



REPUBLIKA HRVATSKA
Povjerenstvo za odlučivanje
o sukobu interesa



7M-U-5057-M-101/23-04-26
PRIMJENJENO: NEPOSREDNO - PREDANO
dana 21-06-2023 20.
Primitka Primjeraka 1

IZDVOJENO MIŠLJENJE ČLANA POVJERENSTVA ZA ODLUČIVANJE O SUKOBU INTERESA U PREDMETU M-101/23

U predmetu broj M-101/23, nakon zaprimanja zahtjeva obveznice Ana Marije Šimundić za davanjem mišljenja dana 17. svibnja 2023. godine, predmet je dodijeljen u rad meni kao izvjestitelju.

Dana 1. lipnja 2023. godine održan je radni sastanak Povjerenstva na kojem su sudjelovali svi članovi te je na predmetnom sastanku od izvjestitelja izložen predmet zahtjeva za mišljenjem M-101/23 koji je dostavljen od strane obveznice primjene Zakona o sprječavanju sukoba interesa (Narodne novine br. 143/21 – u daljnjem tekstu ZSSI).

U svom zahtjevu obveznica je izložila pitanje da li smije primiti Nagradu Grada Zagreba koja se sastoji od priznanja i novčane nagrade.

Na radnom sastanku svim članovima Povjerenstva izloženi su svi detalji zahtjeva kao i utvrđene relevantne činjenice koje su izložene te je predložen sadržaj i nacrt odluke koji bi trebao biti kao prijedlog iznesen na sjednici. U navedenom prijedlogu nacrt mišljenja je na jasan i nedvojben način prezentirano, a uzimajući u obzir čl. 15. st. 2. ZSSI-a u kojem je navedeno da se darovima ne smatraju državna i međunarodna priznanja, odličja i nagrade te da se u predmetnom zahtjevu za mišljenje radi o primitku Nagrade Grada Zagreba koja se sastoji od priznanja i novčanog primitka, ne bi postojala mogućnost primitka iste budući da se radi o jedinici područne (regionalne) samouprave koja ne spada u taksativno navedene iznimke čl. 15. st. 2. ZSSI, odnosno da se ne radi o državnom odnosno međunarodnom priznanju, odličju ili nagradi koji su taksativno navedeni u ZSSI-u.

Nadalje, na 9. sjednici javno održanoj dana 2. lipnja 2023. godine u prostorijama Povjerenstva, na jednak i nepromijenjen način izložen je predmet i dan prijedlog nacrt mišljenja koje bi bilo predmet glasanja, a koje je u svom činjeničnom i sadržajnom obliku bilo izloženo na jednak način kao i na prethodno održanom radnom sastanku.

Nakon održane sjednice i zaključenog dnevnog reda, Povjerenstvo se povuklo na glasanje o izloženim predmetima prilikom čega je predložena odluka izložena od strane izvjestitelja u

predmetu M-101/23 izglasana jednoglasno, bez istaknutih protuprijedloga. Uzimajući u obzir navedeno, prijedlog nacрта mišljenja je isti dan upućen na potpis i otpremu navedenoj obveznici.

Nadalje, dana 13. lipnja 2023. godine na održanom radnom sastanku predsjednica Povjerenstva je iznijela svoje promijenjeno stajalište u svezi navedenog predmeta koji je prethodno jednoglasno izglasan te u cijelosti stupio na snagu sa danom donošenja i glasanja. Promijenjeno stajalište je obrazloženo na način da nije razumjela prijedlog izvjestitelja te da je pogrešno glasala. Naknadno je predsjednica Povjerenstva nakon 10. sjednice održane 15. lipnja 2023. godine uz dvije članice Povjerenstva izglasala da će se 17. točka dnevnog reda 9. sjednice održane 2. lipnja 2023. godine ponovno staviti na dnevni red na novu sjednicu, dok su dva člana Povjerenstva odbila glasati o navedenom prijedlogu, a koja je i stavljena na sjednicu dana 21. lipnja 2023. godine.

Prvenstveno navodim da je Mišljenje poslovni broj M-101/23 doneseno na sjednici dana 2. lipnja 2023. godine kao i izglasano od strane svih članova Povjerenstva jednoglasno, čime je isto postalo procesnoppravno kao i u svom sadržaju obvezujuće kako za instituciju koja ga donosi tako i za obveznika. Samim ponovnim stavljanjem predmetnog Zahtjeva pod poslovnim brojem M-101/23 na sjednicu nakon koje je jednoglasno izglasan i za akt koji je konačan, a radi ponovnog glasanja i davanja eventualnog protuprijedloga, predstavlja postupak koji nije u skladu sa ZSSI-om niti je sukladan Pravilniku o načinu rada i odlučivanja Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa od 16. listopada 2013. godine (Narodne novine br. 105/2014 – u daljnjem tekstu Pravilnik). Naime, odredbom čl. 39. ZSSI-a određeno je da Povjerenstvo odlučuje na sjednicama većinom glasova dok je čl. 22. Pravilnika određeno da je Akt Povjerenstva (u ovom slučaju Mišljenje) donesen kada za njega glasuje većina članova Povjerenstva, čime je Akt u obliku mišljenja M-101/23 donesen danom glasanja odnosno na 9. sjednici od 2. lipnja 2023. godine, budući da je za isti nedvojbeno donesena jednoglasna odluka svih članova. Iz svega navedenog, a da ne postoje zakonske procesnoppravne pretpostavke ponovnog stavljanja na sjednicu predmeta o kojem je već odlučeno (ne bis in idem), time je došlo do propusta u procedurama na održanoj 11. sjednici dana 21. lipnja 2023. godine na koje se ukazuje radi potrebe zakonskog postupanja u sazivanju i vođenju sjednica Povjerenstva.

Predmetni način postupanja, odnosno ponovnog stavljanja predmeta na sjednicu o kojem je već jednoglasno odlučeno i koji je izglasan na ponovno stavljanje na odlučivanje na sjednici od strane tri člana povjerenstva, pod obrazloženjem da jedna osoba nije razumjela predmet, predstavlja opasan presedan za tijelo koje je izglasano od strane Hrvatskog Sabora, u njegovom daljnjem postupanju, odlučivanju i načinu rada članova Povjerenstva kao i presedan koji može biti opasan za bilo koja kolektivna tijela javnopravne vlasti u Republici Hrvatskoj.

Uzimajući u obzir vlastito stajalište da obveznici primjene ZSSI-a, a među kojima je i Ana Maria Šimundić u predmetu M-101/23 koji je predmet izdvojenog mišljenja, nisu ovlašteni niti smiju primiti priznanja, odličja i nagrade koji nisu dani od strane državnih i međunarodnih institucija u nastavku ću obrazložiti predmetno stajalište u više slojeva.

Područje i uređenje primanja odnosno zabrana primanja darova obveznika proizlazi iz čl. 15. ZSSI-a te je čl. 15. st. 2. ZSSI-a jasno i nedvojbeno određeno i taksativno navedeno što se ne

smatra darovima u smislu zakona, a to su uobičajeni darovi između članova obitelji, rodbine i prijatelja te državna i međunarodna priznanja, odličja i nagrade. Uzimajući u obzir da je zakonodavac jasno i nedvojbeno kao i taksativno odredio da se darovima ne smatraju državna i međunarodna priznanja, odličja i nagrade time je jasno naznačio i ograničio krug tijela od kojih priznanja, odličja i nagrade obveznik smije primiti, a da se isto ne bi smatralo nedopuštenim darom. U predmetu M-101/23 koji je osnova ovog izdvojenog mišljenja jasno i nedvojbeno proizlazi da je obveznica Ana Maria Šimundić tražila mišljenje za dopuštenost/nedopuštenost primanja Nagrade Grada Zagreba koji je jedinica područne (regionalne) samouprave. Osnova primjene čl. 15. ZSSI-a u tom dijelu je zatvoreni i taksativno navedeni krug tijela od kojih se smije primiti priznanje, odličje i nagrada, a da se ne bi smatrao nedopuštenim darom, iz čega proizlazi da Grad Zagreb kao jedinica područne (regionalne) samouprave Nagradom Grada Zagreba ne daje državno ili međunarodno priznanje obveznici, čime bi isto predstavljalo nedopušteni dar u cijelom svom obujmu, bez obzira radi li se o priznanju, odličju i nagradi pojedinačno ili koja je skupno primljena.

Stoga iz navedenog jasno i nedvojbeno proizlazi da istoj nije dopušteno primiti Nagradu Grada Zagreba u odnosu na odredbu čl. 15. st. 2. ZSSI-a bez obzira o čemu se radi, priznanju, odličju i nagradi odnosno skupnom primitku bez obzira na sadržaj, time nije dopušteno primiti nagradu niti odvojeno u odnosu na priznanje koje je sastavni i neodvojivi dio Nagrade Grada Zagreba kako se to pogrešno i neosnovano tumači u naknadno danom mišljenju tri člana Povjerenstva u predmetu M-101/23.

Nadalje, pored okolnosti nezakonitosti kao i nedopuštenosti primanja priznanja, odličja i nagrade koje nije dopušteno odredbom čl. 15. st. 2. ZSSI-a, a koje je prethodno obrazloženo, u kontekstu dodatnog razloga nedopuštenosti primanja Nagrade Grada Zagreba ukazuje se na odredbe Odluke o javnim priznanjima Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba br. 29/2021 – u daljnjem tekstu Službeni glasnik). U čl. 4. st. 1. Službenog glasnika određena su i taksativno navedena javna priznanja, među kojima je i pod točkom 2. navedena Nagrada Grada Zagreba. U samoj svojoj osnovi ista predstavlja priznanje pod nazivom Nagrada Grada Zagreba, a koja se u svom dijelu za pojedince (fizičke osobe) sastoji od priznanja i novčane nagrade, a što proizlazi iz čl. 25. Službenog glasnika. Prvenstveno navodim da jedno od priznanja iz čl. 2. Službenog glasnika predstavlja Nagrada Grada Zagreba koja se sastoji od dva dijela, koju čine priznanje i novčana nagrada u svom neodvojenom i jedinstvenom dijelu. Iz navedenog proizlazi da se pojedincu daje javno priznanje u obliku Nagrade Grada Zagreba koja se sastoji od priznanja i novčane nagrade dok su primici u obliku priznanja, odličja i nagrade dopušteni samo kao državna i međunarodna priznanja, odličja i nagrade. Stoga razdvajanje jedinstvenog i cjelovitog priznanja u obliku Nagrade Grada Zagreba koja se sastoji od priznanja i novčane nagrade ne samo da je neprihvatljiv i nezakonit u odnosu na odredbu čl. 15. st. 2. ZSSI-a nego je neprihvatljivo i nezakoniti i u odnosu na kontekst i odredbu Službenog glasnika koji jasno i decidirano navodi da se radi o javnom priznanju jedinice područne (regionalne) samouprave a koje se dodjeljuje kao priznanje i novčana nagrada.

Stoga iz navedenog jasno i nedvojbeno proizlazi da istoj nije dopušteno primiti Nagradu Grada Zagreba u odnosu na odredbu čl. 15. st. 2. ZSSI-a bez obzira o čemu se radi, priznanju, odličju i



nagradi odnosno skupnom primitku bez obzira na sadržaj, time nije dopušteno primiti nagradu niti odvojeno u odnosu na priznanje koje je sastavni i neodvojivi dio Nagrade Grada Zagreba kako se to pogrešno i neosnovano tumači u naknadno danom mišljenju tri člana Povjerenstva u predmetu M-101/23.

Treća osnova davanja izdvojenog mišljenja su neosnovani navodi glede pozivanja na praksu koja prema mišljenju Povjerenstva u predmetu M-101/23 proizlazi iz predmeta Povjerenstva poslovni broj P-251/17 kao i vezanog predmeta i presuda Upravnog suda u Zagrebu poslovni broj Usl-2703/19-9 i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj Usž-123/20-2.

Osnovno tumačenje određenog dijela članova Povjerenstva koji imaju stajalište dopuštenosti primanja priznanja obveznika, usmjerena je na tumačenje da je Upravni sud u Zagrebu kao i Visoki upravni sud Republike Hrvatske u svojim presudama odlučio o dijelu primitka Nagrade Grada Zagreba koja je dodijeljena obvezniku u navedenom predmetu u odnosu na dio koji se odnosi na priznanje.

Naime, osnovni postulat parničnog postupka i upravnih sporova je taj da sud odlučuje i može odlučiti samo u okviru postavljenog tužbenog zahtjeva ovlaštenog tužitelja te navedeno jasno i nedvojbeno proizlazi iz čl. 31. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17 i 110/21 – u daljnjem tekstu ZUS) i čl. 2. Zakona o parničnom postupku (Narodne novine br. 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14, 70/19, 80/22 i 114/22 – u daljnjem tekstu ZPP). U odnosu na navedeno, postupak pred Upravnim sudom poslovni broj Usl-2703/19 vođen je te je u istome isključivo donesena presuda u okviru tužbenog zahtjeva koji je postavljen od strane ovlaštenog tužitelja – obveznika ZSSI-a. Odluka Povjerenstva u predmetu broj P-251/17, u odnosu na koji je pokrenut spor, a na koju se kao referentnu praksu pozivaju članice Povjerenstva koje su glasale naknadno za izmijenjeno mišljenje, nakon već izglasane Odluke, protiv prijedloga mišljenja izvjestitelja, donesena je u dijelu povrede koja se odnosi isključivo na nedopušteni primitak novčane nagrade kao dijela Nagrade Grada Zagreba koji je primio taj obveznik, dok Povjerenstvo u svojoj odluci (a odluku prvenstveno predstavlja izreka – prema ustaljenom pravnom shvaćanju osoba sa završenim pravnim fakultetom, sudaca, odvjetnika i pravnih stručnjaka) niti na koji način se nije referiralo na primitak priznanja. Nadalje, tužbeni zahtjev tužitelja u sudskom predmetu poslovni broj Usl-2703/19 bio je usmjeren upravo na osporavanje Odluke Povjerenstva koji se odnosio na nedopušteni primitak novčane nagrade u sklopu Nagrade Grada Zagreba. Budući da predmetni postupak predstavlja zatvoreni krug načina podnošenja tužbe koji je vezan isključivo uz izreku odluke ili dijela izreke Odluke Povjerenstva, time je tužbeni zahtjev bilo i moguće podnijeti za poništenje dijela ili cijele Odluke Povjerenstva. Podnošenjem tužbe (tužbenog zahtjeva) koji bi se odnosio na elemente kojima nije odlučeno odlukom Povjerenstva koja se osporava, time bi prekoračio svoj pravni interes za podnošenje tužbe, čime Upravni sud ne bi bio ovlašten niti odlučivao izvan samog tužbenog zahtjeva odnosno izvan same Odluke Povjerenstva koja je bila predmet tužbe radi poništenja. Time se dolazi do jasnog zaključka da sud nije odlučivao o priznanju kao dijelu Nagrade Grada Zagreba nego isključivo o nedopuštenosti primitka novčane nagrade kao Nagrade Grada Zagreba, koju je primio obveznik u tom predmetu budući da je predmet Odluke Povjerenstva bilo samo navedeno, a ne i pitanje

priznanja. Iz navedenog jasno proizlazi da Upravni sud kao ni Visoki upravni sud RH nisu svojim presudama odlučivali u dijelu na koje se članice Povjerenstva pozivaju kao recentnu i primjenjivu praksu u odnosu na primitak dijela Nagrade Grada Zagreba koji se odnosi na priznanje.

Iako predmetni pravomoćno okončani spor pred VUSRH Usž-123/20-2 nije direktno primjenjiv na dio odluke koje članice Povjerenstva navode u svom obrazloženju, obrazložiti ću načine na koje bi isti bio primjenjiv te što je Upravni sud i VUSRH podredno primijenio i zaključio, a može se primijeniti na predmet M-101/23 koji je predmet izdvojenog mišljenja.

Odluka Povjerenstva u predmetu P-251/17 u točki I izreke utvrđivala je da je obveznik primitkom nedopuštenog dara u novčanom iznosu od 50.000,00 kuna po osnovi Nagrade Grada Zagreba počinio povredu u čijem je okviru tužbenog zahtjeva kojom se osporavala navedena Odluka Povjerenstva odlučivao Upravni sud u Zagrebu pod poslovnim brojem Usl-2703/19 i VUSRH u presudi poslovni broj Usž-123/20-2, a kojima je odbijen tužbeni zahtjev i potvrđena Odluka Povjerenstva. Iako ista nije direktno primjenjiva, analognom primjenom odluka Upravnog suda i VUSRH koji navode da novčani primitak u sklopu Nagrade Grada Zagreba, a koji predstavlja po svojoj osnovi samo jedan dio, dok se drugi dio sastoji od priznanja, odnosno ukupno čini cjelinu, isto bi se moglo primijeniti i na dio koji se odnosi na priznanje, dok se još ispravnije, isto tumačenje može primijeniti na jedinstveni primitak Nagrade Grada Zagreba bez obzira na dijelove od kojih se ista sastoji. Time bi navedena primjena prakse Upravnog suda i VUSRH dovela do jasnog utvrđenja nedopuštenosti primitka Nagrade Grada Zagreba u cjelini kao i u bilo kojem njezinom dijelu, pa tako i priznanja koje je predmet ovog izdvojenog mišljenja.

Osnovni postulat primjene zakonske odredbe čl. 15. st. 2. jasno i nedvojbeno proizlazi iz obrazloženja VUSRH u presudi Usž-123/20-2 u kojoj navodi: „Neosnovani su navodi tužitelja prema kojima Nagradu Grada Zagreba dodijeljenu od strane Gradske skupštine Grada Zagreba, pokušava izjednačiti sa državnim i međunarodnim priznanjima, odličjima i nagradama koji se prema odredbi čl. 11. st. 2 ZSSI-a (2011. – čija je odredba identična u novom zakonu pod čl. 15. st. 2.) ne smatraju darom. Ovo stoga što je navedenom odredbom propisano što se ne smatra darom te ista, kao takva, ne podliježe tumačenju putem analogije, kako to pogrešno smatra tužitelj. Obzirom da nije sporno da jedinica područne (regionalne) samouprave nije obuhvaćena navedenom odredbom, Nagrada koju dodjeljuje Gradska skupština Grada Zagreba smatra se darom u smislu čl. 11. ZSSI-a (2011.)“

Samim takvim preciznim i jasnim tumačenjem, VUSRH je u navedenom predmetu jasno naveo da Nagrada Grada Zagreba u cjelokupnom obujmu predstavlja nedopušteni primitak, a to upravo iz razloga da ne izlazi izvan okvira tužbenog zahtjeva ali podvođeći novčanu nagradu i priznanje pod jednu cjelinu, a budući da nije taksativno navedena u čl. 11. ZSSI-a koji je bio na snazi do 25.12.2021. kao što nije taksativno navedena niti u odredbi novog ZSSI-a u čl. 15. st. 2. koji je u primjeni od 25.12.2021. godine i direktno je primjenjiv na ovaj predmet. Stoga ni u tom dijelu predmetno nije podložno bilo kakvom drugačijem stajalištu.

S obzirom na sve dijelove obrazloženja kao i podvođenja pod zakonske odredbe, jasnog i nedvojbenog sam mišljenja da obveznici ne bi bilo dopušteno primiti Nagradu Grada Zagrebu u

cijelosti kao niti u bilo kojem dijelu, odnosno bilo bi zabranjeno primiti novčanu nagradu kao i priznanje koji su sastavni dijelovi Nagrade Grada Zagreba za fizičke osobe.

U Zagrebu, 21. lipnja 2023. godine

**ČLAN POVJERENSTVA ZA
ODLUČIVANJE O SUKOBU INTERESA**



IGOR LUKAČ