



Republika Hrvatska
Upravni sud u Zagrebu
Zagreb, Avenija Dubrovnik 6 i 8

ODLUK
O SUKOBU INTERESA
711-U-7694-P-292-18/23-16-4
NEPOSREDNO - PREDANO
02-11-2023
dana 20
Primjeraka 1

Poslovni broj: Usl-2344/23-7

U IME REPUBLIKE HRVATSKE PRESUDA

Upravni sud u Zagrebu, po sutkinji toga suda Manueli Ostoić Čačinović, kao sucu pojedincu i Mariji Brcko, zapisničarki, u upravnom sporu I-tužiteljice Nataše Mikuš Žigman, OIB: _____ i II-tužitelja Ante Žigmana, OIB: _____, oboje iz Zagreba, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Zagreb, Kneza Mislava 11/3, OIB: 60383416394, radi sukoba interesa, nakon objave presude, 18. listopada 2023.,

presudio je

Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje Odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Broj: 711-I-1055-P-292-18/23-06-19 od 28. travnja 2023.

Obrazloženje

1. Oспораваном Odlukom Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Broj: 711-I-1055-P-292-18/23-06-19 od 28. travnja 2023. utvrđeno je da su tužitelji Nataša Mikuš Žigman i dr.sc. Ante Žigman propustili da po pisanom pozivu prilože odgovarajuće dokaze za usklađivanje prijavljene imovine u izvješćima o imovinskom stanju s podacima pribavljenim u postupku redovite provjere od strane nadležnih tijela čime su povrijedili članak 27. u vezi s čl.8. i 9. Zakon o sprječavanju sukoba interesa (Narodne novine, broj: 26/11., 12/12., 126/12., 48/13-, 57/15., i 98/19., dalje: ZSSI/11) te je tužiteljima za navedenu povredu izrečena sankcija obustava isplate dijela neto mjesečne plaće i to za tužiteljicu Natašu Mikuš Žigman u iznosu od 1.800,00 eura u tri rate te za tužitelja Antu Žigmana u iznosu od 1.500,00 eura također u tri rate.
2. Tužitelji u tužbi ističu kako je odluka tuženika donesena sukladno pogrešnom Zakonu o sprječavanju sukoba interesa, budući je od prosinca 2021. na snazi novi Zakon o sprječavanju sukoba interesa (Narodne novine :broj: 143/21-dalje ZSSI/21). Dalje navode kako je postupak započet donošenjem odluke o pokretanju postupka dana 03. veljače 2023.
 - 2.1. Tužitelji su naveli i kako u konačnoj odluci nije obrazloženo iz kojeg razloga se pobijana Odluka Povjerenstva donosi temeljem ZSSI/11.
 - 2.2. Istaknuli su i kako pobijana Odluka nije donesena u skladu s propisanom procedurom, odnosno da je ista Odluka objavljena javnosti mjesec dana prije nego li je donesena na javnoj sjednici.

2.3. Posebno su istaknuli da je tuženik trebao spojiti sve postupke koji se vode pred tuženikom protiv tužitelja Ante Žigmana iz razloga ekonomičnosti.

2.4. Napomenuli su i da su kasnije otklonili dio nesklada što je trebalo uzeti u obzir prilikom određivanja sankcije, a trebalo je uzeti u obzir i da tužitelji nisu postupali s namjerom. Pojasnili su kako predmetni propusti u pogledu nerazmjera između prijavljenih i prikupljenih podataka doista nisu napravljeni s namjerom, a što je vidljivo i iz činjenice da je u pojedinim slučajevima, npr., došlo do situacije da je prijavljena veća površina nekretnine od upisane površine i to zato jer je stvarno stanje nekretnine bilo veće od stanja navedenog u zemljišnim knjigama. Smatraju kako je očito da su postupali u dobroj vjeri, a ne u cilju izbjegavanja zakonskih obveza.

2.5. Spornim ukazuju i određivanje da li se odredbe ZSSI/11-a doista primjenjuju u odnosu na državne tajnike ministarstva, točnije od kad se na njih primjenjuju (to zato što je tužiteljica Nataša Mikuš Žigman obnašala dužnost državne tajnice u ministarstvu u razdoblju od 17. studenog 2016. do 31. prosinca 2022. godine). Istaknula je kako je Zakonom o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, broj 98/19) - koji je stupio na snagu 01. siječnja 2020. - tek prvi put propisano da su državni tajnici dužnosnici u smislu odredbi propisa koji uređuju sprječavanje sukoba interesa. Ističu kako je tuženik postupio nezakonito u odnosu na tužiteljicu Natašu Mikuš Žigman kada je utvrdio njezine propuste u popunjavanju izvješća o imovinskom stanju dužnosnika prije 01. siječnja 2020.

2.6. Naglasili su i kako je pravni okvir koji je bio relevantan za ispunjavanje izvješća o imovinskom stanju dužnosnika bio poprilično nejasan i neodređen, a što je razvidno i iz činjenice da se tuženik u pobijanoj Odluci poziva na „ustaljenu praksu Povjerenstva“

2.7. Tužitelji smatraju kako je odluka nedostatno obrazložena u odnosu na glavnu odluku te u pogledu izvora i vrste izrečene sankcije. Ukazuju kako je za propuste u ispunjavanju izvješća o imovinskom stanju dužnosnika sukladno ZSSI/21 moguće izreći i opomenu, a ne samo novčanu kaznu. Naveli su i kako je prilikom izricanja novčane kazne tužiteljima povrijeđene odredbe o razmjernosti, budući izrečena sankcija ne sam oda nije vodila računa o težini i posljedicama povrede zakona, već je ista i neprimjereno odstupila od dosadašnjeg postupanja tuženika u istovjetnim ili sličnim slučajevima. Naveli su i kako je prilikom izricanja novčane kazne tužiteljima povrijeđene odredbe o razmjernosti, budući izrečena sankcija ne sam oda nije vodila računa o težini i posljedicama povrede zakona, već je ista i neprimjereno odstupila od dosadašnjeg postupanja tuženika u istovjetnim ili sličnim slučajevima. Naveli su i kako je prilikom izricanja novčane kazne tužiteljima povrijeđene odredbe o razmjernosti, budući izrečena sankcija ne sam oda nije vodila računa o težini i posljedicama povrede zakona, već je ista i neprimjereno odstupila od dosadašnjeg postupanja tuženika u istovjetnim ili sličnim slučajevima. Ukazuju na praksu ESLJP.

i na praksu tuženika iz koje je vidljivo kako se propusti u slučaju ispunjavanja izvješća o imovinskom stanju dužnosnika ne kažnjavaju u situacijama kada obveznik prestane biti dužnosnik prema odredbama ZSSI-a/11. Na takav način nije postupljeno prema tužiteljici. Tuženik je u odnosu na tužiteljicu počinio povredu konvencijskog i ustavnog prava (prava na pravično suđenje)

2.8. Predlažu sudu da poništi osporavanu odluku tuženika od 28. travnja 2023.

3. Tuženik u odgovoru na tužbu u cijelosti osporava tužbene navode. Tuženik je pravilno primijenio materijalno pravo, a u postupku koji je prethodio donošenju odluke postupano je sukladno pravilima procesnog prava te je pravilno i potpuno utvrdio činjenično stanje i iz tako utvrđenog činjeničnog stanja izveo pravilan zaključak.

3.1. Tuženik je prvenstveno naveo kako su netočni navodi tužitelja da je navedena odluka donesena sukladno pogrešnom Zakonu o sprječavanju sukoba interesa, a budući da je od 25. prosinca 2021. na snazi novi Zakon o sprječavanju sukoba interesa (NN.143/21). Naime, čl.60. ZSSI/21 propisano je da će se postupci započeti prije stupanja na snagu tog Zakona završiti prema odredbama ZSSI/11. Dalje detaljno obrazlaže trenutak pokretanja i započinjanja postupaka. Istaknuo je i kako je tužiteljima obrazloženo iz kojeg razloga se Odluka Povjerenstva donosi temeljem ZSSI/11.

3.2. U odnosu na tužbeni navod kako pobijana Odluka nije donesena u skladu s propisanim procedurom odnosno da je ista objavljena javnosti čak mjesec dana prije nego li je donesena na javnoj sjednici tuženik je istaknuo kako navedeni navod nije točan te ozbiljno narušava ugled tuženika. Pojasnio je kako tek nakon održavanja sjednice izrađuje pisani otpravak akta koji se potom dostavlja obveznicima Zakona i objavljuje na službenoj stranici tuženika. Naveo je i kako nije niti faktički mogao objaviti pobijanu Odluku dana 20. ožujka 2023., kada se u navedenoj odluci nalaze opsežna očitovanja tužitelja koja je, kako je vidljivo iz spisa predmeta, tuženik zaprimio tek dana 28. ožujka 2023.

3.3. Vezano na navode tužitelja kakao je tuženik trebao spojiti sve postupke koji se vode pred tuženikom protiv tužitelja Ante Žigmana budući bi navedeno bilo ekonomično tuženik je istaknuo kako je u ingerenciji samog tuženika utvrđivati što, a s obzirom na posebnost postupka pred tuženikom, predstavlja ekonomično postupanje.

3.4. U odnosu na prirodu utvrđenih propusta tuženik je istaknuo kako je činjenicu da su tužitelji kasnije otklonili dio nesklada uzimao u obzir prilikom određivanja visine sankcije te je navedeno uzeto kao olakotna okolnost. Nadalje, činjenica da tužitelji nisu postupali s namjerom nije od utjecaja na utvrđivanje povrede ZSSI/11 budući postupak koji se vodi pred tuženikom nije kazneni postupak niti je zasnovan na njegovim načelima, a u konkretnom slučaju radi se o povredi kogentne pravne norme.

3.5. U odnosu na status tužiteljice Nataše Mikluš Žigman tuženik je ostao kod obrazloženja iz kojeg razloga istu smatra obveznicom Zakona, odnosno zašto je državne tajnike smatrao obveznicima Zakona i prije 01. siječnja 2020. Istaknuo je kako je pravo tuženika da tumači tko se smatra dužnosnikom ZSSI-a proizlazi iz čl.28. ZSSI/11 kojim je propisano da se Povjerenstvo osniva radi provedbe tog Zakona, kao stalno, neovisno i samostalno državno tijelo u čijoj nadležnosti je provedba ZSSI-a.

3.6. Tuženik se očitovao na pitanje tužitelja što čini ustaljenu praksu tuženika te istaknuo kako ustaljenu praksu čine odluke o sličnim pravnim stvarima koje je tuženik Donosio od dana nastanka Povjerenstva kao samostalnog i neovisnog tijela.

3.7. U odnosu navode tužitelja vezano uz djelovanje smjernica Povjerenstva tuženik je istaknuo kako je odredbom čl.8.st.2.ZSSI/11 jasno propisano da su dužnosnici obvezni u roku od 30 dana po prestanku obnašanja javne dužnosti podnijeti izvješće Povjerenstvu o svojoj imovini, a ako je tijekom obnašanja javne dužnosti došlo do bitne promjene glede imovinskog stanja dužni su o tome podnijeti izvješće Povjerenstvu, istekom godine u kojoj je promjena nastupila. Tuženik je pojasnio kako je institutom davanja mišljenja, a na koje je zakonodavac izravno ovlastio tuženika, kao provoditelju zakona dana ovlast da obveznicima objasni na koji način isti trebaju postupati kako bi izbjegli povredu ZSSI-a ili spriječili sukob interesa.

3.8. Tuženik je naveo kako je u pobijanoj Odluci jasno navedeno iz kojeg razloga se obrazloženja koja u svojim očitovanjima navode tužitelji ne smatraju razlozima za

otklanjanje povrede ZSSI-a. Pojasnio je kako se u postupku pred tuženikom ne utvrđuje krivnja ili nevinost pojedinih obveznika već se utvrđuje jesu li svojim postupcima povrijedili odredbe ZSSI-a

3.9. Predlaže sudu da odbije tužbeni zahtjev.

4. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

5. Sud je održao usmenu i javnu raspravu u prisutnosti I i II tužitelja osobno i opunomoćenika tuženika, te je time strankama dana mogućnost izjasniti se o svim činjenicama i pravnim pitanjima koja su predmet upravnog spora sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj: 20/10, 143/12 i 152/14, 94/16, 29/17, 110/21).

6. Ocjenjujući zakonitost osporavanog rješenja sud je izvršio uvid u spis tuženika priložen uz odgovor na tužbu.

7. Uvidom u osporavanu odluku od 28. travnja 2023. sud je utvrdio da su u odluci navedene sve relevantne činjenice, te je navedeno da je tužiteljica Nataša Mikuš Žigman, državna tajnica ministarstva gospodarstva i održivog razvoja do 31. prosinca 2022. i tužitelj Ante Žigman, predsjednik Upravnog vijeća Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga (dalje HANFA) propustili po Pisanom pozivu Povjerenstva u danom roku prilože dokaze potrebne za usklađivanje prijavljene imovine i u izvješćima o imovinskom stanju dužnosnika i to tužiteljica u izvješćima podnesenim 13. veljače 2017. povodom stupanja na dužnost, 15. lipnja 2020., povodom promjene, 26. listopada 2020. povodom prestanka obnašanja dužnosti, 26. listopada 2020. povodom stupanja na dužnost i 29. ožujka 2021. povodom promjene s podacima o imovini utvrđenim u postupku provjere na temelju podataka pribavljenih od nadležnih tijela, a tužitelj u izvješćima podnesenim 28. veljače 2018. povodom stupanja na dužnost, 02. siječnja 2019. povodom promjene, 23. lipnja 2020. povodom promjene i 04. studenog 2020. povodom promjene, s podacima o imovini utvrđenim u postupku provjere na temelju podataka pribavljenih od nadležnih tijela.

8. Odredbom članka 8. stavka 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa (Narodne novine, broj: 26/11., 12/12., 126/12., 48/13., 57/15- dalje ZSSI) propisano je da su dužnosnici u roku od 30 dana od dana stupanja na dužnost dužni podnijeti izvješće Povjerenstvu 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 druga ili izvanbračnog druga i malodobne djece, sa stanjem na taj dan, a st.2. propisano je da su dužnosnici, ako je tijekom obnašanja javne dužnosti došlo do bitne promjene glede imovinskog stanja dužni o tome podnijeti izvješće istekom godine u kojoj je promjena nastupila.

8.1. Člankom 8 stavkom 5. ZSSI-a propisano je da podaci o imovini dužnosnika obuhvaćaju podatke o naslijeđenoj imovini i podatke o stečenoj imovini, stavkom 7. podstavkom 7. istog članka propisano je da podaci o stečenoj imovini obuhvaćaju podatke o dohotku od nesamostalnog rada, dohotku od samostalne djelatnosti, dohotku od imovine i imovinskih prava, dohotku od kapitala, dohotku od osiguranja i drugom dohotku, stavkom 6. istog članka propisano je da podaci o naslijeđenoj imovini obuhvaćaju podatke o vrsti i ukupnoj vrijednosti nasljedstva, a st.7. podstavkom 1. istog članka propisano je da podaci o stečenoj imovini obuhvaćaju podatke o stečenim nekretninama.

8.2. Člankom 9.ZSSI-a propisano je da su dužnosnici u izvješću o imovinskom stanju dužnosnika dužni unijeti podatke o načinu stjecanja imovine i izvorima sredstava kojima je kupljena pokretna i nepokretna imovina koju su dužni prijaviti. Dužnosnici su dužni istinito i potpuno odgovoriti na pitanja o imovini, izvorima

sredstava i načinu njezina stjecanja, a koja se odnose na njega te na osobe o čijem je imovinskom stanju dužnosnik obavezan izvijestiti. Obaveze koje za dužnosnika proizlaze iz čl.8.i 9.ZSSI-a počinju danom stupanja na dužnost i traju dvanaest mjeseci od dana prestanka obnašanja dužnosti.

8.3. Člankom 21.st.1. ZSSI-a propisano je da Povjerenstvo vrši provjeru podataka iz podnesenih izvješća o imovinskom stanju dužnosnika.

8.4. Člankom 22.cit. Zakona propisano je da provjera podataka iz podnesenih izvješća o imovinskom stanju može biti prethodna (administrativna) i redovita provjera.

8.5. Člankom 24.ZSSI-a propisano je da redovita provjera podataka predstavlja provjeru podataka iz čl. 8 i 9. ZSSI-a koja se obavlja prikupljanjem, razmjenom podataka i usporedbom prijavljenih podataka o imovini iz podnesenih izvješća o imovinskom stanju dužnosnika s pribavljenim podacima od Porezne uprave i drugih nadležnih tijela RH, sukladno odredbama toga Zakona i podzakonskih propisa donesenih na temelju toga Zakona.

8.6. Sukladno odredbi čl.26 ZSSI-a Povjerenstvo će bez odgađanja zatražiti o dužnosnika pisano očitovanje s potrebnim dokazima ukoliko prilikom provjere podataka utvrdi nesklad, odnosno nerazmjer između prijavljene imovine iz podnesenog izvješća iz čl.8.i 9.toga Zakona i stanja imovine dužnosnika kako proizlazi iz pribavljenih podataka od nadležnih tijela. Dužnosnik je dužan dostaviti Povjerenstvu pisano očitovanje i priložiti odgovarajuće dokaze u roku od 15 dana od dana primitka pisanog zahtjeva.

8.7. Člankom 27. ZSSI-a propisano je da ako dužnosnik ne dostavi Povjerenstvu pisano očitovanje iz čl.26.tog Zakon u roku od 15 dana ili pak ne priloži odgovarajuće dokaze potrebne za usklađivanje prijavljene imovine s utvrđenom imovinom u postupku provjere s pribavljenim podacima o imovini dužnosnika, Povjerenstvo će pokrenuti postupak protiv dužnosnika zbog kršenja odredbi iz čl.8.i 9.ZSSI-a te o tome obavijestiti nadležna tijela.

9. Analizom cjelokupnog spisa predmeta ocjenjujući zakonitost osporenog rješenja, polazeći pritom od sadržaja i obrazloženja odluke tuženika sud cijeni kako navodima tužbe i tijekom spora, pravilnost u postupku utvrđenog činjeničnog stanja i primjena prava nije dovedeno u pitanje.

10. Kao što je iz obrazloženja osporenog rješenja razvidno tuženik je naveo razloge za svoju odluku kao i pravne propise koji upućuju na rješenje koje je dano. Stajalište tuženika izneseno u osporenom rješenju cijelosti prihvaća i ovaj Sud.

11. Uvodno se napominje kako je čl.60.ZSSI-a/21 propisano da će se postupci započeti prije stupanja na snagu tog Zakona dovršiti prema odredbama ZSSI/11. Kako je u konkretnom slučaju redovita provjera u smislu čl.24.ZSSI/11 započela 28. rujna 2020., te su tijekom 2021. vršeni uvidi i provjere u Zajedničkom sustavu katastra i zemljišnih knjiga te Informacijskom sustavu Porezne uprave da bi se utvrdilo stvarno stanje nekretnina tužitelja te prihodi koje primaju, čime je ujedno učinjena i prva radnja u postupku. Prilikom utvrđivanja stvarnog stanja imovine tužiteljice Nataše Mikuš Žigman obuhvaćena je i imovina tužitelja Ante Žigman. Obzirom je u ovom predmetu prva radnja započela prije stupanja na snagu ZSSI/21 odnosno za vrijeme važenja ZSSI/11 postupak je pravilno dovršen sukladno odredbama prethodnog Zakona. Navedeno je potvrdio i Visoki upravni sud u predmetu broj Usl-187/22 od 01.veljače 2023.

12. U odnosu na tužbeni navod tužitelja kako nije obrazloženo iz kojeg razloga se pobijana Odluka Povjerenstva donosi temeljem ZSSI/11 ističe se kako je u pobijanoj Oduci obrazloženo iz kojeg razloga će se postupak voditi po odredbama ZSSI/11.

13. Vezano za datum odjave odluke od 20. ožujka 2023. radi se o tehničkoj pogrešci. Odluka o pokretanju postupka objavljena je 20. ožujka 2023., a pobijana konačna Odluka objavljena je 05. lipnja 2023.

14. Vezano na prijedlog tužitelja da je tuženik trebao spojiti predmete koji se odnose na tužitelja Antu Žigmana Sud ističe kako sam tuženik utvrđuje što, s obzirom na posebnost postupka pred tuženikom predstavlja ekonomično postupanje.

15. Okolnost da su tužitelji kasnije otklonili dio nesklada uzimao se u obzir prilikom određivanja visine sankcije i to im je utvrđeno kao olakotna okolnost. Nadalje, činjenica da tužitelji nisu postupali s namjerom nije od utjecaja na utvrđivanje povrede ZSSI/11 budući predmetni postupak nije kazneni postupak, a u konkretnom slučaju radi se o povredi kogentne norme.

16. Tužitelje se ne ekskulpiraju činjenicom da su prilikom popunjavanja izvješća slučajno pogriješili, oni trebaju dokazati da je stanje kakvo su naveli točno i istinito.

17. Sud ukazuje kako je status tužiteljice Nataše Mikluš Žigman tuženik obrazložio u pobijanoj odluci. Navedeno stajalište tuženika potvrđeno je i sudskom praksom, npr. presudom poslovni broj: Usž-1893/15-2 od 19. svibnja 2016., a vezano za odredbu čl.3.st.2. ZSSI-a kojom je propisano da se odredbe ZSSI-a primjenjuju i na obnašanje dužnosti koje kao dužnosnike imenuje ili potvrđuje Hrvatski sabor, imenuje Vlada RH i Predsjednik RH, zauzeo ovakvo pravno stajalište odbivši tužbeni zahtjev tužitelja koji je tvrdio da nije dužnosnik u smislu ZSSI-a.

18. U konkretnom slučaju tužitelji, po mišljenju Suda, nisu mogli biti u dvojbi da obveza prijave promjene imovinskog stanja postoji, ali u sumnji radi li se o bitnoj promjeni odredbom čl.6. ZSSI-a svim obveznicima dan je alat kojim mogu utvrditi smatra li se promjena njihovog imovinskog stanja u smislu ZSSI-a bitnom promjenom.

19. Sud navodi i kako je tuženik obrazložio sankciju, utvrdio olakotne i otegotne okolnosti temeljem kojih je izrekao sankcije obustave dijela mjesečne plaće. Prema odredbama Zakona o sprječavanju sukoba interesa tuženik na temelju slobodne ocjene unutar zakonom propisanog okvira, a s obzirom na težinu i posljedica utvrđene povrede obveza utvrđuje vrstu i visinu sankcije.

20. Stoga je sud na temelju članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, odbio tužbeni zahtjev.

U Zagrebu 18. listopada 2023.

Sutkinja
Manuela Ostoić Čačinović

Uputa o pravnom lijeku:

Protiv ove presude 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 ove presude.

Dna:

1. Nataša Mikuš Žigman, 10000 Zagreb, [REDACTED]
2. Ante Žigman, 10000 Zagreb, [REDACTED]
3. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, 10000 Zagreb, Kneza Mislava 11/3
4. U spis

Dokument je elektronički potpisan:

Manuela Ostoić
Čačinović

Vrijeme potpisivanja:

25-10-2023
11:22:32



DN:

C=HR

O=UPRAVNI SUD U ZAGREBU

2.5.4.97=#OC1156415448522D3635333338343935343437

OU=Signature

S=Ostoić Čačinović

G=Manuela

CN=Manuela Ostoić Čačinović