članka 3. stavka 2. ZSSI-a, iako poimenično obnašatelj te dužnosti nije naveden kao dužnosnik u istom članku, niti se ta konkretna funkcija uopće spominje u ZSSI/11-u.

Navedena pravomoćna presuda potvrđena je drugostupanjskom presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske Usž-1893/15-2 od 19. svibnja 2016.

Identično pravno stajalište zauzeto je u pravomoćnoj presudi Upravnog suda u Rijeci, poslovni broj: Usl-1742/13 od 9. listopada 2014., kojom je sud prihvatio obrazloženje da je direktor Državne agencije za sanaciju banaka i osiguranje štednih uloga obveznik ZSSI/11-a, iako ova funkcija nije poimenično navedena u tom Zakonu. Sud u ovoj presudi također tumači da je, s obzirom na nedorečenost zakonskih odredbi kojima bi bio određen krug obnašatelja dužnosti na koje se primjenjuju odredbe ZSSI/11-a, Povjerenstvo kao tijelo koje provodi taj Zakon dužno utvrditi tko je dužnosnik u smislu istoga Zakona.

Povjerenstvo je na 95. sjednici održanoj 28. travnja 2015. analiziralo način osnivanja agencija čiji je osnivač Republika Hrvatska te odredbe osnivačkih akata pojedinih agencija, te je tom prilikom odredilo kriterije i utvrdilo koje se agencije smatraju agencijama Vlade u smislu članka 3. stavka 1. podstavka 35. ZSSI/11-a (sada podstavak 31.).

U tu je svrhu izvršen uvid u odredbe propisa kojima je osnovana i Agencija u kojoj dužnosnik obnaša dužnost direktora, odnosno u odredbe Zakona o zračnom prometu („Narodne novine“ broj 69/09., 84/11., 54/13. i 127/13. i 92/14.) te je njihovom analizom koja se odnosi na način osnivanja Agencije, tko vrši osnivačka prava, kome se podnose izvješća i odgovara za rad, ovlasti Agencije, način imenovanja i ovlasti direktora Agencije, utvrđeno da je direktor Agencije dužnosnik u smislu navedene zakonske odredbe.

Člankom 5. stavkom 1. Zakona o zračnom prometu propisano je da je Agencija pravna osoba s javnim ovlastima te da je osnivač Agencije Republika Hrvatska, a osnivačka prava obavlja Vlada Republike Hrvatske.

Sukladno članku 5. stavku 2. navedenog Zakona, Agencija na temelju javne ovlasti obavlja poslove određene navedenim Zakonom kao djelatnost od interesa za Republiku Hrvatsku te obavlja i druge poslove u skladu s propisima donesenim na temelju tog Zakona.

Člankom 5. stavkom 3. Zakona propisano je da je Agencija samostalna u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga, a za svoj rad odgovara Vladi, kojoj najkasnije do 30. ožujka svake kalendarske godine podnosi godišnje izvješće o svom radu, a prema članku 5. stavku 4. Zakona Agencija do 30. rujna svake kalendarske godine podnosi Vladi i godišnji program rada te financijski plan za sljedeću kalendarsku godinu na odobrenje.

Sukladno članku 5. navedenog Zakona, Agencija je nadležna za izrađivanje i primjenu Nacionalnog programa sigurnosti u zračnom prometu, certificiranje i izdavanje licencija zračnim prijevoznicima, certificiranje zrakoplova uključujući potrebne inspekcijske preglede tehničkog i operativnog stanja zrakoplova, vođenje registra civilnih zrakoplova Republike Hrvatske i drugih registara u civilnom zrakoplovstvu, izdavanje licencija i odobrenja civilnom zrakoplovnom osoblju, certificiranje civilnih aerodroma, prikupljanje i distribuiranje podataka o civilnom zrakoplovnom osoblju i zrakoplovima, prikupljanje, analiziranje i distribuiranje statističkih podataka, izvješća, dokumenata i drugih podataka o zrakoplovnoj tehnologiji, operacijama zrakoplova, aerodromima i zrakoplovnom osoblju u mjeri u kojoj je to potrebno za izvršavanje aktivnosti propisanih tim Zakonom, nadzor nad tehničkim i operativnim stanjem i ekonomskoj sposobnosti subjekata u civilnom zrakoplovstvu Republike Hrvatske i organizacija za osposobljavanje, nadzor u području zaštite zračnog prometa te obavlja i druge poslove.

Člankom 7. stavkom 1. Zakona o zračnom prometu propisano je da su tijela Agencije Vijeće Agencije i direktor.

Člankom 8. stavkom 1. istog Zakona propisano je da Vijeće upravlja Agencijom, a članove Vijeća na prijedlog nadležnog ministra imenuje Vlada Republike Hrvatske nakon provedenog javnog natječaja na vrijeme od četiri godine, uz mogućnost ponovnog imenovanja.

Prema članku 9. stavku 1. Zakona direktor je voditelj poslovanja Agencije koji organizira rad i poslovanje Agencije, predstavlja i zastupa Agenciju te obavlja druge poslove utvrđene Statutom Agencije. Direktora imenuje Vijeće Agencije na temelju natječaja, uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske, na vrijeme od pet godine te može biti ponovno imenovan. Direktor za svoj rad odgovara Vijeću Agencije i nadležnom ministru.

S obzirom da Agencija prema svom propisanom djelokrugu ima značajne javne ovlasti, a dužnosnik organizira i vodi njezino poslovanje, u obnašanju navedene javne dužnosti prisutan je svakodnevni i kontinuirani koruptivni rizik. Kako bi se prevenirao mogući utjecaj privatnih interesa na odluke koje dužnosnik donosi, dužnosnik je dužan postupati unutar okvira zabrana, ograničenja i obveza propisanih odredbama ZSSI/11-a.

Obzirom na okolnosti propisane navedenim Zakonom, a koje se odnose na to da je osnivač Agencije Republika Hrvatska, da osnivačka prava vrši Vlada Republike Hrvatske, da Agencija odgovara za svoj rad Vladi Republike kojoj podnosi godišnje izvješće o svom radu, kao i godišnji program rada te financijski plan za sljedeću godinu, da Vlada Republike Hrvatske daje suglasnost na imenovanje direktora Agencije, kojeg imenuje Vijeća Agencije, pri čemu Vijeće Agencije na prijedlog nadležnog ministra imenuje Vlada Republike Hrvatske, te da je Agencija pravna osoba s javnim ovlastima koja obavlja djelatnost od interesa za Republiku Hrvatsku, utvrđuje se da je navedena Agencija, agencija Vlade Republike Hrvatske u smislu članka 3. stavka 1. podstavka 31. ZSSI-a te je direktor Agencije, koji organizira rad i poslovanje Agencije, obveznik postupanja sukladno odredbama navedenog Zakona.

Sve navedeno je Povjerenstvo utvrdilo na 95. sjednici zaključkom od 28. travnja 2015. koji je dostavilo tadašnjem direktoru Agencije dužnosniku Anti Lažeti, koji je potom Povjerenstvu podnio izvješće o imovinskom stanju 1. listopada 2015. povodom obnašanja dužnosti direktora Agencije te potom još 3 izvješća u odnosu na istu dužnost zbog ispravka, promjene te prestanka obnašanja dužnosti.

Isto je Povjerenstvo na ovoj sjednici učinilo u odnosu na više od 20 drugih agencija, za koje je analizom njihovih osnivačkih akata utvrdilo da ispunjavaju kriterije da ih se smatra agencijama Vlade Republike Hrvatske u smislu članka 3. stavka 1. podstavka 31. ZSSI/11-a, te da su njihove čelne osobe dužnosnici temeljem iste okolnosti, stoga ih je pozivalo zaključcima kojima im se ukazuje na njihov status dužnosnika da dostave izvješća o imovinskom stanju koja su potom dužnosnici podnosili Povjerenstvu.

Radi se o primjerice o Agenciji za investicije i konkurentnost, Agenciji za istraživanje nesreća u zračnom, pomorskom i željezničkom prometu, Agenciji za lijekove i medicinske proizvode, Agenciji za odgoj i obrazovanje, Agenciji za osiguranje radničkih potraživanja u slučaju stečaja poslodavca, Agencije za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada, Agenciji za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, Agenciji za pravni promet i posredovanje nekretninama, Agencije za regionalni razvoj Republike Hrvatske te brojnim drugim agencijama koje osniva Vlada Republike Hrvatske ili su u svom radu odgovorni Vladi Republike Hrvatske te izvršavaju javne ovlasti, slijedom čega su i njihovi ravnatelji dužnosnici u smislu odredbe članka 3. stavka 1. podstavka 31. ZSSI/11-a, te su u tom svojstvu Povjerenstvu podnosili izvješća o imovinskom stanju.

U odnosu na obrazloženje Konačnog prijedloga ZSSI/21-a, na koje se dužnosnik poziva u svom očitovanju na odluku o pokretanju postupka kada navodi da su „novim“ Zakonom obuhvaćeni, npr. članovi Vijeća Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, predsjednici i članovi Upravnog vijeća Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga, ravnatelj i zamjenik ravnatelja Agencije za zaštitu osobnih podataka, direktor Fonda za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost i dr., ukazuje se da su svi navedeni Povjerenstvu podnosili izvješća o imovinskom stanju prema odredbama ZSSI/11-a, iako također nisu bila poimenično navedena tijela u kojima obnašaju javnu dužnost.

Naime, jedna dio ih je bio smatran dužnosnicima temeljem odredbe članka 3. stavka 2. ZSSI/11-a, koja samo daje okvirnu definiciju obnašatelja dužnosti na koje se primjenjuju odredbe tog Zakona, a drugi su bili smatrani dužnosnicima temeljem odredbe članka 3. stavka 1. podstavka 31. ZSSI/11-a, te ih je Povjerenstvo pozivalo da podnesu izvješća o imovinskom stanju,

Stoga niti stupanjem na snagu ZSSI/21-a u odnosu na njih nije proširen krug obveznika primjene Zakona, jer su već svi navedeni obnašatelji dužnosti koji su konkretno nabrojani u novom Zakonu, bili obveznici sukladno odredbi članka 3. stavka 1. podstavka 31. ZSSI/11-a, odnosno članka 3. stavka 2. istog Zakona.

Naime, radi otklanjanja mogućih nedoumica u pogledu primjena ZSSI/21-a, u članku 3. tog Zakona preciznije je određeno tko se smatra obveznikom, što je bio prijedlog Povjerenstva u samom postupku izrade Nacrta ZSSI/21-a te kasnije tijekom davanja primjedbi na Nacrt konačnog prijedloga Zakona, dok su svi obveznici koje su izričito navedeni u novom Zakonu upravo oni dužnosnici za koje je Povjerenstvo temeljem svojih ovlasti te jasno definiranih kriterija protumačilo da su dužnosnici već u smislu odredbi ZSSI/11-a, premda tada njihove dužnosti nisu bile izričito navedene u članku 3. ZSSI/11-a.

Iz navedenog razloga nedvojbeno proizlazi i da je zakonodavac prepoznao potrebu preciznijeg određivanja kruga obveznika te da je prihvatio kriterije Povjerenstva tko se smatra dužnosnikom.

U provedenom je postupku utvrđeno da je dužnosnik Marin Puh propustio podnijeti pravilno i potpuno ispunjeni obrazac izvješća o imovinskom stanju dužnosnika povodom stupanja na dužnost vršitelja dužnosti direktora Agencije 1. travnja 2018. te ponovnog izbora/imenovanja na dužnost direktora Agencije 1. svibnja 2019.

Navedenim propustom da po pisanom nalogu Povjerenstva, u danom roku koji je protekao 5. veljače 2021. podnese pravilno i potpuno ispunjeni obrazac izvješća o imovinskom stanju dužnosnika, dužnosnik Marin Puh, vršitelj dužnosti direktora Agencije od 1. travnja 2018. do 1. svibnja 2019. te direktor Agencije od 1. svibnja 2019.g., počinio je povredu članka 10., u vezi s člancima 8. i 9. ZSSI-a.

Člankom 42. stavkom 1. ZSSI-a propisane su sankcije koje se mogu izreći za povredu odredbi navedenog Zakona. Člankom 42. stavkom 3. ZSSI-a propisano je da Povjerenstvo za povredu odredbi članaka 10. i 27. ZSSI-a može izreći sankciju obustave isplate dijela neto mjesečne plaće i javno objavljivanje odluke Povjerenstva, iz čega proizlazi da se za povrede obveza koje proizlaze iz članka 8. i 9. ZSSI-a ne može izreći sankcija opomena. Člankom 44. stavkom 1. ZSSI-a propisano je da sankciju obustave isplate dijela neto mjesečne plaće Povjerenstvo može izreći u rasponu od 2.000,00 do 40.000,00 kn.

Povjerenstvo je prilikom donošenja odluke o visini sankcije cijenilo činjenicu da je podnošenje izvješća o imovinskom stanju dužnosnika jedna od temeljnih obveza dužnosnika propisana odredbama ZSSI/11-a te učinkovit instrument sprječavanja sukoba interesa i prevencije korupcije.

Kao okolnost koja uvećava odgovornost dužnosnika te utječe na izricanje više sankcije Povjerenstvo je ocijenilo da dužnosnik nije podnio dva izvješća o imovinskom stanju u odnosu na okolnosti koje su nastupile prije više od četiri, odnosno tri godine te da niti nakon pokretanja postupka to nije učinio.

S obzirom na navedeno, Povjerenstvo je ocijenilo primjerenim da se za utvrđenu povredu ZSSI-a dužnosniku izrekne sankcija obustave isplate dijela neto mjesečne plaće, u ukupnom iznosu od 8.000,00 kn, koja će trajati 8 mjeseci te će se izvršiti u 8 jednakih uzastopnih mjesečnih obroka, svaki u pojedinačnom mjesečnom iznosu od 1.000,00 kn,slijedom čega je odlučeno kao u točki II. izreke ove Odluke.

Upućuje se obveznika da podnese izvješće o imovinskom stanju povodom stupanja na dužnost vršitelja dužnosti direktora Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo 1. travnja 2018. te ponovnog izbora/imenovanja na dužnost direktora Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo 1. svibnja 2019.g., jer će se u suprotnom slučaju protiv njega moći pokrenuti novi postupak zbog kršenja odredbi članka 8. i 9. ZSSI-a.

Slijedom navedenog, Povjerenstvo je donijelo odluku kako je navedeno u izreci ovog akta.

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA

Nataša Novaković, dipl. iur.

Dostaviti:

1. Dužnosnik Marin Puh, osobnom dostavom
2. Objava na internetskoj stranici Povjerenstva
3. Pismohrana