



REPUBLIKA HRVATSKA
Povjerenstvo za odlučivanje
o sukobu interesa



POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE O
SUKOBU INTERESA

POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE O
SUKOBU INTERESA

711-U-5845-P-36-20/23-11-26

NEPOSREDNO - PREDANO
dana 31-07-2023 20

IZDVOJENO MIŠLJENJE ČLANA POVJERENSTVA ZA ODLUČIVANJE O SUKOBU INTERESA U PREDMETU P-36/20

U predmetu broj P-36/20, određen sam za izvjestitelja. Na radnom sastanku dana 19. srpnja 2023. godine izložen je predmet članovima Povjerenstva pri čemu je sukladno utvrđenom činjeničnom stanju u predmetu, prijedlog bio da se obvezniku Ivici Kovačeviću, načelniku Općine Jakšić utvrdi povreda jer je primanjem naknada po različitim osnovama u višegodišnjem razdoblju, odnosno od 2012. do 2017. godine, počinio povredu članka 7. stavka 1. točke d Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, broj 26/11, 12/12, 126/12, 48/13, 57/15 i 98/19, u daljnjem tekstu: ZSSI). U obrazloženju predmeta je predloženo i izricanje novčane kazne u iznosu od 7.000,00 kuna (preračunato u Eur) kao sankcije koja bi bila prikladna u svezi počinjenje povrede. Nadalje, drugom obvezniku u postupku, Mili Barišiću, zamjeniku općinskog načelnika Općine Jakšić, bio je prijedlog da se utvrdi povreda jer je primanjem naknada za sudjelovanje u radu općinskog vijeća u višegodišnjem razdoblju, odnosno od 2013. do 2017. godine, počinio povredu članka 7. stavka 1. točke d ZSSI-a. U obrazloženju predmeta je predloženo i izricanje novčane kazne u iznosu od 4.000,00 kuna (preračunato u Eur) kao sankcije koja bi bila primjerena u svezi okolnosti počinjenja povrede.

Na sjednici održanoj dana 25. srpnja 2023. godine u istome je obrazložen predmet na jednak način kao i na radnom sastanku održanom 19. srpnja 2023. godine dok je stavljen protuprijedlog predsjednice Povjerenstva u dijelu izricanja sankcije obvezniku Mili Barišiću te je ista predložila da se obvezniku ne izrekne sankcija pod obrazloženjem da je od donošenja Odluke proteklo više od 12 mjeseci od dana prestanka obnašanja dužnosti.

Prema dosadašnjem stajalištu Povjerenstva, nisu se izricale sankcije u obliku opomene kao i novčane kazne za obveznika kojima je proteklo vrijeme duže od 12 mjeseci od prestanka obnašanja dužnosti po kojoj je bio obveznik ZSSI-a.

Sa navedenim stajalištem, tumačenjem i obrazloženjem ne mogu se složiti s obzirom na više okolnosti koje zahtijevaju drugačije tumačenje zakonskih odredaba i samog postupanja tijela koje je ovlašteno donositi odluke kao i izricati sankcije.

Prvenstveno smatram da je dosadašnje stajalište sadržano u odlukama Povjerenstva kao i dugogodišnja praksa i obrazloženje samih odluka nedostatno kako u činjeničnoj osnovi obrazloženja tako i u zakonskoj osnovi. Naime samo obrazloženje koje se odnosi na točku izreke kojom se ne izriče sankcija zbog proteka roka od 12 mjeseci od prestanka obavljanja dužnosti po

kojoj je osoba obveznik ZSSI-a ne predstavlja valjano i zakonito obrazloženje. Prvenstveno se pod time misli da obrazloženje izreke kao niti sama izreka ne sadrži bilo koju zakonsku odredbu kako ZSSI-a tako niti bilo koju odredbu drugog zakona koji bi bio osnova takvog postupanja i sadržajnog obrazloženja, a time niti odluke koja je sadržana u izreci za taj dio. Nadalje, samo obrazloženje koje ne sadrži normu materijalnog prava pod koju se odluka sadržana u izreci Odluke podvodi, predstavlja bitnu povredu odredaba upravnog postupka odnosno predstavlja bitnu povredu odredaba upravnog spora. Kao razlozi bitne povrede odredaba postupka određeno je pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje koje u samom postupku postoji kad je tijelo kakvu odlučnu činjenicu pogrešno utvrdilo ili je nije utvrdio ili je o činjeničnom stanju izvelo pogrešan zaključak. Isto tako pogrešna primjena materijalnog prava kao bitna povreda odredaba postupka postoji kad tijelo nije primijenilo odredbu materijalnog prava koju je trebao primijeniti ili kad takvu odredbu nije pravilno primijenilo prilikom donošenja odluke.

S obzirom da predmetnim tumačenjem i obrazloženjem Odluke Povjerenstva kojim se ne izriče sankcija obvezniku kojem je proteklo više od 12 mjeseci od obavljanja dužnosti po kojoj je obveznik ZSSI, a da nije određena norma materijalnog prava na temelju koje se obrazlaže takvo stajalište, time je počinjena bitna povreda postupka budući da je pogrešno odnosno nepotpuno utvrđeno činjenično stanje s obzirom da su nisu utvrđene relevantne činjenice za pravilno i zakonito postupanje kao i da navedene činjenice koje su nepravilno utvrđene nisu podvedene niti pod jednu odredbu ZSSI-a kao niti drugog zakona, a da bi time bila i podložna tumačenju i ocjeni. Stoga se sa takvim stajalištem Povjerenstva ne mogu složiti niti ga prihvatiti.

Nadalje, smatram da okvir izricanja novčane sankcije te navedena okolnost i obrazloženje koje nije pisano obrazloženo, a koje se odnosi na nemogućnosti postavljanja zahtjeva za plaćanjem takve novčane sankcije i razloga zbog kojih je praksa uvedena, ne može biti osnova niti razlog odluke kojom se neće izreći sankcija prilikom utvrđenja povrede obveznika.

Člankom 42. Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, broj 26/11, 12/12, 126/12, 48/13, 57/15 i 98/19) određeno je da Povjerenstvo može izreći sankcije te okvir izricanja u kontekstu dijela rečenice „može“ određen je isključivo u odabiru sankcije s obzirom na težinu povrede (utvrđene olakotne i otegotne okolnosti). Općeprihvaćeno pravno stajalište u radu sudova (prekršajnih, kaznenih i dr.) kao i tijela (upravno-pravnih i drugih) koje su ovlaštena utvrđivati povrede i izricati sankcije, je to da se povreda po bilo kojoj osnovi izriče bez sankcije jedino u slučajevima kada sankcija za određenu povredu ne postoji odnosno kada je za određenu povredu izričito zakonski određeno da se sankcija u određenim slučajevima neće izreći počinitelju (npr. zabluda o okolnostima koje isključuju protupravnost, zabluda o protupravnosti i dr.), dok u slučaju tumačenja zakonskih odredbi, svrhe postupka pred Povjerenstvom kao i analogije u načinu postupanja sudova te drugih tijela koja su ovlaštena utvrđivati povrede i izricati sankcije, sankcija se mora izreći ukoliko se utvrdi povreda, dok je izricanje vrste i okvira težine sankcije, kategorija koja se odmjerava u kontekstu olakotnih i otegotnih okolnosti.

Vrlo plastičan primjer je prekršajni postupak u kojem je sud utvrdio povredu prometnog prekršaja te prilikom izricanja presude uvijek i izriče sankciju (novčana kazna ili druga sankcija, odnosno različite mjere uz sankcije kao što je zabrana upravljanja motornim vozilom i dr.) te ne postoji mogućnost da se za utvrđeni prekršaj ne izrekne bilo koja od sankcija koje su za isti propisane.

Stoga navedena analogija i pravno shvaćanje jasno i nedvojbeno primjenjuju se i na izricanje sankcija s obzirom na utvrđene povrede obveznika, bez obzira na protek vremena ili druge okolnosti koje mogu utjecati trajno ili privremeno na prisilno izvršenje sankcije.

Ukoliko se utvrde okolnosti koje bi u određenom predmetu bile osnova za izricanje novčane sankcije ista bi se morala izreći bez obzira da li u trenutku donošenja odluke postoji mogućnost njenog prisilnog izvršenja ili ne, a sve s obzirom na to da je zakon u tom dijelu jasan, da ne postoji iznimka ili pravna praznina kojom bi se isto moglo tumačiti drugačije, kao i da naše postupanje u ovom dijelu takve prakse predstavlja proizvoljno tumačenje i postupanje protivno svrsi zakona kao i samim zakonskim odredbama.

Nadalje, odluke Povjerenstva predstavljaju u dijelu izricanja novčanih kazni, tražbine koje su utvrđene odlukom nadležnog tijela javne vlasti, koje u slučaju nepostojanja daljnjeg vođenja postupka pred nadležnim upravnim sudovima, odnosno Visokim upravnim sudom RH (te nakon njihove potvrde odluke Povjerenstva) predstavljaju pravomoćnu i ovršnu (izvršnu) ispravu koja predstavlja osnovu za prisilnu naplatu na novčanim sredstvima (po odredbama novog ZSSI-a/2021 i na drugim predmetima ovrhe).

U slučaju da u trenutku donošenja odluke obveznik više nije obveznik dulje od 12 mjeseci, ne znači da ne postoji mogućnost da taj isti obveznik ne postane ponovni obveznik po istoj ili drugoj osnovi nakon proteka roka i donošenja krnje odluke bez sankcije, čime bi se aktivirala mogućnost prisilne naplate izrečene novčane sankcije, ali s druge strane i nemogućnost njenog izvršenja s obzirom na propust izricanja sankcije prema dosadašnjem stajalištu Povjerenstva.

Napominjem da je sukladno čl. 233. Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22 i 156/22) određeno da sve tražbine koje su utvrđene pravomoćnom sudskom odlukom ili odlukom drugoga nadležnog tijela javne vlasti, ili nagodbom pred sudom ili drugim nadležnim tijelom, odnosno javnobilježničkim aktom, zastarijevaju za deset godina, čime je jasno određen vrlo dug vremenski odmak u kojem bi se navedena tražbina od obveznika mogla prisilno naplatiti u korist državnog proračuna.

Takvim tumačenjem može doći do hipotetskog slučaja propuštanja izricanja novčanih kazni za osobe koje u tom trenutku nisu obveznici odnosno kojima je proteklo više od 12 mjeseci od prestanka osnove po kojoj su bili obveznici primjene zakona, čime se ne bi mogla izvršiti prisilna naplata Odluke bez sankcije nakon ponovnog aktiviranja statusa obveznika po bilo kojoj osnovi u razdoblju od 10 godina od dana ovršnosti Odluke. Takvim propuštanjem i neosnovanim postupanjem neizricanja sankcija bez zakonske osnove, dolazi i do potencijalne opasnosti koja se odnosi na nemogućnost naplate prihoda državnog proračuna na koje smo kao tijelo javne vlasti dužni posebno paziti.

Stoga i u tom dijelu s obzirom na razmjernost u odluci o izricanju odnosno ne izricanju postoji veća šteta koja se može podvesti i nastati u slučaju neizricanja novčane sankcije obvezniku, s obzirom da nakon toga neće biti niti formalno moguće izvršiti dobrovoljnu niti prisilnu naplatu u slučaju ponovnog aktiviranja statusa obveznika kroz razdoblje od 10 godina.

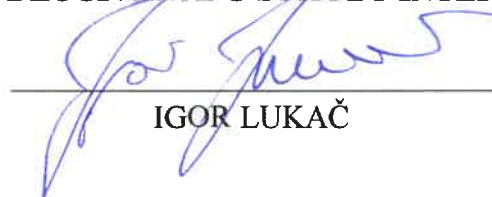
Isto tako, prilikom takvog pogrešnog postupanja Povjerenstva glede neizricanja sankcije nakon proteka roka od 12 mjeseci od prestanka statusa obveznika zanemarena je i nije uzeta u obzir i vrlo bitna okolnost dobrovoljnog plaćanja novčane sankcije obveznika i nakon proteka roka od 12 mjeseci iako za istu u tom trenutku ne bi postojali instrumenti za prisilnu naplatu. U slučaju da po sadašnjem stajalištu Povjerenstva kao i većinskom stajalištu u ovom predmetu novčana sankcija odnosno sankcija bilo koje vrste ne bi bila izrečena iako je utvrđena povreda uz obrazloženje proteka duže od 12 mjeseci od prestanka obveze, time obveznik ne bi imao niti mogućnost samostalno i dobrovoljno izvršiti izrečenu sankciju, jer ista niti ne postoji u odluci. Uzimajući u obzir i tu okolnost možemo doći do dodatnog zaključka o puno većim razmjerima štete i iznosa koji upravo zbog takvog načina i odluke Povjerenstva nisu uplaćeni u državni proračun od strane obveznika.

Nadalje, u ovom predmetu imamo i ogledni primjerak kršenja ustavnog načela jednakosti pred zakonom svih građana, a u ovom slučaju i obveznika kao uže skupine i kategorije građana kao obveznika ZSSI-a, sukladno čl. 14. i čl. 26. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 05/14 – u daljnjem tekstu Ustav). Naime, u predmetnom postupku su bila dva obveznika sa vrlo sličnim odnosno jednakim povredama u dijelu primitaka jednakih iznosa koji su nedopušteni, od kojih je jednom utvrđena povreda i određena novčana sankcija dok je drugom utvrđena jednaka povreda i većinom glasova Povjerenstva određeno da se neće izreći novčana sankcija uz krnje (nedostatno) obrazloženje. Time se jasno i nedvojbeno dovodi u nejednaki položaj dva obveznika za koje je utvrđeno da su prilikom obavljanja dužnosti počinili jednake povrede ali im nije izrečena jednaka ili slična sankcija, odnosno jednom od njih nije uopće izrečena sankcija pod obrazloženjem da je protekao rok od 12 mjeseci od prestanka obavljanja dužnosti, koji nema uporište niti u jednoj zakonskoj odredbi.

Time jasno proizlazi i da predmetno obrazloženje kao i odluka u tom dijelu ne samo da nije zakonita nego je i protivna Ustavu Republike Hrvatske u svojoj srži. Stoga niti u tom dijelu ne mogu prihvatiti takvo nezakonito i neustavno stajalište o neizricanju sankcije prilikom utvrđenja povrede obveznika.

U Zagrebu, 31. srpnja 2023. godine

**ČLAN POVJERENSTVA ZA
ODLUČIVANJE O SUKOBU INTERESA**



IGOR LUKAČ