



REPUBLIKA HRVATSKA
POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE O SUKOBU INTERESA

Godišnje izvješće o radu
za 2019.g.

Zagreb, svibanj 2020. godine

Sadržaj

1. Uvod.....	3
1.1. O sukobu interesa.....	3
2. Zakon o sprječavanju sukoba interesa.....	3
3. Obveznici primjene zakona.....	11
4. Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije.....	13
5. Organizacijska struktura.....	16
5.1. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa.....	16
5.2. Ured Povjerenstva	18
6. Osnovni podaci o radu.....	20
6.1. Statistički podaci.....	20
6.1.1. Predmeti mišljenja.....	21
6.1.2. Predmeti odluka.....	24
6.2. Provjera izvješća o imovinskom stanju.....	32
6.2.1. Administrativna provjera.....	32
6.2.2. Redovita provjera.....	34
6.2.3. Registar dužnosnika.....	37
6.3. Edukacija.....	38
6.4. Odnosi s javnošću.....	40
6.5. Projekt informatizacije.....	41
6.6. Poslovni prostor Povjerenstva.....	42
6.7. Proračun Povjerenstva i financijsko poslovanje.....	42
7. Upravni sporovi.....	43
7.1. Sažetak relevantnih tumačenja u praksi Upravnih sudova.....	44
8. Međunarodna i regionalna međunarodna suradnja.....	51
9. Ocjena stanja i preporuka za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti... 58	
9.1. O nadležnosti Povjerenstva.....	58
9.2. O odredbama ZSSI-a.....	59
9.3. O provedenim postupcima.....	59

1.Uvod

1.1. O sukobu interesa

Sprječavanje sukoba interesa jedan je od osnovnih elemenata u borbi protiv korupcije.

Borba protiv korupcije ne može se svesti na standardni niz mjera te se moraju uspostaviti instrumenti za sprječavanje, otkrivanje i suzbijanje korupcije te određivanje sankcija za počinitelje.

Najbolji preventivni mehanizam kojim se smanjuju koruptivni rizici pravovremeno je prepoznavanje situacija potencijalnog sukoba interesa, pravilno upravljanje takvim situacijama te poštivanje etičkih načela koja dužnosnika obvezuju u obnašanju javne dužnosti.

Sukob interesa predstavlja situacije u kojima se privatni interes stavlja iznad javnog interesa odnosno u kojima privatni interes utječe na dužnosnikovu nepristranost u obnašanju javne dužnosti, međutim, predstavlja i sve druge situacije u kojima bi privatni interes mogao utjecati na donošenje odluka u obnašanju javnih dužnosti, neovisno o tome da li je u konačnici takva odluka donesena.

Sprječavanje sukoba interesa i pravilno rješavanje situacija u kojima sukob interesa postoji, očituje se u poduzimanju primjerenih radnji prije nego što nastane situacija koja predstavlja plodno tlo ili priliku za počinjenje nekog od koruptivnih kaznenih djela.

Slijedom navedenoga može se zaključiti da kvalitetna politika koja je namijenjena sprječavanju sukoba interesa ujedno stvara uvjete za kvalitetnu antikorupcijsku strategiju.

Pravilno shvaćanje sukoba interesa i sustava odredbi Zakona kojim se to područje uređuje presudno je i za pravilno shvaćanje svrhe i uloge tijela nadležnog za odlučivanje o sukobu interesa, kao preventivnog tijela u borbi protiv korupcije.

2. Zakon o sprječavanju sukoba interesa

Zakon o sprječavanju sukoba interesa¹ koji je stupio na snagu 10. ožujka 2011.g. (u daljnjem tekstu ZSSI) i koji je u odnosu na dotadašnji zakon bitno unaprijeđen u institucionalnom i pravnom smislu, predstavlja normativni okvir kojim je uređeno područje sukoba interesa kao i okvir djelovanja tijela nadležnog za odlučivanje o sukobu interesa.

Zakon sadrži sustav pravila kojima se jača vjerodostojnost, transparentnost i odgovornost postupanja dužnosnika te sustav različitih obveza, zabrana i ograničenja kojima se sprječava nastanak sukoba interesa odnosno omogućuje njegovo primjereno rješavanje. Jedna od

¹ Zakon o sprječavanju sukoba interesa, *NN* 26/11, 12/12, 126/12, 48/13, 57/15 i 98/19.

osnovnih svrha zakona je jačanje integriteta, objektivnosti, nepristranosti i transparentnosti dužnosnika u obnašanju javnih dužnosti kao i jačanje povjerenja građana u tijela javne vlasti.

Iako je važeći Zakon o sprječavanju sukoba interesa donio pozitivan pomak, prvenstveno kroz osnivanje Povjerenstva kao stalnog, neovisnog i samostalnog državnog tijela, uočeni su i određeni nedostaci u postojećoj zakonodavnoj regulativi te se javila potreba za uređenjem postojećih i uvođenjem novih instituta koji bi predstavljali unaprjeđivanje dosad postavljenih i prihvaćenih standarda u javnom djelovanju dužnosnika.

Potreba za donošenjem novog Zakona prepoznata je i kroz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015.g. do 2020.g. koju je Hrvatski sabor donio kao strateški dokument u području prevencije i suzbijanja korupcije. Navedenim dokumentom istaknuta je neraskidivost veze između sukoba interesa i korupcije, što upućuje na potrebu pronalaženja kvalitetnih zakonodavnih rješenja s ciljem osiguravanja učinkovitog sustava sprječavanja sukoba interesa, kao jednog od ključnih elemenata u procesu suzbijanja korupcije.

Akcijskim planom za razdoblje 2017. do 2018.g. predviđeno je donošenje novog Zakona o sprječavanju sukoba interesa. Za nositelja navedene aktivnosti određeno je Ministarstvo uprave, dok je Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa određeno kao sunositelj. U cilju realizacije navedene aktivnosti Ministarstvo uprave je 2017.g. donijelo Odluku o osnivanju Radne grupe za izradu Nacrta prijedloga zakona o sprječavanju sukoba interesa.

U godišnjem izvješću za 2018. godinu Povjerenstvo je detaljno iznijelo slijed aktivnosti vezanih uz izradu izmjena i dopuna odnosno donošenja novog Zakona o sprječavanju sukoba interesa. S obzirom da je izrada novog Zakona još uvijek u tijeku, u ovom dijelu izvješća istaknut će se osnovni Prijedlozi – teze o potrebnim izmjenama pojedinih odredbi postojećeg Zakona, koje je predložilo Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa.

Povjerenstvo je tako u svojim Tezama preložilo izmjenу definicije sukoba interesa kako bi se naglasilo da sukob interesa, sam po sebi, nije neprimjerena niti nezakonita situacija, već je riječ o situaciji u kojoj se određena okolnost iz privatnog života dužnosnika isprepliće s ovlastima i nadležnostima u obnašanju njegove javne dužnosti te je važno pravilno i pravovremeno upravljanje navedenim situacijama u cilju zaštite javnog interesa, a kako ne bi došlo do počinjenja nekog od zabranjenih djelovanja propisanih odredbama ZSSI-a ili čak počinjenja nekog od koruptivnih kaznenih djela.

Povjerenstvo se nadalje kroz Teze zalagalo za proširenje kruga dužnosnika, prvenstveno na predsjednike i članove uprava trgovačkih društava koja su u većinskom vlasništvu trgovačkih društava u državnom vlasništvu te na predsjednike i članove uprava trgovačkih društava u većinskom vlasništvu jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave i njihovih tvrtki kćeri, zatim na predsjednika i članove uprave FINA-e, HBOR-a te ostale čelnike tijela s javnim ovlastima. Ova izmjena predložena je s ciljem da se odredbama ZSSI-a obuhvati što veći broj javnih dužnosti koje su prirodno povezane s korupcijskim rizikom koji proizlazi iz nadležnosti navedenih tijela i raspolaganja javnim sredstvima.

Povjerenstvo je nadalje preložilo redefiniranje pojedinih pojmova u ZSSI-u, posebice pojmova: „obnašatelj javne dužnosti“, „poslovni odnos“ i „interesna povezanost“, kao i uvođenje

definicije „primanja dužnosnika“ kao svakog novčanog primitka po bilo kojoj osnovi, osim naknade putnih i drugih troškova, sa svrhom uvođenja mogućnosti izvršenja izrečene sankcije i na drugim primanjima dužnosnika, a ne samo na plaći ili naknadi koju dužnosnik ostvaruje za obnašanje javne dužnosti.

Povjerenstvo je u Tezama nadalje istaknulo da važeće odredbe ZSSI-a koje se odnose na podnošenje izvješća o imovinskom stanju obvezuju dužnosnike i u razdoblju od dvanaest mjeseci nakon prestanka obnašanja dužnosti te su dužnosnici u obvezi podnositi izvješća o imovinskom stanju i povodom proteka roka od dvanaest mjeseci od prestanka mandata. Povjerenstvo je ukazalo kako je upravo u tom razdoblju bitno provoditi provjeru je li dužnosnik poštivao obveze iz ZSSI-a, koje su posebno propisane za razdoblje nakon prestanka mandata, primjerice odredbe o zabrani stupanja u radni odnos kod poslodavca s kojim je tijelo vlasti u kojem je dužnosnik obnašao javnu dužnost, bilo u poslovnom odnosu za vrijeme njegova mandata.

Radi nomotehničke preciznosti i jasnoće pravne norme, Povjerenstvo je ukazalo da bi već u članku 8. ZSSI-a bilo potrebno navesti predmetnu obvezu i rokove za njeno ispunjenje. Povjerenstvo je ukazalo i kako odredbama ZSSI-a nije izričito propisano u kojem roku nakon prestanka obnašanja dužnosti podnesena izvješća o imovinskom stanju mogu ili moraju biti javno dostupna na internetskoj stranici Povjerenstva te postoji li obveza Povjerenstva da se, nakon što su stara izvješća već bila uklonjena s javne objave, prilikom ponovnog stupanja na javnu dužnost, javno objave podaci i iz prethodno podnesenih (starih) imovinskih kartica.

Povjerenstvo je nadalje predložilo da se redefinira mogućnost obavljanja drugih javnih dužnosti te da se uvedu značajna ograničenja obnašanja dviju javnih dužnosti na način da se propiše kako za vrijeme obnašanja javne dužnosti na koju je izabran, odnosno imenovan dužnosnik ne smije obnašati drugu javnu dužnost, osim ako drugu javnu dužnost obnaša po položaju. Nadalje, Povjerenstvo je predložilo i restriktivniji sustav obavljanja drugih poslova u smislu redovitog i stalnog zanimanja za one dužnosnike koji dužnost obnašaju profesionalno.

U odnosu na zabranu propisanu člankom 14. ZSSI-a 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 Povjerenstvo je u Tezama iznijelo stav kako bi ograničenja propisana odredbama ovog članka u pretežitom dijelu trebala ostati ista, uz propisivanje iznimke za određene kategorije dužnosnika, i to predsjednika i članove uprava trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu, kao i članove uprava u tvrtkama kćerima tih trgovačkih društava, članove uprava u trgovačkim društvima u vlasništvu jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave i njihovih društava kćeri, ukoliko se i na njih proširi krug dužnosnika. Za ovu kategoriju dužnosnika moglo bi se propisati kako isti mogu biti u nadzornim odborima u određenom broju povezanih trgovačkih društava, no bez prava na naknadu.

Povjerenstvo je također predložilo brisanje članka 15. i 16. ZSSI-a.

Povjerenstvo smatra da odredbe članka 15. Zakona kojima je propisano da članove upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava u kojima Republika Hrvatska ima udjele u

vlasništvu, skupštini društva predlaže Vlade Republike Hrvatske, a članove upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava u kojima udjele u vlasništvu imaju jedinice lokalne (područne) regionalne samouprave, skupštini istih predlaže predstavničko tijelo te jedinice, ne bi trebale biti dio zakona kojim je uređeno područje sukoba interesa, već bi navedeno trebalo biti uređeno posebnim zakonima koji uređuju postupak imenovanja članova uprava i nadzornih odbora u navedenim trgovačkim društvima.

Također, obvezu prijenosa upravljačkih prava koja proizlaze iz udjela u vlasništvu trgovačkog društva na povjerenika, Povjerenstvo ocjenjuje kao mjeru kojom se ne postiže cilj te stoga smatra da novi zakon ne bi trebao sadržavati navedenu obvezu.

Povjerenstvo se u Tezama nadalje zalagalo za proširenje zabrane stupanja u poslovne odnose iz članka 17. ZSSI-a na način da se zabrana ne odnosi samo na stupanje u poslovne odnose između poslovnih subjekata u vlasništvu dužnosnika i tijela javne vlasti u kojem dužnosnik obnaša dužnost, već i na poslovne odnose s trgovačkim društvima i drugim pravnim osobama u vlasništvu tijela vlasti.

S obzirom da je jedna od svrha ZSSI-a povećanje transparentnosti u obnašanju javnih dužnosti, Povjerenstvo se u Tezama zalagalo i za uspostavu registra poslovnih odnosa između poslovnih subjekata u kojima udjele u vlasništvu imaju dužnosnici s tijelima javne vlasti i pravnim osobama u njihovom vlasništvu.

Povjerenstvo je kroz Teze obrazlagalo da je na isti način potrebno proširiti i obvezu iz članka 18. postojećeg Zakona tako da se obveze propisane navedenim člankom odnose i na situacije u kojima poslovni subjekt u vlasništvu člana obitelji dužnosnika stupa u poslovne odnose s trgovačkim društvima i drugim pravnim osobama čiji osnivač i vlasnik je tijelo vlasti u kojem dužnosnik obnaša dužnost.

U Tezama Povjerenstvo nadalje obrazlaže da članovi predstavničkih tijela u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave nisu dužnosnici u smislu odredbi ZSSI-a, no u praksi je primijećena učestalost situacija u kojima poslovni subjekti u vlasništvu člana predstavničkog tijela ili u vlasništvu njegovog člana obitelji, stupaju u poslovne odnose s tijelom vlasti u kojem isti obnašaju dužnost ili s drugim pravnim osobama kojima je ta jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave osnivač ili vlasnik. Povjerenstvo je stoga predložilo da se za članove predstavničkih tijela u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, propiše da su o takvim poslovnim odnosima dužni obavijestiti Povjerenstvo koje će potom dati mišljenje i uputu o načinu postupanja u cilju sprječavanja sukoba interesa.

Istu obvezu potrebno je propisati i za slučaj kada poslovni subjekti u vlasništvu člana predstavničkog tijela ili člana njegove obitelji stupaju u poslovne odnose s trgovačkim društvima i drugim pravnim osobama kojima je ta jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave osnivač ili vlasnik.

O takvim poslovnim odnosima vodio bi se poseban registar koji bi bio javno dostupan.

Povjerenstvo je nadalje predložilo proširenje propisane zabrane stupanja u radni odnos nakon prestanka mandata na način da se propiše beziznimna zabrana dužnosnicima da se tijekom

mandata, kao i u razdoblju od dvanaest mjeseci nakon prestanka mandata, zaposle u tijelu u kojem su obnašali javnu dužnost te u trgovačkim društvima i u drugim pravnim osobama koje su u vlasništvu tog tijela, odnosno koja su obuhvaćena djelokrugom rada i nadležnosti istog. Navedena zabrana ne bi se odnosila na dužnosnike koji se nakon prestanka obnašanja javne dužnosti, vraćaju na isto ili na odgovarajuće radno mjesto na kojem su radili prije stupanja na dužnost, sukladno prethodno sklopljenom sporazumu s poslodavcem.

U svim ostalim slučajevima kada dužnosnik namjerava stupiti u radni odnos u poslovnom subjektu koji je bio u poslovnom odnosu s tijelom vlasti u kojem je dužnosnik obnašao javnu dužnost, Povjerenstvo može, na zahtjev dužnosnika utvrditi da u konkretnoj situaciji ne postoji sukob interesa, te će u tom slučaju dužnosnik moći prihvatiti imenovanje ili izbor ili se zaposliti kod poslodavca s kojim je tijelo vlasti u kojem je obnašao dužnost bilo u poslovnom odnosu.

Povjerenstvo je posebno istaknulo kako je najveći problem u postojećim odredbama ZSSI-a kojima je uređeno „razdoblje hlađenja“, odnosno obveze nakon prestanka mandata, s obzirom na nerazmjer, odnosno neravnotežu između prava dužnosnika s jedne strane te obveza s druge. Naime, postojeće obveze koje se primjenjuju na dužnosnike još dvanaest mjeseci nakon prestanka mandata podjednako obvezuju sve kategorije dužnosnika, iako sve kategorije dužnosnika u istom razdoblju nemaju i prava propisana odredbama Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika ili odredbama nekih drugih propisa. Primjerice, pojedine kategorije obveznika ZSSI-a, nisu uopće obuhvaćene pojmom državnog dužnosnika te nemaju nakon prestanka obnašanja dužnosti pravo na bilo kakvu naknadu, u bilo kojem roku. Povjerenstvo smatra kako bi morao postojati primjereni paritet prava i obveza na način da se razdoblje važenja određenih zabrana i ograničenja uskladi s razdobljem u kojem dužnosnici ostvaruju prava nakon prestanka mandata.

Povjerenstvo je u Tezama također iznijelo mišljenje kako bi trebalo omogućiti šire iznimke od postojeće zabrane da u razdoblju od godine dana nakon prestanka mandata dužnosnici ne mogu biti članovi uprave ili nadzornih odbora trgovačkih društava te obavljati poslove upravljanja poslovnim subjektima. Tako bi primjerice dužnosnicima koji su bili obveznici ZSSI-a povodom obnašanja dužnosti člana uprave trgovačkog društva u državnom vlasništvu, trebalo omogućiti da neposredno nakon prestanka mandata u jednom trgovačkom društvu, prije proteka „razdoblja hlađenja“ postanu članovi uprave drugog trgovačkog društva u državnom vlasništvu, koje je također obuhvaćeno nadležnošću Povjerenstva. Također bi trebalo razmotriti mogućnost da dužnosnici nakon prestanka obnašanja dužnosti obavljaju funkcije u upravnim tijelima i nadzornim odborima, odnosno poslove upravljanja u poslovnim subjektima koji su u vlasništvu dužnosnika.

Povjerenstvo je kroz Teze ukazalo da važećim odredbama ZSSI-a nije predviđeno rješenje za situaciju u kojoj Hrvatski sabor, kao državno tijelo nadležno za provedbu postupka izbora predsjednika i članova Povjerenstva, ne uspije pravovremeno provesti izbor novog saziva. Naime, člankom 31. stavkom 1. važećeg ZSSI-a propisano je da predsjednika i članove Povjerenstva Hrvatski sabor bira tajnim glasovanjem, većinom glasova svih zastupnika. Iskustva iz komparativnog prava također pozivaju na nužnost da se Zakonom propiše da se, u slučaju propusta nadležnog tijela da pravovremeno provede izbor sljedećeg saziva

Povjerenstva, prethodnom sazivu produljuje mandat na određeno vrijeme. Uvođenje ovakvog prijelaznog rješenja, nužno je radi osiguranja institucionalnog kontinuiteta u slučaju nemogućnosti nadležnog tijela da pravovremeno provede izbor novog saziva, s obzirom na propisanu potrebnu parlamentarnu većinu za donošenje odluke o izboru.

Povjerenstvo je nadalje iznijelo shvaćanje kako je u postupovnim odredbama potrebno definirati rokove u kojima je Povjerenstvo dužno provesti postupak povodom saznanja o mogućoj povredi odredbi ZSSI-a, osobito u odnosu na osobe kojima je proteklo više od dvanaest mjeseci od dana prestanka obnašanja dužnosti s obzirom da postojećim odredbama Zakona nije izričito uređeno pitanja zastare.

U Tezama je nadalje istaknuto kako bi bilo poželjno Zakonom jasno definirati da se u slučaju kada Povjerenstvo utvrdi postojanje sukoba interesa u smislu članka 2. ili povredu načela djelovanja iz članka 5. Zakona, donose utvrđujuće (deklaratorne) odluke te je potrebno propisati da i protiv takvih odluka dužnosnik ima mogućnost pokretanja upravnih sporova. Pri tome je ukazano kako se donošenje takvih utvrđujućih (deklaratomih) odluka već uvriježilo u praksi Povjerenstva, a mogućnost pokretanja upravnih sporova protiv takvih odluka za sada je prihvaćena u praksi upravnih sudova. Povjerenstvo je u Tezama obrazložilo kako upravo donošenje ovakvih utvrđujućih (deklaratomih) odluka o postojanju određenog oblika sukoba interesa, proizlazi iz same svrhe i cilja osnivanja i djelovanja Povjerenstva.

Istovjetno tumačenje o važnosti donošenja utvrđujućih (deklaratomih) odluka odnosi se i na odluke kojima se utvrđuje povreda propisanih načela djelovanja. Povreda načela djelovanja ne znači nužno da se u određenoj situaciji dužnosnik ujedno nalazio i u situaciji sukoba interesa, no propustio je prepoznati reputacijski rizik koji proizlazi iz konkretnih okolnosti, odnosno opravdanu sumnju koja se u takvoj situaciji može stvoriti u javnosti, da su na proces donošenja odluka od strane tijela javne vlasti utjecali određeni privatni interesi. Povjerenstvo stoga smatra kako je nastavljanje prakse u kojoj se odlukama Povjerenstva preispituje povreda propisanih načela djelovanja, od presudne važnosti za ostvarivanje ukupne svrhe i ciljeve donošenja ZSSI-a, što na odgovarajući način moraju pratiti i izmjene i dopune ovog Zakona.

Povjerenstvo je u Tezama također ukazalo kako se sukladno važećem Zakonu, sankcija obustave isplate dijela neto mjesečne plaće dužnosnika može izvršiti samo iz plaće ili naknade koju dužnosnik prima za obnašanje javne dužnosti. Slijedom ovakvog normativnog rješenja, sankcija obustave dijela neto mjesečne plaće ne može se izvršiti u odnosu na dužnosnike koji javnu dužnost obnašaju volonterski bez primanja volonterske naknade, kao niti u odnosu na dužnosnike koji nakon prestanka mandata više ne ostvaruju plaću niti naknadu za obnašanje javne dužnosti. Povjerenstvo ističe kako je nužno izmijeniti postojeće rješenje na način kojim se osigurava puna mogućnost izvršenja izrečenih sankcija, iz svih primanja i imovine dužnosnika.

Povjerenstvo se također aktivno uključilo u e-savjetovanje te je uputilo svoje primjedbe na objavljeni tekst Nacrta prijedloga Zakona te se nastavno ukazuje na neke od osnovnih primjedbi.

Člankom 20. važećeg Zakona o sprječavanju sukoba interesa propisana su određena ograničenja i zabrane koje se na dužnosnike primjenjuju u razdoblju od 12 mjeseci nakon prestanka obnašanja dužnosti. Tako je propisano da dužnosnici u roku od godine dana nakon prestanka obnašanja dužnosti ne smiju prihvatiti imenovanje ili izbor ili sklopiti ugovor kojim stupaju u radni odnos kod pravne osobe koja je za vrijeme obnašanja dužnosti bila u poslovnom odnosu s tijelom u kojem je dužnosnik obnašao dužnost. Također, važećim Zakonom je propisano da dužnosnici ne mogu biti članovi upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava, niti obavljati poslove upravljanja u poslovnim subjektima kako za vrijeme, tako niti u razdoblju od dvanaest mjeseci nakon prestanka obnašanja dužnosti.

Prijedlogom novog Zakona o sprječavanju sukoba interesa ova zakonska odredba ne bi se primjenjivala u slučaju imenovanja ili izbora ili zasnivanja radnog odnosa s tijelom javne vlasti, pravnom osobom čiji je osnivač Republika Hrvatska, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ili u kojoj Republika Hrvatska te jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave ima većinski udio ili je od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku.

Također, predloženim člankom 20. Zakona nije propisano da se zabrana članstva u upravnim tijelima i nadzornim odborima trgovačkih društava primjenjuje i dvanaest mjeseci nakon prestanka obnašanja dužnosti.

Povjerenstvo smatra da propisivanje „perioda hlađenja“ nakon obnašanja dužnosti predstavlja međunarodno priznati standard kojim se otklanja sumnja da se javna dužnost koristila u svrhu postizanja osobnog probitka tijekom i nakon mandata koji se, između ostalog, ogleda u zapošljavanju dužnosnika nakon prestanka mandata u tijelima javne vlasti ili u pravnim osobama s kojima je tijelo javne vlasti u kojem je dužnosnik obnašao dužnost poslovalo za vrijeme njegovog mandata.

Također, prelazak u upravu trgovačkog društva neposredno nakon prestanka obnašanja javne dužnosti otvara mogućnost korištenje povlaštenih informacija stečenih za vrijeme obnašanja dužnosti u cilju postizanja financijskih i drugih poslovnih probitaka privatnog trgovačkog društva.

Nadalje, važećim Zakonom, člancima 24. do 27., predviđeno je da će Povjerenstvo, ukoliko utvrdi nesklad između podataka navedenih u izvješću o imovinskom stanju dužnosnika i podataka pribavljenih od Porezne uprave i drugih državnih tijela, zatražiti od dužnosnika pisano očitovanje o utvrđenom neskladu s potrebnim dokazima. Ako dužnosnik Povjerenstvu ne dostavi pisano očitovanje u roku od 15 dana ili pak ne priloži odgovarajuće dokaze potrebne za usklađivanje prijavljene imovine s utvrđenom imovinom u postupku redovite provjere podataka, Povjerenstvo protiv dužnosnika pokreće postupak.

U prijedlogu novog Zakona onemogućuje se pokretanje postupka i izricanje sankcije dužnosnicima koji svjesno izbjegavaju obvezu točnog, istinitog i potpunog prikazivanja podataka o svojoj imovini. Naime, predloženom odredbom članka 25. novog Zakona propisano je da, ako iz postupka redovite provjere proizlazi da dužnosnik u izvješću o imovinskom stanju nije u potpunosti i pravovremeno naveo sve podatke koje je bio dužan navesti, Povjerenstvo će

od dužnosnika zatražiti da u roku od 15 dana ukloni nedostatke i nepravilnosti u podnesenom izvješću.

Dužnosnicima se na takav način omogućuje da u dodatnom roku uklone nedostatke, odnosno nadopune svoje izvješće o imovinskom stanju te ukoliko to učine Povjerenstvo protiv istih neće moći pokrenuti postupak. Postupak redovite provjere propisan na predloženi način gubi svoju svrhu.

Nadalje, jedan od prijedloga Povjerenstva bio je da se novim Zakonom propiše obveza obavještavanja Povjerenstva o poslovnim odnosima između poslovnih subjekata u kojima članovi predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju udjele u vlasništvu s tijelom javne vlasti u kojem obnašaju dužnost, kao i s poslovnim subjektima u kojima to tijelo javne vlasti ima udjele u vlasništvu.

Naime, kao što je već ranije navedeno, članovi predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nisu dužnosnici u smislu Zakona o sprječavanju sukoba interesa niti se na iste odnose zabrane i ograničenja propisana navedenim Zakonom. Tako se na iste ne primjenjuje zabrana stupanja u poslovne odnose između subjekata u njihovom vlasništvu i tijela u kojem obnašaju dužnost. Zbog postojanja koruptivnog rizika, kao i uočene velike pojavnosti opisanih poslovnih odnosa te u cilju povećanja transparentnosti u poslovanju jedinica lokalne samouprave, bilo bi dobro imati uvid u navedene poslovne odnose te u svrhu povećanja transparentnosti registar istih javno objaviti.

Povjerenstvo je u e-savjetovanju još jednom naglasilo da smatra da bi predsjednici i članovi uprava trgovačkih društava u većinskom vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te predsjednici i članovi uprava trgovačkih društava koja su u većinskom vlasništvu tih društava (društva kćeri) trebali biti dužnosnici u smislu ZSSI-a. Navedeno iz razloga što trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave raspoložu značajnim financijskim sredstvima te upravo kod ove kategorije osoba postoje veliki koruptivni rizici.

Povjerenstvo je uputilo primjedbu i na odredbu zakona kojom je propisano da će Povjerenstvo otvoriti predmet na temelju vjerodostojne, osnovane i neanonimne prijave te da je u roku od 30 dana od dana otvaranja predmeta dužno donijeti odluku o pokretanju ili nepokretanju postupka.

Povjerenstvo naime otvara predmet odmah po zaprimanju prijave i bez prethodne provjere je li prijava vjerodostojna i osnovana s obzirom da se utvrđivanju vjerodostojnosti i osnovanosti prijave ne može pristupiti ukoliko prethodno nije otvoren predmet povodom zaprimanja iste. Povjerenstvo, kao tijelo javne vlasti, svaki zaprimljeni podnesak, pa tako i svaku zaprimljenu prijavu, mora urudžbirati, čime automatski dolazi do otvaranja predmeta. Ukoliko Povjerenstvo utvrdi da je prijava vjerodostojna, osnovana i neanonimna donosi odluku o pokretanju postupka, a u suprotnom odluku o nepokretanju postupka. Također, rok od 30 dana od dana otvaranja predmeta za donošenje odluke je prekratak i nerealan. U složenim predmetima kada Povjerenstvo traži (i čeka) očitovanja drugih tijela nerealno je očekivati da

će u roku od 30 dana od dana otvaranja predmeta isti biti obrađen u mjeri potrebnoj za donošenje odluke o pokretanju ili nepokretanju postupka.

U Prijedlog Zakona objavljen na e-savjetovanju unesene su i neke pozitivne novine. Tako je krug dužnosnika na koje se Zakon primjenjuje proširen i na članove uprave društava kćeri trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu, međutim određene kategorije kod kojih je uočen koruptivni rizik i nadalje su ostale izvan dosega Zakona. Pozitivno je i uvođenje mogućnosti naplate sankcija koje Povjerenstvo izriče i iz primitaka ostvarenih po osnovi radnog odnosa, kao i propisivanje prekršajne odgovornosti pravne osobe koja ne dostavi Povjerenstvu tražene obavijesti i dokumentaciju. Povjerenstvo pozdravlja i uvođenje prisilnog izvršenja novčane sankcije u slučajevima kad ista nije u cijelosti ili djelomično plaćena. Nadalje, propisivanje nadležnosti Visokog upravnog suda za rješavanje u upravnim sporovima pokrenutim po tužbama protiv odluka Povjerenstva doprinosi bržem okončanju upravnih sporova i većoj pravnoj sigurnosti. Pozitivan, iako ne i značajan pomak, predstavlja i povećanje maksimalnog iznosa sankcije sa 40.000,00 na 50.000,00 kuna.

Većina prijedloga Povjerenstva upućenih putem e-savjetovanja ipak nije prihvaćena.

Povjerenstvo zaključno navodi da je smisao izrade novog Zakona o sprječavanju sukoba interesa unaprjeđenje već postojećih instituta i uspostavljenih standarda te uvođenje novih instituta koji bi predstavljali dodatni iskorak u odnosu na postojeći zakonodavni okvir. Mišljenje je Povjerenstva da prijedlog novog zakona ne donosi novine koje bi predstavljale pozitivan pomak u izgradnji učinkovitog sustava sprječavanja sukoba interesa kao jednog od ključnih elemenata u procesu suzbijanja korupcije, već je nažalost vidljiva erozija u već postignutim standardima.

Zaključno je bitno istaknuti da tijekom 2019.g. nije bilo nikakvih aktivnosti vezano uz izradu Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

3. Obveznici primjene zakona

Člankom 3. ZSSI-a propisni su dužnosnici, u smislu navedenog zakona, odnosno osobe na koje se navedeni zakon odnosi. Zakon razlikuje tri kategorije obveznika primjene ZSSI-a i to:

- "dužnosnike", taksativno navedene u stavku 1. navedenog članka;
- "obnašatelje dužnosti", imenovane kao "dužnosnici" od strane Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske ili Predsjednika Republike Hrvatske (uz određenu iznimku), kako su navedeni u stavku 2. navedenog članka;
- "rukovodeće državne službenike", koje imenuje Vlada Republike Hrvatske na temelju prethodno provedenog natječaja, kako su navedeni u stavku 3. navedenog članka.

Povjerenstvo ističe da se termin "dužnosnik" u smislu ZSSI-a, koji se odnosi na obveznike postupanja po ZSSI-u, ne može poistovjetiti s terminom "državni dužnosnik", koji se koristi u

odredbama Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika² (u daljnjem tekstu: ZOPDD). Naime, člankom 1. stavkom 1. ZOPDD-a propisano je da se tim zakonom uređuju obveze i prava državnih dužnosnika u tijelima državne vlasti, dok su stavkom 2. istog članka taksativno pobrojani dužnosnici u smislu toga zakona odnosno državni dužnosnici.

Termin "obnašatelji dužnosti imenovani kao dužnosnici" ne znači da se ove osobe imenuje na neke od dužnosti navedenih u članku 3. stavku 1. ZSSI-a, već se radi o obnašateljima javnih dužnosti, za koje je zakonodavac, s obzirom na obilježja prava, ovlasti i obveza koje imaju u obnašanju dužnosti te na obilježja svrhe, djelokruga rada i nadležnosti tijela u kojima obnašaju dužnost, smatrao da je svrsishodno da podliježu obvezama i zabranama propisanim Zakonom o sprječavanju sukoba interesa.

Za dodatnu kategoriju subjekata na koje se također, kao na "dužnosnike" primjenjuju sve obveze i zabrane ZSSI-a, zakonodavac je koristio u članku 3. stavku 2. ZSSI-a termin "obnašatelji dužnosti, koje *kao dužnosnike* (u smislu ZSSI-a) imenuje ili potvrđuje Hrvatski sabor, imenuje Vlada Republike Hrvatske ili Predsjednik Republike Hrvatske", a samo kako bi učinio razliku od dužnosnika koje je u stavku 1. istog članka taksativno nabrojao, u odnosu na ove dužnosnike u smislu ZSSI-a, za koje se nije upustio u zakonsko taksativno nabrojanje, već je zakonom predviđeno da budu utvrđeni kroz postupak oformljavanja Registra dužnosnika, pri čemu su Povjerenstvu od pomoći trebali biti popisi tih obnašatelja dužnosti, koji podliježu imenovanju, izboru ili potvrdi, a koje bi dostavila državna tijela iz članka 3. stavka 2. Zakona.

Na treću kategoriju osoba „rukovodeće državne službenike“, koje imenuje Vlada Republike Hrvatske na temelju prethodno provedenog natječaja, primjenjuju se samo pojedine odredbe ZSSI-a, vezane uz podnošenje izvješća o imovinskom stanju dužnosnika.

Nadležnost provođenja ZSSI-a sadrži i ovlast autonomnog tumačenja odredaba toga zakona od strane Povjerenstva, posebno u utvrđivanju dosega odredbe članka 3. stavka 2. ZSSI-a, što je potvrđeno u postojećoj sudskoj praksi, i to u pravomoćnoj presudi Upravnog suda u Rijeci, posl.br. UsI-1742/13 od 9. listopada 2014.g.³ Iako se u tom predmetu radilo o obnašatelju dužnosti imenovanom od Vlade Republike Hrvatske, zauzeti stav suda apsolutno je primjenjiv i u drugim predmetima, s obzirom da je i taj postupak pred Povjerenstvom pokrenut prije nego je Vlada Republike Hrvatske tuženiku dostavila popis osoba, sukladno članku 52. stavku 3. ZSSI-a.

Sud je zauzeo stav da popis Vlade Republike Hrvatske nema značaj konstitutivnog akta kojim se, temeljem odredbi ZSSI-a, zasniva, mijenja ili ukida neko pravo ili obveza, u kojem slučaju bi donošenje takvog akta bilo podložno sudskom preispitivanju zakonitosti toga akta, već

² Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika, NN 101/98, 135/98, 105/99, 25/00, 73/00, 30/01, 59/01, 114/01, 153/02, 163/03, 16/04, 30/04, 121/05, 151/05, 141/06, 17/07, 34/07, 107/07, 60/08, 38/09, 150/11, 22/13, 102/14, 103/14, 03/15

³ Dostupno na: <https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2015/marija-hrebac-p-19-13-14-142.pdf>

predstavlja pomoćno sredstvo, svojevrsni katalog informacija za utvrđivanje je li određena osoba obnašatelj dužnosti u smislu članka 3. stavka 2. ZSSI-a, te je li obnašatelj određene dužnosti u obvezi postupanja sukladno odredbama ZSSI-a. Povjerenstvo, prema stavu toga suda, kao neovisno, stručno tijelo, osim nadležnosti provođenja ZSSI-a, ujedno ima i ovlast tumačenja tog Zakona, jer bi se u protivnom, u situaciji kad nadležna državna tijela nisu dostavila popise iz odredbe članka 52. stavka 3. ZSSI-a te zbog nedorečenosti samog Zakona odnosno neprecizno određenog kruga obnašatelja javnih dužnosti na koje se ZSSI odnosi, dovela u pitanje sama primjena i provođenje Zakona odnosno ostvarenje svrhe koja se donošenjem Zakona htjela postići.

4. Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije⁴

Vlada Republike Hrvatske na sjednici održanoj 10. svibnja 2019. godine donijela je Odluku o donošenju Akcijskog plana za 2019. i 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine. Povjerenstvo je aktivno sudjelovalo prilikom izrade navedenog Akcijskog plana te je istim određeno kao nositelj 9 aktivnosti dok je u 3 aktivnosti određeno kao sunositelj.

Povjerenstvo je tako nositelj sljedećih aktivnosti:

- Edukacija za obveznika primjene Zakona o sprječavanju sukoba interesa na lokalnoj razini,
- Izrada preporuke o potrebi imenovanja povjerenika za usklađenost u trgovačkim društvima u većinskom državnom vlasništvu kojem je uloga praćenje važećeg zakonodavstva, pa tako i važećih propisa koji reguliraju područje borbe protiv korupcije i sukoba interesa te briga o usklađenosti internih akata i poslovanja trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu s istima,
- Edukacija članova uprava trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu
- Jačanje administrativnih kapaciteta Povjerenstva zapošljavanjem novih službenika u Uredu Povjerenstva,
- Jačanje tehničkih kapaciteta Povjerenstva osiguravanjem odgovarajućeg poslovnog prostora,
- Izrada informatičke aplikacije za pretraživanje mišljenja i odluka Povjerenstva na lako pretraživ način
- Unaprjeđenje sustava podnošenja izvješća o imovinskom stanju dužnosnika omogućavanjem automatskog popunjavanja dijela podataka iz dostupnih javnih izvora
- Održavanje okruglih stolova o pitanjima sukoba interesa i načelima obnašanja javnih dužnosti te
- Izdavanje publikacije o osnovnim obvezama i ograničenjima dužnosnika sukladno odredbama Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

⁴ Dostupno na:

<https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Antikorupcija/Nacr%20akcijskog%20plan%20za%20suzbijanje%20korupcije%20za%20razdoblje%20od%202019%20do%202020%20godine.pdf>

Tijekom 2019.g. Povjerenstvo je provelo **aktivnost pod brojem 31.** „*Jačanje administrativnih kapaciteta Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa zapošljavanjem novih službenika u Uredu Povjerenstva*“. Povjerenstvo je naime u ožujku i u prosincu 2019.g. zaposlilo dvije savjetnice u Uredu Povjerenstva.

Vežano za **aktivnost broj 32.** „*Jačanje tehničkih kapaciteta Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa osiguranjem odgovarajućeg poslovnog prostora*“ Ministarstvo državne imovine se u srpnju 2019. godine pisanim putem obratilo Povjerenstvu i ponudilo poslovni prostor u Zagrebu, Ulica kneza Mislava 11/3, površine 568,07m², koji svojom veličinom i strukturom udovoljava potrebama Povjerenstva. Ujedno, Ministarstvo se obvezalo da će prostor djelomično urediti, i to kompletnom izmjenom vanjske stolarije, uređenjem fasade i uređenjem unutarnje stolarije.

Povjerenstvo je u okviru proračunskih sredstava za 2019. godinu za uređenje i opremanje prostora osiguralo iznos od 700.000,00 kuna, međutim, nakon izrade projektne dokumentacije i troškovnika, utvrđeno je da ukupna procijenjena vrijednost radova bez PDV-a iznosi 830.400,00 kuna. S obzirom da procijenjeni iznos potreban za uređenje predmetnog poslovnog prostora prelazi granični iznos za provođenje postupka jednostavne nabave, ali i raspoloživa sredstva Povjerenstva za tu namjenu, procijenjeno je da do kraja 2019. godine kroz izmjene i dopune državnog proračuna nije moguće osigurati potreban iznos sredstava te provesti postupak javne nabave sukladno odredbama Zakona o javnoj nabavi za predmete nabave male vrijednosti.

Sukladno tome, Povjerenstvo je u postupku izmjena i dopuna Državnog proračuna iskazalo uštede u visini raspoloživih sredstava za tu namjenu, a istodobno je od Ministarstva financija zatražilo povećanje limita svog Financijskog plana za 2020. godinu u visini sredstava potrebnih za uređenje predmetnog prostora. Ministarstvo financija odobrilo je povećanje limita za Financijski plan Povjerenstva za 2020. godinu, čime je omogućeno osiguranje sredstava za cjelovito uređenje i opremanje predmetnog poslovnog prostora.

Slijedom navedenoga, Povjerenstvo je provelo postupak javne nabave za uređenje predmetnog prostora sukladno odredbama Zakona o javnoj nabavi za predmete nabave male vrijednosti i odabralo izvođača radova.

Vežano za **aktivnost pod brojem 34.** „*Unaprjeđenje sustava podnošenja izvješća o imovinskom stanju dužnosnika omogućavanjem automatskog popunjavanja dijela podataka iz dostupnih javnih izvora*“ ističemo da je Povjerenstvo tijekom 2019. godine planiralo unaprijediti postupak podnošenja izvješća o imovinskom stanju na način da se kod popunjavanja obrasca za podnošenje izvješća o imovinskom stanju omogući automatsko povlačenje pojedinih podataka o imovini dužnosnika iz dostupnih javnih izvora i baza podataka o imovini koju vode pojedina državna tijela.

Međutim, nakon detaljne analize javno dostupnih podataka koji bi se mogli povući kod ispunjavanja izvješća o imovinskom stanju, Povjerenstvo je zaključilo da ulaganje u dorade informatičkog sustava koje bi to omogućile ne opravdava uložene troškove jer trenutno postoji vrlo mali broj javno dostupnih podataka koji bi se na takav način mogli koristiti.

Povjerenstvo je stoga procijenilo da bi u ovom trenutku bilo svrsishodnije dio raspoloživih financijskih sredstva utrošiti na doradu i unaprjeđenje aplikacije za povlačenje, evidentiranje i usporedbu podataka o imovinskom stanju dužnosnika kojima raspolažu pojedina državna tijela, kako bi se efikasnije mogao provoditi postupak redovitih provjera izvješća o imovinskom stanju dužnosnika.

Nadalje, **aktivnost pod brojem 19.** „*Edukacija za obveznike primjene Zakona o sprječavanju sukoba interesa*“ provodi se kontinuirano te su u 2019.g. održane 4 edukacije u skladu s pokazateljima provedbe iz akcijskog plana (4 edukacije godišnje). Tako je 3. travnja 2019.g. u Rijeci održana jednodnevna edukacija za dužnosnike i rukovodeće državne službenike Istarske, Primorsko-goranske i Ličko-senjske županije. Zatim je 21. svibnja 2019.g. u prostorijama Županijske uprave Koprivničko-križevačke županije održana edukacija u obliku okruglog stola na temu „Sukob interesa u obnašanju dužnosti u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave“ u suorganizaciji Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa i Koprivničko-križevačke županije te Hrvatske zajednice županija. Navedeni oblik edukacije održan je i u Međimurskoj županiji dana 22. svibnja 2019.g. te 24. svibnja 2019.g. u Sisku u suradnji sa Sisačko-moslavačkom županijom.

Aktivnost pod brojem 25. „*Izrada preporuke o potrebi imenovanja povjerenika za usklađenost u trgovačkim društvima u većinskom državnom vlasništvu kojem je uloga praćenje važećeg zakonodavstva, pa tako i važećih propisa koji reguliraju područje borbe protiv korupcije i sukoba interesa te briga o usklađenosti internih akata i poslovanja trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu s istima*“ kojoj je rok za provedbu bio III. kvartal 2019.g. također je provedena. Naime, Povjerenstvo je dana 25. rujna 2019.g. izradilo Preporuku o potrebi imenovanja povjerenika za usklađenost u trgovačkim društvima u većinskom državnom vlasništvu, broj: 711-I-1641-R-72/19-01-8 te je istu uputilo Ministarstvu državne imovine, a navedena preporuka bit će upućena i svim trgovačkim društvima u većinskom državnom vlasništvu.

Povjerenstvo je provelo i **aktivnost pod brojem 33.** „*Izrada informatičke aplikacije za pretraživanje mišljenja i odluka Povjerenstva na lako pretraživ način*“. Povjerenstvo je tako na svojim mrežnim stranicama objavilo „*Tražilicu odluka i mišljenja*“ u koju su uneseni svi akti koje je Povjerenstvo donijelo u novom sazivu, počevši od 1. sjednice 2. saziva Povjerenstva, održane 13. ožujka 2018.g. U navedenoj tražilici svi akti su objavljeni u lako pretraživom formatu (word) te je omogućeno pretraživanje objavljenih akata po više različitih kategorija, kao što su: dužnosnik, dužnost, institucija, vrsta akta, broj sjednice, broj predmeta, ključne riječi i sl.

Aktivnost pod brojem 35. „Održavanje Okruglih stolova o pitanjima sukoba interesa i načelima obnašanja javnih dužnosti“ također se provodi. Tako je dana 22. svibnja 2019.g. u Hotelu International u Zagrebu održan Okrugli stol o pitanjima sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti u suorganizaciji Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa i Antikorupcijskog povjerenstva Zagrebačke županije. Također, predstavnici Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa sudjelovali su i na stručnom predavanju na temu Protukorupcijska strategija na lokalnoj i regionalnoj razini – preduvjet uspješne decentralizacije koji je održan dana 22. listopada 2019.g. u Zagrebu, također u organizaciji Zagrebačke županije.

5. Organizacijska struktura

5.1. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa

Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, osnovano je kao stalno, neovisno i samostalno državno tijelo koje obavlja poslove iz djelokruga rada i nadležnosti određenih Zakonom o sprječavanju sukoba interesa te je zakonom zabranjen svaki oblik utjecaja na rad Povjerenstva koji bi mogao ugroziti njegovu samostalnost i neovisnost u donošenju odluka iz njegovog djelokruga rada.

Osnovna je zadaća Povjerenstva promicanje pravilnog upravljanja situacijama u kojima su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim, sprječavanje privatnih utjecaja na donošenje odluka u obnašanju javnih dužnosti te jačanje vjerodostojnog, transparentnog i odgovornog postupanja dužnosnika.

U 2019. godini navedene poslove obavljalo je Povjerenstvo u sastavu: predsjednica Povjerenstva Nataša Novaković, dipl. iur., i članovi Povjerenstva Davorin Ivanjek, dipl. iur. (zamjenik predsjednice Povjerenstva), Tatijana Vučetić, dipl. iur., Aleksandra Jozić-Ileković, dipl. iur. i Tončica Božić, univ. spec. act. soc.

Povjerenstvo je tijekom 2019. godine sukladno svojim ovlastima i nadležnošću utvrđenim čl. 30. ZSSI-a kao i u prethodnim godinama pokretalo postupke sukoba interesa i donosilo odluke o tome je li određeno djelovanje ili propust dužnosnika predstavlja povredu odredbi Zakona, davalo mišljenja, provjeravalo podatke iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika sukladno odredbama Zakona i na način propisan Pravilnikom kojim se uređuje postupak provjere podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika donesenim na temelju Zakona, izrađivalo smjernice i upute dužnosnicima u svrhu učinkovitog sprječavanja sukoba interesa, provodilo edukacije dužnosnika u pitanjima sukoba interesa i podnošenja izvješća o imovinskom stanju, surađivalo s nadležnim tijelom za izradu zakona u području sprječavanja sukoba interesa dužnosnika, ostvarivalo međunarodnu suradnju u području sprječavanja sukoba interesa te obavljalo druge poslove određene Zakonom.

Povjerenstvo u svom radu nastoji posebno naglasiti svoju prvenstveno preventivnu i edukativnu ulogu, te svrhu sankcija koje se izriču u okviru Zakona o sprječavanju sukoba

interesa pozicionirati kao posebnu vrstu administrativne mjere, bitno različite od kazni koje se izriču zbog počinjenja kaznenog ili prekršajnog djela.

Za pravilno shvaćanje svrhe i uloge Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa kao preventivnog tijela u borbi protiv korupcije presudno je pravilno shvaćanje sukoba interesa i sustava odredbi Zakona kojim se to područje uređuje. Naime, Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa osnovano je radi provedbe Zakona o sprječavanju sukoba interesa unutar kojeg, u bitnom, dužnosnicima daje smjernice i upute kako primjereno postupiti u onim situacijama koje nisu izričito propisane nekom pravnom normom, a u kojima su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti ili mogu doći u suprotnost s javnim interesom, te izricanje sankcija onim dužnosnicima koji se nisu pridržavali odredbi Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

Izgradnja integriteta, savjesnosti, odgovornosti i vjerodostojnosti dužnosnika u obnašanju javnih dužnosti te standarda dobrog upravljanja situacijama potencijalnog sukoba interesa osnovna je uloga Povjerenstva.

Način rada i odlučivanja Povjerenstva, donošenje odluka, davanje mišljenja, propisivanje obrazaca, ustrojavanje registara i obavljanje drugih poslova radi primjene i provedbe pojedinih odredbi Zakona o sprječavanju sukoba interesa, uređen je Pravilnikom o načinu rada i odlučivanja Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa⁵ (u daljnjem tekstu: Pravilnik) koji je Povjerenstvo donijelo na osnovi članka 30. stavka 1. podstavak 2. Zakona o sprječavanju sukoba interesa, na 28. sjednici Povjerenstva, održanoj 16. listopada 2013. godine u Zagrebu, uz suglasnost Hrvatskog sabora.

Navedenim Pravilnikom, između ostalog uređeno je da se sjednice Povjerenstva održavaju u postupcima povodom zahtjeva za donošenjem mišljenja, u postupcima odlučivanja o sukobu interesa, u postupcima provjere podataka iz podnesenih izvješća o imovinskom stanju, te povodom utvrđivanja okolnosti iz članka 13. stavka 2. Zakona, povodom davanja naloga iz članka 13. stavak 5. Zakona, povodom utvrđivanja okolnosti iz članka 18. stavak 5. Zakona, povodom davanja suglasnosti iz čl. 20. stavak 4. Zakona, te povodom donošenja mišljenja u slučaju iz članka 18. stavka 2. Zakona. Sukladno čl. 39. st. 6. ZSSI-a postupak pred Povjerenstvom, osim postupka glasovanja, otvoren je za javnost te je konačne rezultate provedenog postupka Povjerenstvo dužno javno obznaniti.

Sukladno navedenom Pravilniku akti sa sjednica donose se većinom glasova svih članova Povjerenstva.

⁵ Dostupno na:

https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/doc/vazniji_propisi/pravilnik_o_nacinu_rada_i_odlucivanja_povjerenstva1.pdf

5.2. Ured Povjerenstva

Ured Povjerenstva obavlja stručne, administrativne i tehničke poslove čije obavljanje omogućava redovito, pravovremeno i nesmetano obavljanje poslova i zadaća iz nadležnosti Povjerenstva.

Stručni poslovi obuhvaćaju poslove upravljanja ljudskim potencijalima; poslove u svezi radno-pravnog statusa službenika; pravne poslove; poslove financijskog planiranja pripreme, kontrole i izvršenja proračuna, financijsko-računovodstvene poslove, prikupljanje i obradu podataka; prikupljanje i pripremu materijala u pisanom i elektroničkom obliku za sjednice te stručne i radne sastanke Povjerenstva, sudjelovanje u pripremi i provođenju programa edukacije; stručnu obradu predmeta; izradu pisanih odluka, mišljenja, zaključaka, priopćenja, očitovanja, izvješća, zapisnika i ostalih akata i dopisa; praćenje i usklađivanje donesenih odluka s praksom Povjerenstva; praćenje propisa i temeljnih pravila i standarda koji su izgrađeni u specijaliziranom području sprječavanja sukoba interesa; poslove prijama stranaka i komuniciranje s javnošću.

Administrativni poslovi obuhvaćaju vođenje osobnog očevidnika i vođenje podataka djelatnika Ureda Povjerenstva u Registru zaposlenih u javnom sektoru; poslove unosa podataka u aplikaciju za centralni obračun plaća, poslove unosa podataka u Informatički sustav Ministarstva financija u odnosu na pripremu i izvršenje proračuna i poslovanje putem Državne riznice; vođenje evidencija ulazne i izlazne pošte; poslove upisa podataka u upisnike i očevidnike; zaprimanje, sortiranje, klasificiranje, pohranjivanje i čuvanje dokumentacije; poslove vođenja očevidnika i rukovanje opremom i inventarom; kao i ostale opće administrativne poslove koji se odnose na uredsko poslovanje.

Tehnički poslovi obuhvaćaju daktilografske poslove; poslove upravljanja telefonskim pozivima; poslove nabave i rasporeda opreme i uredskog materijala; vođenje brige o urednom funkcioniranju tehničke i druge opreme Ureda; poslove otpreme i dostavljanja pošte, kao i ostale tehničke poslove koji se odnose na uredsko poslovanje.

Početkom 2019. godine u Uredu Povjerenstva bilo je zaposleno devet službenika. Pored predstojnika Ureda i tajnice Povjerenstva, bilo je zaposleno sedam savjetnika koji su obavljali stručne poslove u pojedinim područjima rada iz nadležnosti Povjerenstva. Od navedenih sedam savjetnika, jedan je diplomirani ekonomist te je slijedom svoje stručne spreme bio prvenstveno zadužen za područje praćenja ispunjavanja obveza koje proizlaze iz članka 8. i 9. ZSSI-a (obveza podnošenja izvješća o imovinskom stanju dužnosnika), dok su ostali diplomirani pravnici. Tajnica Povjerenstva i petero savjetnika imaju položen pravosudni ispit te su shodno tome prvenstveno zaduženi za pripremu predmeta mišljenja i sukoba interesa, o kojima se odlučuje na javnim sjednicama Povjerenstva. Pored navedenog, Ured ima dvije stručne referentice i administrativnu tajnicu.

Zbog povećanog opsega posla, a u cilju osiguranja nesmetanog funkcioniranja rada Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa početkom 2019.g., sporazumom o trajnom

premještaju, po potrebi službe, iz Trgovačkog suda u Zagrebu premještena je u Ured Povjerenstva jedna službenica, na radno mjesto savjetnika.

Nadalje, dana 25. studenog 2019.g., sukladno članku 45. Zakona o državnim službenicima i članku 2. Uredbe o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi Ured Povjerenstva raspisao je Javni natječaj za prijam u državnu službu za radno mjesto savjetnik u Uredu Povjerenstva – 1 izvršitelj/ica, na neodređeno vrijeme, uz probni rad od 3 (tri) mjeseca. Temeljem navedenog natječaja krajem 2019.g. u Ured Povjerenstva zaposlena je još jedna savjetnica.

S obzirom da Povjerenstvo nije moglo osigurati potrebne kadrovske i stručne kapacitete koji bi mogli samostalno unutar Ureda Povjerenstva obavljati financijsko-planske poslova, za potrebe obavljanja ovih poslova angažirane su vanjske stručne pravne osobe. Za plaćanje ovih usluga Povjerenstvo godišnje izdvaja iznos od 67.500,00 kuna.

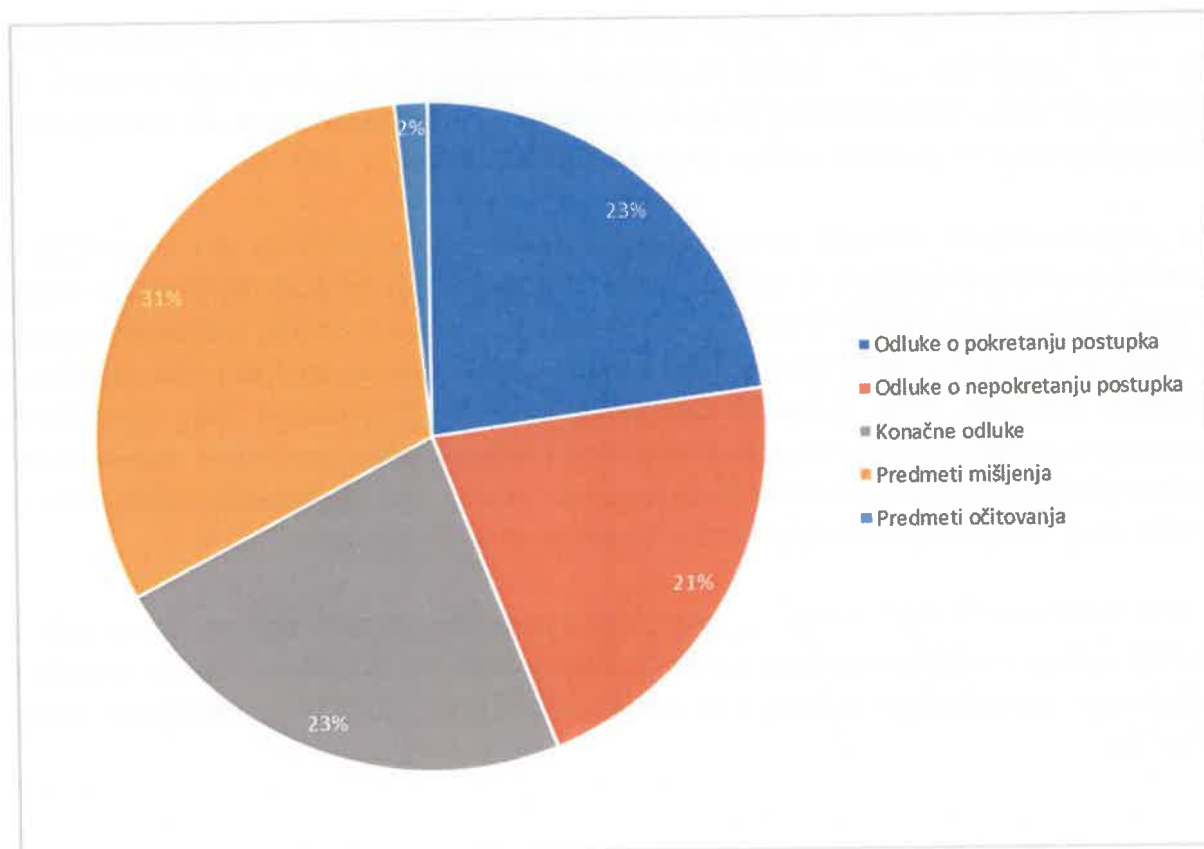
Angažiranje vanjskih stručnih osoba za obavljanje ovih poslova pokazalo se racionalnijim u odnosu na eventualni prijam u rad jedne stručne osobe za čiju bi plaću na godišnjoj razini trebalo izdvajati oko 90.000,00 kuna. Osim izravnih proračunskih ušteda, korištenjem usluga vanjske pravne službe ostvaruju se i drugi pozitivni učinci. Naime, imajući u vidu poteškoće daljnjeg povećanja broja djelatnika zaposlenih u Uredu Povjerenstva zbog ograničenih prostornih kapaciteta, angažiranjem samo jedne osobe na ovim poslovima dovelo bi do potencijalnih problema u urednom funkcioniranju sustava kod povremenih odsutnosti ove osobe zbog, primjerice, korištenja prava na godišnji odmor ili bolovanja.

Pored korištenja vanjskih usluga za obavljanje financijsko-planskih poslova, Povjerenstvo koristi i usluge vanjskih dobavljača za obavljanje pojedinih drugih poslova, kao što su poslovi održavanja informatičkog sustava i korisničke informatičke podrške te obavljanje usluga čišćenja.

6. Osnovni podaci o radu

6.1. Statistički podaci

Povjerenstvo je tijekom 2019. godine održalo 41 javnu sjednicu te je na istima donijelo sveukupno 156 mišljenja, 8 očitovanja, 114 odluka o pokretanju postupka, 106 odluka o nepokretanju postupka te 116 konačnih odluka o utvrđenim ili neutvrđenim povredama Zakona o sprječavanju sukoba interesa.



Od ukupno 116 konačnih odluka u 67 odluka izrečena je sankcija obustave isplate dijela neto mjesečne plaće dužnosnika u ukupnom iznosu od 330.000,00 kn, dok je u 10 odluka izrečena sankcija opomene. U 13 konačnih odluka nije izrečena sankcija s obzirom da je od prestanka obnašanja dužnosti dužnosnika proteklo više od 12 mjeseci te je doneseno i 20 konačnih odluka bez izricanja sankcije budući da za utvrđene povrede ZSSI-a nije propisana sankcija. Također je doneseno i 5 konačnih odluka u kojima je utvrđeno da dužnosnici nisu povrijedili odredbe zakona te je u jednoj konačnoj odluci postupak obustavljen.

Kroz mišljenja dana na zahtjev dužnosnika, a tako i kroz obrazloženja odluka u kojima se utvrđuje da je došlo do povrede odredbi Zakona Povjerenstvo je i u 2019.g. nastavilo postepeno graditi sustav prepoznatljivih obrazaca ponašanja koja se u određenim situacijama i okolnostima očekuju od dužnosnika. Povjerenstvo nastoji poticati dužnosnike na pozitivne

promjene u njihovom postupanju i načinu obnašanja javnih dužnosti, promicanjem ideje da obnašanje javne dužnosti obvezuje dužnosnike na služenje građanima kao i na dobro upravljanje javnim poslovima i državnom imovinom u korist općeg odnosno javnog interesa.

6.1.1. Predmeti mišljenja

Davanje mišljenja jedna je od najvažnijih zadaća Povjerenstva obzirom da se upravo kroz dana mišljenja ostvaruje preventivna uloga Povjerenstva. Upućivanjem dužnosnika na poduzimanje određenih radnji ili izuzeća u konkretnim okolnostima uspostavljaju se mehanizmi kojima se sprječava utjecaj privatnih interesa na proces donošenja odluka od strane tijela javne vlasti.

Člankom 6. stavkom 1. Zakona utvrđena je obveza dužnosnika da, u slučaju dvojbe o tome je li neko ponašanje u skladu s načelima javnih dužnosti, moraju zatražiti mišljenje Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa.

Bitno je napomenuti da dio podnesenih zahtjeva za davanjem mišljenja Povjerenstva nije podnesen od strane osoba koje se smatraju dužnosnicima u smislu odredbi Zakona, ali se isti odnose na dužnosnike ili na odredbe ZSSI-a te je Povjerenstvo u takvim situacijama davalo očitovanja. Davanjem očitovanja i na zahtjev osoba koje nisu dužnosnici u smislu odredbi Zakona, u situacijama kada se sadržaj podnesenog zahtjeva odnosi na tumačenje odredbi Zakona ili na tumačenje načela obnašanja javnih dužnosti, Povjerenstvo je postupalo sukladno svojoj nadležnosti za izradu smjernica i uputa u svrhu učinkovitog sprječavanja sukoba interesa te provođenja edukacije u pitanjima sukoba interesa. Kroz dana mišljenja i očitovanja, Povjerenstvo je postepeno gradilo sustav prepoznatljivih pravila i standarda kojima se definira način ponašanja koje se od onih koji obnašaju javne dužnosti očekuje, odnosno kojima se načelnim etičkim načelima u konkretnim životnim situacijama daje konkretan sadržaj.

Dana mišljenja kao i očitovanja vezano uz dužnosnike ili odredbe ZSSI-a služe promicanju izgradnje etičnosti u obnašanju javnih dužnosti.

Analizom postavljenih zahtjeva utvrđeno je da se manji broj podnesenih zahtjeva odnosio na tumačenje samih odredbi ZSSI-a, a veći broj podnesenih zahtjeva odnosio se na stvarnu etičku dvojbu dužnosnika o njihovu postupanju u konkretnim okolnostima, a kako bi ista bila u skladu s odredbama ZSSI-a.

Sistematiziraju li se tematske cjeline zatraženih i danih mišljenja nekoliko tema pokazuje znatnu učestalost: među njima su ponajprije upiti dužnosnika u svezi stupanja u poslovni odnos tijela u kojem dužnosnik obnaša dužnost s poslovnim subjektom u vlasništvu člana obitelji dužnosnika, a radi se uglavnom o tijelima na regionalnoj odnosno lokalnoj razini.

Povjerenstvo je kroz dana mišljenja uputilo dužnosnike da se, u svrhu očuvanja vlastitog integriteta i vjerodostojnosti te nepristranosti i jačanja povjerenja u tijela javne vlasti, izuzmu od poduzimanja svih radnji i donošenja odluka koje su ovlašteni donositi te da na sjednicama

gradskog odnosno općinskog vijeća deklariraju te izvijeste javnost objavom na internetskim stranicama tijela o navedenim okolnostima.

Povjerenstvo je kroz dana mišljenja istaknulo da su dužnosnici obvezni postupati sukladno načelu da se javna dužnost obnaša u javnom interesu, kao osnovnom načelu iz kojeg se izvode i ostala načela obnašanja javnih dužnosti i dobrog upravljanja u situacijama u kojima privatni interes obnašatelja javne dužnosti dolazi u sukob ili bi mogao doći u sukob s javnim interesom. Načela savjesnosti, odgovornosti i nepristranosti u obnašanju javne dužnosti obvezuju dužnosnike da u cilju očuvanja vlastite vjerodostojnosti i dostojanstva povjerene im dužnosti kao i u cilju očuvanja povjerenja građana, ne koriste obnašanje javne dužnosti za osobni probitak ili probitak osobe koja je s njima povezana.

Naime, privatni interesi s dužnosnicima povezanim osobama mogu utjecati na njihovu nepristranost u obnašanju javne dužnosti. U takvim okolnostima dužnosnici su dužni dati prednost zaštiti javnog interesa u odnosu na postojeći privatni interes.

Na zahtjeve podnesene u svezi stupanja u poslovni odnos s poslovnim subjektom u vlasništvu dužnosnika Povjerenstvo je davalo mišljenja da tijela u kojima dužnosnici obnašaju dužnost mogu stupiti u poslovne odnose s poslovnim subjektima u vlasništvu dužnosnika ukoliko dužnosnik i tijelo postupe u skladu s uputama Povjerenstva. Upute su se odnosile na izuzimanje samog dužnosnika u navedenim postupcima te obznajivanje navedenih okolnosti općinskim ili gradskim vijećima i na službenim internetskim stranicama tijela u kojima obnašaju javnu dužnost.

Nadalje, tijekom 2019.godine dužnosnici su učestalo podnosili zahtjeve za mišljenjem Povjerenstva vezano za primanje dara, odnosno upite predstavlja li određena stvar ili okolnost dar u smislu ZSSI-a.

Povjerenstvo je kroz dana mišljenja razmatralo i ocjenjivalo svaku pojedinačnu okolnost predstavlja li određena situacija primanje dara u smislu članka 11. stavka 1. ZSSI-a kojim je propisano da se darom u smislu ZSSI-a smatra novac, stvari bez obzira na njihovu vrijednost, prava i usluge dane bez naknade koje dužnosnika dovode ili mogu dovesti u odnos zavisnosti ili kod njega stvaraju obvezu prema darovatelju. Prema stavku 2. istog članka ZSSI-a ne smatraju se darovima uobičajeni darovi između članova obitelji, rodbine i prijatelja te državna i međunarodna priznanja, odličja i nagrade. Sukladno stavku 3. dužnosnik smije zadržati samo dar simbolične vrijednosti i to najviše u vrijednosti do 500,00 kuna od istog darovatelja.

U većini danih mišljenja Povjerenstvo je zauzelo stav da određene okolnosti ne predstavljaju primanje dara u smislu čl. 11. ZSSI-a.

Nadalje, veći broj postavljenih zahtjeva za mišljenjem Povjerenstva odnosio se na obvezu podnošenja izvješća o imovinskom stanju dužnosnika te na način popunjavanja samog izvješća. U danim mišljenjima Povjerenstvo je dužnosnicima davalo konkretne upute s obrazloženjem o

potrebi podnošenja izvješća o imovinskom stanju dužnosnika i pravilnog načina popunjavanja istog.

Nadalje, tijekom 2019.g. primijećen je i veći broj zahtjeva dužnosnika vezano za obavljanje drugih poslova uz obnašanje javne dužnosti. Upiti su se odnosili kako na povremeno obavljanje poslova tako i na redovito i stalno obavljanje poslova.

Povjerenstvo je prilikom davanja mišljenja, sukladno čl. 13. ZSSI-a, ocjenjivalo okolnosti načina obnašanja dužnosti dužnosnika (volonterski ili profesionalno), da li bi se drugi poslovi obavljali uz naknadu ili radi ostvarivanja prihoda te radi li se o povremenim ili redovitim i stalnim poslovima i u određenim situacijama propisanim zakonom utvrđivalo da li bi obavljanje drugih poslova utjecalo na zakonito obnašanje javne dužnosti.

U danim mišljenjima isticalo je da se zabrana iz članka 13. stavka 2. ZSSI-a odnosi isključivo na dužnosnike koji dužnost obnašaju profesionalno te stoga nema zapreke da oni dužnosnici koji dužnost obnašaju kao volonteri obavljaju druge poslove u smislu redovitog i stalnog zanimanja kod drugog poslodavca.

Povjerenstvo je nadalje kroz mišljenja isticalo da je člankom 13. stavkom 2. ZSSI-a dužnosnicima koji profesionalno obnašaju dužnost zabranjeno uz naknadu ili radi ostvarivanja prihoda obavljati druge poslove u smislu redovitog i stalnog zanimanja, osim ako Povjerenstvo utvrdi da obavljanje navedenih poslova ne utječe na zakonito obnašanje dužnosti. Kroz dana mišljenja je Povjerenstvo također upućivalo dužnosnike da su na temelju članka 13. stavka 4. ZSSI-a dužni u izvješću o imovinskom stanju prijaviti Povjerenstvu prihode stečene obavljanjem poslova te da ih načela savjesnog i odgovornog obnašanja dužnosti obvezuju da vode računa o tome da poslovi koje obavljaju uz dužnost na koju su imenovani ne utječu na zakonito obnašanje iste.

Nadalje, veći broj zahtjeva za mišljenjem Povjerenstva odnosio se i na primanje određene naknade.

Kroz dana mišljenja Povjerenstvo je razmatralo i ocjenjivalo osnovu primanja određene naknade te je dužnosnike, ukoliko je ocijenilo da određena naknada predstavlja primanje dodatne naknade za poslove obnašanja javnih dužnosti, upozoravalo da bi primanjem takve naknade povrijedili odredbe članka 7. točkom d) ZSSI-a, kojim je isto zabranjeno.

Također, vezano uz primanje naknade za obavljanje stručnih i edukacijskih poslova uz obnašanje dužnosti Povjerenstvo je davalo mišljenja da na temelju članka 13. stavka 2. ZSSI-a, dužnosnici mogu uz profesionalno obnašanje dužnosti povremeno obavljati stručne i edukacijske poslove, te za isto primiti naknadu te ih upućivalo da su obvezni, prihode i naknade stečene na temelju obavljenih poslova, istekom godine u kojoj su naknade i prihodi ostvareni prijaviti u izvješću o imovinskom stanju dužnosnika.

Vezano uz zahtjeve za davanjem mišljenjem Povjerenstva, potrebno je istaknuti da se kao i prethodnih godina dio podnesenih zahtjeva dužnosnika ne odnosi na otklanjanje dvojbe i

traženje upute o primjerenom načinu postupanja, u svijetlu tumačenja načela obnašanja javnih dužnosti, već predstavlja pitanje u odnosu na već postojeće ili okončano stanje postupanja dužnosnika, odnosno dužnosnici u pojedinim situacijama traže mišljenje Povjerenstva nakon što su već poduzeli ili propustili poduzeti određene radnje povodom kojih su trebali zatražiti mišljenje, te nakon što su već nastupile posljedice u situacijama u kojima sukob interesa postoji. U takvim situacijama Povjerenstvo na zahtjeve dužnosnika nije davalo mišljenja već je utvrđivalo je li u određenoj situaciji došlo do povrede odredbi Zakona.

Svako dano mišljenje i očitovanje posebice uvažavajući širinu obrazloženja koje je u tim predmetima Povjerenstvo iznosilo, predstavlja davanje smjernica i uputa kojima se upravlja situacijama sukoba interesa s kojima su dužnosnici i drugi obnašatelji javne dužnosti bili suočeni u praksi, te je kroz dana mišljenja i očitovanja Povjerenstvo nastojalo pridonijeti izgradnji visokih standarda osobne odgovornosti svakog dužnosnika za očuvanje vlastitog integriteta i vjerodostojnosti u obnašanju javne dužnosti, uz nužno uvažavanje osobitih okolnosti svakog pojedinog slučaja.

Ocjena je Povjerenstva da su upravo dana mišljenja i očitovanja, u najvećoj mjeri doprinijela podizanju razine svijesti kod dužnosnika o važnosti poštivanja načela djelovanja, te zahtjevima časnog, poštenog, savjesnog, odgovornog i nepristranog postupanja, osobito u onim situacijama koje nisu propisane izričitom normom. U najvećoj mjeri upravo o razini svijesti samih dužnosnika obveze neprestanog čuvanja vlastite vjerodostojnosti i dostojanstva povjerene im dužnosti, ovisi da li će se doista kroz sustav pravila kojima se sprječavalo sukob interesa, uspostaviti sustav za ranu identifikaciju rizika i primjereno rješavanje svih onih situacija iz kojih sukob interesa proizlazi.

Popis danih mišljenja i očitovanja u 2019. godini – prilog br. 1

6.1.2. Predmeti odluka

Tijekom 2019.g. Povjerenstvo je donosilo odluke bilo o pokretanju bilo o nepokretanju postupka u predmetima u kojima je zaprimljena prijava protiv dužnosnika ili u kojima je Povjerenstvo povodom informacija objavljenih u medijima ili povodom provođenja provjera iz svoje nadležnosti steklo saznanja koja upućuju na moguću povredu odredbi ZSSI-a. Odluke koje su se donosile na javnoj sjednici, bile su detaljno obrazložene i javno objavljene na internetskoj stranici Povjerenstva.

Ukoliko je Povjerenstvo zaprimilo neanonimnu prijavu koja upućuje na moguću povredu odredbi ZSSI-a, radi provjere osnovanosti i vjerodostojnosti navoda u postupku prije održavanja javne sjednice Povjerenstva, prikupljalo je i provjeravalo relevantne podatke i dokumentaciju. Na temelju tako pripremljenog predmeta, na javnoj se sjednici raspravljalo i donosila se odluka bilo o pokretanju ili o nepokretanju postupka.

Ukoliko je Povjerenstvo zaprimilo anonimnu prijavu povodom navoda u zaprimljenoj prijavi pribavljalo je relevantne podatke i dokumentaciju u svrhu stjecanja vlastitih saznanja o

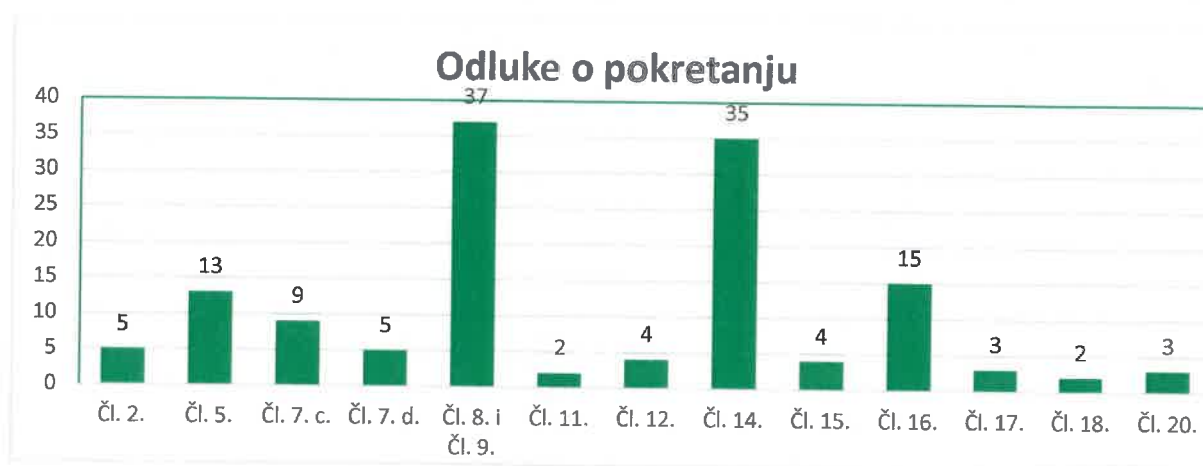
postojanju ili nepostojanju okolnosti koje bi ukazivale na moguću povredu odredbi ZSSI-a počinjenu od strane dužnosnika.

U odnosu na povod pokretanja postupka u 2019. godini veći broj postupaka pokrenut je na temelju prijave podnesenih Povjerenstvu, dok je u manjem broju postupak pokrenut temeljem vlastitih saznanja Povjerenstva, kao i u prethodnim godinama.

Analizom pokrenutih postupaka utvrđeno je da je najveći broj postupaka protiv dužnosnika pokrenut zbog moguće povrede članka 8. i 9. ZSSI-a koja proizlazi iz propusta dužnosnika da po pisanom pozivu Povjerenstva u danom roku prilože odgovarajuće dokaze potrebne za usklađivanje imovine prijavljene u Izvješću o imovinskom stanju dužnosnika s imovinom utvrđenom u postupku provjere Povjerenstva na temelju podataka pribavljenih od nadležnih tijela.

Kao i u prethodnim godinama veći broj postupaka pokrenut je zbog moguće povrede čl. 14. st. 1. ZSSI-a što se odnosi na istovremeno obnašanje javne dužnosti i članstvo u upravnim tijelima i nadzornim odborima trgovačkih društava, odnosno obavljanje poslova upravljanja u poslovnim subjektima te čl. 16. st. 1. Zakona zbog neprenošenja upravljačkih prava na drugu osobu ili posebno tijelo u okolnostima kad dužnosnik ima 0,5% i više dionica, udjela u vlasništvu (kapitalu trgovačkog društva).

Također je utvrđeno da je veći broj postupaka pokrenut i zbog moguće povrede načela djelovanja propisanih člankom 5. stavkom 1. Zakona, počinjenih propustom poduzimanja radnji kojima bi dužnosnici očuvali vlastiti integritet i vjerodostojnost te otklonili sumnju da su koristili javnu dužnost za osobni probitak.



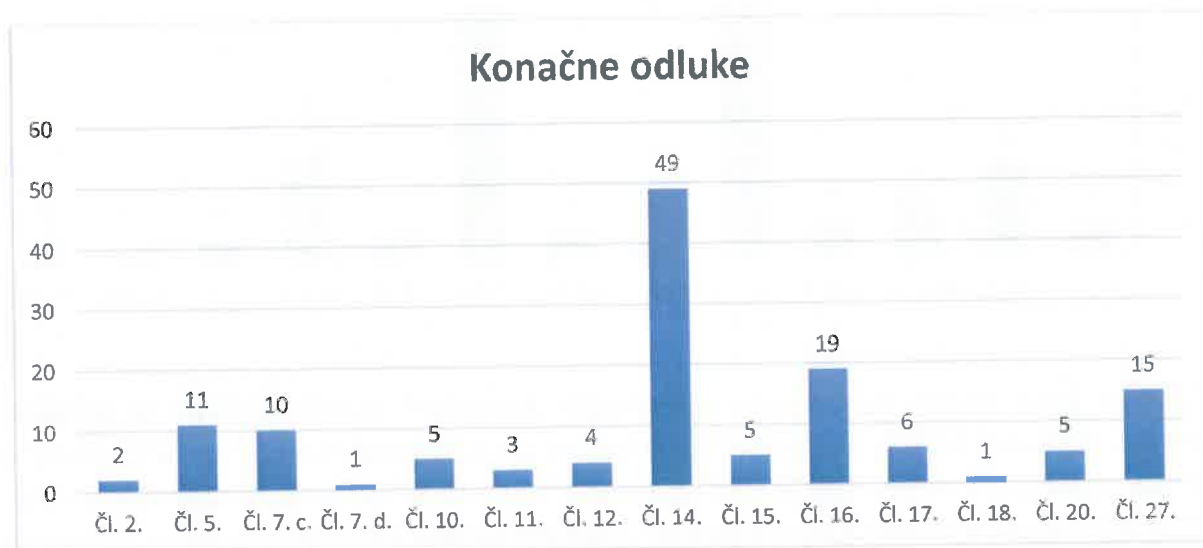
Tijekom 2019. godine Povjerenstvo je provodilo postupke i izricalo sankcije za utvrđene povrede ZSSI-a u svim onim slučajevima u kojima je osoba protiv koje se postupak vodi još uvijek dužnosnik u smislu odredbi ZSSI-a, neovisno o tome da li je konkretna povreda Zakona zbog koje se postupak pokreće počinjena za vrijeme obnašanja aktualne dužnosti ili za vrijeme obnašanja neke druge dužnosti u smislu ZSSI-a koju je taj dužnosnik prethodno obnašao.

Povjerenstvo je provodilo postupke i protiv onih dužnosnika kojima je protekao rok od 12 mjeseci od dana prestanka obnašanja javnih dužnosti, odnosno i u onim slučajevima kada takav bivši dužnosnik više ne obnaša nikakvu drugu javnu dužnosti u smislu ZSSI-a, pod uvjetom da je postupak protiv dužnosnika pokrenut prije isteka roka od 12 mjeseci, no obzirom na nemogućnost izvršenja sankcije obustave isplate dijela neto mjesečne plaće, Povjerenstvo je u takvim slučajevima donosilo deklaratorne odluke u kojima se utvrđuje da je počinjena određena povreda odredbi Zakona, ali zbog proteka 12 mjeseci od dana prestanka obnašanja dužnosti sankcija nije izrečena.

Vezano uz postupke u kojima su donesene konačne odluke u 2019.g. najveći broj postupaka okončan je odlukama u kojima je utvrđena povreda članka 14. st. 1. Zakona, zbog istovremenog obnašanja dužnosti i članstva u upravnim tijelima i nadzornim odborima trgovačkih društava odnosno obavljanja poslova upravljanja u poslovnim subjektima i čl. 16. st. 1. ZSSI-a zbog neprenošenje upravljačkih prava na drugu osobu ili posebno tijelo u okolnostima kad dužnosnik ima 0,5% i više dionica, udjela u vlasništvu (kapitalu trgovačkog društva) te odlukama zbog povrede čl. 27., u vezi s člankom 8. i 9. ZSSI-a, zbog propusta dužnosnika da po pisanom pozivu Povjerenstva prilože odgovarajuće dokaze potrebne za usklađivanje prijavljene imovine u Izvješću o imovinskom stanju dužnosnika s imovinom utvrđenom u postupku redovite provjere.

Analizom konačnih odluka razvidno je da je u odnosu na prethodne godine znatno povećan broj odluka kojima je utvrđena povreda čl. 7. toč. c. ZSSI-a koja se odnosi na zlouporabu posebnih prava dužnosnika koja proizlaze ili su potrebna za obavljanje dužnosti.

Među okončanim postupcima također je potrebno istaknuti da je donesen veći broj odluka zbog povrede čl. 5. stavka 1. ZSSI-a, odnosno propusta poduzimanja radnji kojima bi dužnosnici očuvali vlastiti integritet i vjerodostojnost te otklonili sumnju da su koristili javnu dužnost za osobni probitak.



Povjerenstvo je u 2019.g. godini, kao i u prethodnim godinama, pored postupaka koji se pokreću radi utvrđivanja je li došlo do povrede Zakona, za koju je člankom 42. ZSSI-a propisana mogućnost izricanja sankcija, nastavilo sa izgradnjom prakse pokretanja postupaka radi utvrđivanja je li u postupanju dužnosnika došlo do povrede propisanih načela djelovanja. S obzirom da je člankom 5. ZSSI-a izričito propisano da je poštivanje propisanih načela djelovanja dužnosnika također jedna od obveza dužnosnika, utvrđivanje od strane Povjerenstva u propisanom postupku da je u određenoj situaciji došlo do njihove povrede, obuhvaćeno je nadležnošću Povjerenstva, neovisno o tome što za povredu načela djelovanja nije ujedno propisana i mogućnost izricanja sankcija.

Odluke kojima se utvrđuje postojanje sukoba interesa, za koje također nije propisana mogućnost izricanja sankcije ili povreda načela, sadrže jasan opis okolnosti, postupanja ili propusta dužnosnika iz kojih proizlazi utvrđena povreda, a u obrazloženju se navode razlozi i dokazi na temelju kojih je Povjerenstvo primijenilo pojedine odredbe ZSSI-a. Ovim odluka, prema mišljenju Povjerenstva, uspostavlja se kodeks dobre prakse u obnašanju javnih dužnosti.

Osim donošenja navedenih odluka u 2019.g. potrebno je istaknuti i postupke u kojima Povjerenstvo nije donijelo određene odluke jer nije bilo u mogućnosti utvrditi sve relevantne okolnosti iz razloga nedostavljanja tražene dokumentacije kao i zbog zahtjeva kojim je traženo izuzeće predsjednice Povjerenstva.

Vežano uz nedostavljanje tražene dokumentacije potrebno je ukazati na predmet P-381/18, dužnosnik Andrej Plenković, predsjednik Vlade Republike Hrvatske, dužnosnik Davor Božinović, potpredsjednik Vlade Republike Hrvatske i ministar unutarnjih poslova, dužnosnik Gordan Jandroković, predsjednik Hrvatskog sabora, dužnosnik Željko Reiner, potpredsjednik Hrvatskog sabora, dužnosnik Tomislav Tolušić, potpredsjednik Vlade Republike Hrvatske i ministar poljoprivrede do 19. srpnja 2019.g. i zastupnik u Hrvatskom saboru, dužnosnik Lovro Kušćević, ministar uprave do 9. srpnja 2019.g. i zastupnik u Hrvatskom saboru, dužnosnik Marko Milić, glasnogovornik Vlade Republike Hrvatske i dužnosnica Nada Murganić, ministrica za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku do 19. srpnja 2019.g.

Povjerenstvo je iz informacija objavljenih u medijima steklo saznanja da je veći broj dužnosnika koji su ujedno članovi Hrvatske demokratske zajednice (u daljnjem tekstu: HDZ), i to: Andrej Plenković, Gordan Jandroković, Željko Reiner, Davor Božinović, Tomislav Tolušić, Lovro Kušćević, Nada Murganić i Marko Milić, u studenom 2018.g. putovali zrakoplovom u vlasništvu Republike Hrvatske u Helsinku, Republika Finska, gdje su, između ostaloga, kao članovi HDZ-a, sudjelovali na kongresu Europske pučke stranke. U medijima se problematiziralo tko je platio troškove smještaja i dnevnice navedenim dužnosnicima te je li se u konkretnom slučaju radilo o putovanju službenog ili stranačkog karaktera. S obzirom da je iz objavljenih informacija proizlazi moguća povreda odredbi ZSSI-a od strane navedenih dužnosnika, Povjerenstvo je dana 16. studenoga 2018.g. u odnosu na navedene dužnosnike otvorilo predmet pod brojem P-381/18.

Povjerenstvo je u svrhu stjecanja saznanja i utvrđivanja činjenica koje ukazuju na moguću povredu odredbi ZSSI-a, zatražilo očitovanje te potrebne podatke i dokumentaciju od nadležnih

tijela. Na traženje Povjerenstva dostavljena su očitovanja bez zatražene potrebne dokumentacije.

S obzirom da niti na ponovljeno traženje nije dostavljena potrebna dokumentacija Povjerenstvo je uputilo dopis na ruke dužnosnika koji su sukladno propisima nadležni da osiguraju dostavu tražene dokumentacije.

Konkretno, za predsjednika Vlade Republike Hrvatske ova obveza vezana je uz njegovu nadležnost izričito propisanu člankom 18. Zakona o Vladi Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 150/11., 119/14., 93/16. i 116/18.) kojim je određeno da se u Vladi ustrojava Ured predsjednika Vlade koji obavlja stručne i administrativne poslove za potrebe predsjednika Vlade po njegovom nalogu te da radom Ureda predsjednika Vlade upravlja predstojnik Ureda koji za svoj rad odgovara predsjedniku Vlade.

Ista obveza za ministre proizlazi iz članka 39. stavka 1. točke 3. Zakona o sustavu državne uprave koji je bio na snazi do 18. srpnja 2019.g. („Narodne novine“, broj 150/11., 12/13., 93/16. i 104/16.), a kojim je bilo propisano je da ministar predstavlja ministarstvo i upravlja njegovim radom, a osobito brine o zakonitom i pravodobnom izvršavanju zakona i drugih propisa te u pitanjima od zajedničkog interesa osigurava suradnju ministarstva s državnim tijelima, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnim osobama koje imaju javne ovlasti te drugim pravnim osobama.

Budući da nije dostavljena tražena dokumentacija te da dužnosnici nisu postupili po pozivima Povjerenstva koji su im upućeni izravno na ruke i osigurali dostavu tražene dokumentacije koja je bila nužna za utvrđivanje relevantnih činjenica u navedenom predmetu Povjerenstvo je protiv istih pokrenulo postupak zbog moguće povrede članka 5. stavka 1. i 4. ZSSI-a, koja proizlazi iz propusta dužnosnika da nalože nadležnim službama da postupe po prethodnom pozivu Povjerenstva za dostavom dokumentacije, odnosno propusta da usmjere navedena tijela da dostave Povjerenstvu zatražene podatke i dokumentaciju, sve sukladno obvezi iz članka 39. stavka 5. ZSSI-a, iz čega proizlazi mogućnost da navedeni dužnosnici, u obnašanju svojih dužnosti, nisu postupali savjesno, odgovorno i transparentno.

Vezano za nedostavljanje tražene dokumentacije u odnosu na predsjednika i potpredsjednika Hrvatskoga sabora te predsjednika i glasnogovornika Vlade Republike Hrvatske od Ureda za opće poslove Hrvatskoga sabora i Vlade Republike Hrvatske, Povjerenstvo je istaknulo da je člankom 5. Uredbe o Uredu za opće poslove Hrvatskoga sabora i Vlade Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 43/12., 121/12. i 57/19.) propisano da radom Ureda upravlja ravnatelj Ureda, rukovodeći državni službenik koji je u odnosu na državne službenike i namještenike u Uredu ima prava i ovlasti čelnika tijela državne uprave. Ravnatelja Ureda imenuje i razrješava Vlada Republike Hrvatske na prijedlog predsjednika Vlade, po prethodno provedenom javnom natječaju. Ravnatelj Ureda za svoj rad odgovara Vladi Republike Hrvatske.

S obzirom da ravnatelj Ureda za svoj rad odgovara Vladi Republike Hrvatske kao kolektivnom tijelu, a ne izravno predsjedniku Vlade, ne postoji pravna osnova temeljem koje bi Povjerenstvo moglo zatražiti od predsjednika Vlade Republike Hrvatske da osigura dostavu dokumentacije od navedenog Ureda. Nadalje, ravnateljica Ureda je rukovodeća državna službenica na koju se

primjenjuju samo one odredbe ZSSI-a kojima je uređena obveza podnošenja izvješća o imovinskom stanju te Povjerenstvo nije nadležno pokrenuti i voditi postupak protiv iste zbog moguće povrede članka 5. ZSSI-a.

Na odluku o pokretanju postupka svi dužnosnici dostavili su očitovanje u Zakonom propisanom roku, međutim tražena dokumentacija i dalje nije dostavljena.

Slijedom svega navedenog, Povjerenstvo je donijelo odluku kojom je utvrđeno da su dužnosnici počinili povredu načela djelovanja propisanih člankom 5. stavkom 1. i 4. ZSSI-a, i to načela savjesnog, odgovornog i transparentnog postupanja, a koja proizlazi iz propusta njihova propusta da nalože nadležnim službama da postupe po prethodnom pozivu Povjerenstva za dostavom dokumentacije, odnosno propusta da usmjere navedena tijela da dostave Povjerenstvu zatražene podatke i dokumentaciju, sve sukladno obvezi iz članka 39. stavka 5. ZSSI-a.

U odnosu na postupak navedenih dužnosnika povodom putovanja zrakoplovom u vlasništvu Republike Hrvatske u Helsinku, Republika Finska, 7. i 8. studenoga 2018.g., koje je uz dužnosničke, obuhvaćalo i stranačke obveze te načina pokrivanja troškova navedenog putovanja, donijeta je odluka o nepokretanju postupka s obzirom da zbog nedostavljanja potrebnih podataka i dokumentacije od nadležnih državnih tijela, Povjerenstvo nije moglo utvrditi relevantne činjenice.

Zaključno je potrebno istaknuti da se Povjerenstvo u svojoj praksi prvi puta susrelo s okolnostima da dužnosnici izričito odbijaju dostavljanje tražene dokumentacije i time onemogućuju Povjerenstvo da utvrdi relevantne činjenice u postupku, iako je Povjerenstvo postupalo isključivo na temelju ovlasti propisanih člankom 39. stavkom 5. Zakona o sprječavanju sukoba interesa da uz zaprimljena očitovanja traži i relevantnu dokumentaciju.

Također je potrebno istaknuti da se radi o dužnosnicima koji obnašaju najviše funkcije vlasti u Republici Hrvatskoj te takvim svojim postupcima prenose lošu poruku kako dužnosnicima tako i cjelokupnoj javnosti.

Vežano uz zahtjev za izuzećem predsjednice Povjerenstva potrebno je istaknuti da je u predmetu P-193/18, dužnosnik Andrej Plenković, predsjednik Vlade Republike Hrvatske podnio dana 30. svibnja 2019.g. zahtjev za izuzećem predsjednice Povjerenstva.

Iako je podnošenje zahtjeva za izuzećem pojedinog člana Povjerenstva legitimno pravo svake stranke u postupku, u konkretnom slučaju potrebno je uzeti u obzir trenutak podnošenja takvog zahtjeva s obzirom da je Povjerenstvo odluku o pokretanju postupka protiv predsjednika Vlade donijelo još 28. rujna 2018.g. te se predsjednik Vlade na istu očitovao 23. studenoga 2018.g., ne dovodeći pritom u pitanje sudjelovanje predsjednice Povjerenstva u postupku donošenja iste. Naprotiv, zahtjev za izuzećem predsjednice Povjerenstva podnesen je tek 30. svibnja 2019.g., dakle sedam mjeseci kasnije, i to dan prije održavanja sjednice na kojoj je trebala biti donesena meritorna odluka u navedenom predmetu. Takvim postupanjem došlo je do

nemogućnosti daljnjeg postupanja Povjerenstva u konkretnom predmetu s obzirom da Zakonom o sprječavanju sukoba interesa, kao ni drugim važećim zakonima nije jasno definirano koje tijelo je nadležno za odlučivanje o podnesenom zahtjevu za izuzećem.

Vezano uz navedene okolnosti izuzeća potrebno je istaknuti i pravomoćnu presudu Upravnog suda u Zagrebu poslovni broj UsI-588/19-12 od 23. svibnja 2019., ispravljenom rješenjem istog suda poslovni broj UsI-588/19-13 od 7. lipnja 2019., kojom je poništena odluka Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Broj: 711-I-134-P-172-18/19-40-18 od 3. prosinca 2018. u točkama II., III. i IV. izreke, donesena u predmetu dužnosnice Martine Dalić, potpredsjednice Vlade Republike Hrvatske i ministrice gospodarstva, poduzetništva i obrta do 14. svibnja 2018.g., te je predmet vraćen Povjerenstvu na ponovni postupak.

Navedena Presuda temelji se na stavu suda, obrazloženom na stranicama 8, 9 i 10 obrazloženja presude, da određeni navodi izneseni u očitovanju dužnosnice Martine Dalić od 19. srpnja 2018., podnesenom na Odluku Povjerenstva o pokretanju postupka Broj: 711-I-961-P-172/18-13-18 od 18. svibnja 2018., predstavljaju zahtjev za izuzećem predsjednice Povjerenstva Nataše Novaković, o kojem je trebalo odlučiti nadležno tijelo koje obavlja nadzor nad Povjerenstvom, sukladno članku 24. stavku 5. Zakona o općem upravnom postupku koji se podredno primjenjuje u postupcima sukoba interesa.

Člankom 24. stavkom 5. ZUP-a propisano je da o izuzeću čelnika prvostupanjskog tijela, po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke, odlučuje zaključkom čelnik drugostupanjskog tijela, a ako takvog tijela nema, o izuzeću će odlučiti tijelo koje obavlja nadzor nad tim javnopravnim tijelom.

S obzirom da Hrvatski sabor obavlja nadzor nad radom Povjerenstva, Povjerenstvo je dostavilo Hrvatskom saboru navedeno očitovanje dužnosnice Martine Dalić od 19. srpnja 2018., koje sadrži zahtjev za izuzećem predsjednice Povjerenstva Nataše Novaković u predmetu P-172/18, radi prosljeđivanja nadležnom odboru Hrvatskog sabora na odlučivanje.

Tajnik Hrvatskoga sabora je dopisom KLASA: 023-01/19-01/18, URBROJ: 6541-19-02 od 9. srpnja 2019.g. obavijestio Povjerenstvo da, sukladno pozitivnim propisima i dosadašnjoj parlamentarnoj praksi, Hrvatski sabor i njegova radna tijela nisu nadležna za postupanje po istom.

Povjerenstvo je nadalje dopisom broj: 711-I-1233-P-172-18/19-54-18 od 18. lipnja 2019.g. dostavilo očitovanje dužnosnice Martine Dalić od 19. srpnja 2018., koje sadrži zahtjev za izuzećem predsjednice Povjerenstva, Upravnom sudu u Zagrebu radi odlučivanja o izuzeću, a s obzirom da u postupcima iz nadležnosti Povjerenstva nema drugostupanjskog tijela, a nadležni upravni sud kroz upravne sporove nadzire zakonitost odluka Povjerenstva.

Upravni sud u Zagrebu donio je dana 8 srpnja 2019.g rješenje, posl.br.: UsI-2075/19-2⁶ kojim je odbacio navedeni zahtjev Povjerenstva uz obrazloženje da odredba članka 12. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima⁷ (u daljnjem tekstu: ZUP) te odredba članka 22. Zakona o sudovima⁸ (u daljnjem tekstu: ZS) propisuju da upravni sudovi odlučuju: 1. o tužbama protiv pojedinačnih odluka javnopravnih tijela, 2. o tužbama protiv postupanja javnopravnih tijela, 3. o tužbama zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela u zakonom propisanom roku, 4. o tužbama protiv upravnih ugovora i izvršavanja upravnih ugovora, i 5. u drugim zakonom propisanim slučajevima. Citirane odredbe su prisilne naravi, a niti ZUP, ZS, kao niti ZSSI nemaju posebne odredbe o nadležnosti upravnih sudova u konkretnom slučaju. Slijedom navedenog, sud je odbacio zahtjev odgovarajućom primjenom odredbe članka 30. stavak 1. točka 7. ZUS-a, jer je zaključio da u konkretnom slučaju ne postoje pretpostavke za vođenje upravnog spora.

Protiv navedenog rješenja Upravnog suda Republike Hrvatske Povjerenstvo je dana 12. srpnja 2019.g. podnijelo žalbu Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske.

Popis odluka o nepokretanju postupka u 2019. godini – prilog br. 2

Popis odluka o pokretanju postupka u 2019. godini – prilog br. 3

Popis konačnih odluka u 2019. godini – prilog br. 4

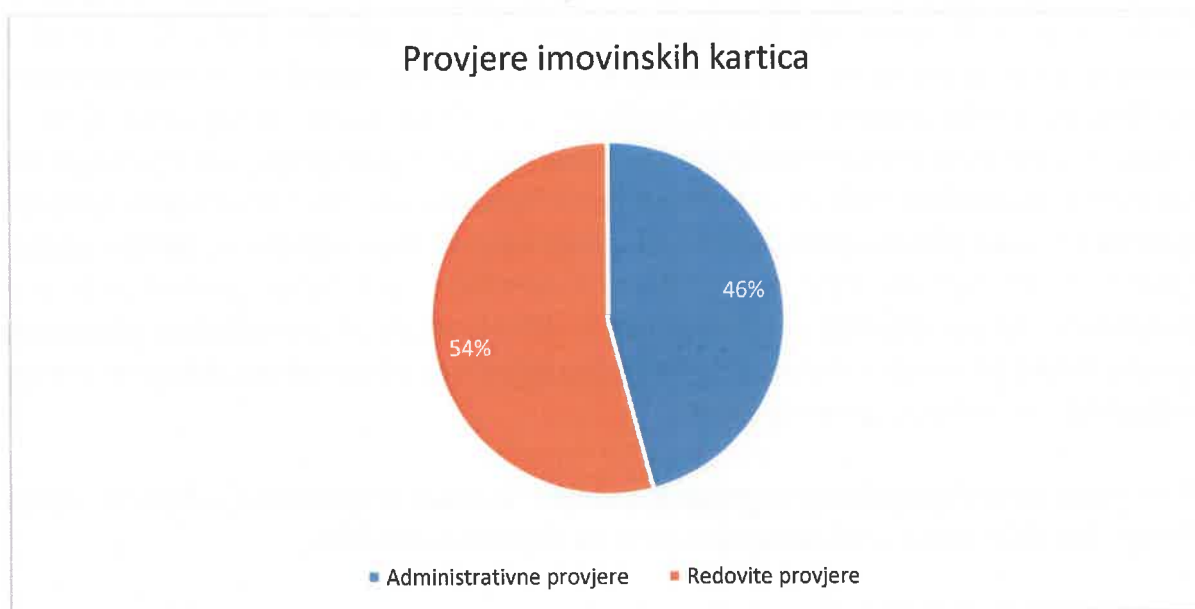
⁶ Dostupno na:

https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2020/rjesenje_upravni_sud_u_zagrebu_p-172-18_martina_dalic_0.pdf

⁷ Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17

⁸ Zakon o sudovima, NN 28/13., 33/15., 82/15., 82/16., 67/18.

6.2. Provjera izvješća o imovinskom stanju



6.2.1. Administrativna provjera

Za svako izvješće o imovinskom stanju dužnosnika podneseno povodom početka mandata, svake bitne promjene te povodom prestanka mandata, neposredno po njegovom zaprimanju, a prije objave podataka iz izvješća na internetskoj stranici Povjerenstva, provodi se prethodna (administrativna) provjera koja obuhvaća provjeru statusa podnositelja u smislu postojanja obveze podnošenja, provjeru je li dužnosnik u zakonskom roku podnio izvješće, provjeru je li izvješće o imovinskom stanju potpisano od strane dužnosnika te provjeru pravilnog i potpunog ispunjavanja obrasca izvješća od strane dužnosnika.

Zaprimljeno izvješće o imovinskom stanju, informatički sustav za uredsko poslovanje, automatskom naizmjeničnom raspodjelom predmeta dodjeljivao je u rad jednom od članova Povjerenstva koji se time zadužuje za provođenje prethodne (administrativne) provjere tog izvješća. Od ožujka 2019. godine prethodnu provjeru izvješća o imovinskom stanju dužnosnika obavljaju savjetnici u Uredu Povjerenstva. Ako je izvješće uredno ispunjeno odobrava se objava javnih podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika na internetskoj stranici Povjerenstva te se objavljeno izvješće povezuje sa ostalim podacima i dokumentacijom koja se odnosi na tog dužnosnika, odnosno izvješće se povezuje s ostalim podacima o tom dužnosniku koji su upisani u Registar dužnosnika.

Sukladno Zakonu, dužnosnika koji nije ispunio obveze iz članka 8. i 9. ZSSI-a Povjerenstvo je prije pokretanja postupka pisanim putem pozivalo na ispunjenje ove obveze u daljnjem roku koji nije dulji od 15 dana te su uvjeti za pokretanje postupka pred Povjerenstvom ispunjeni tek ukoliko je dužnosnik propustio postupiti sukladno pisanom pozivu Povjerenstva. S obzirom na podrednu primjenu Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ 47/09.) u postupcima iz nadležnosti Povjerenstva, Povjerenstvo u postupcima prethodne

(administrativne) provjere, dužnosnicima koji nisu ispunili obveze iz članka 8. i 9. ZSSI-a pisani poziv upućivalo je u formi zaključka kao posebnog upravnog akta koji sadrži nalog za ispunjenje obveze u određenom roku pod prijetnjom pokretanja postupka zbog povrede članka 8. i 9. ZSSI-a.

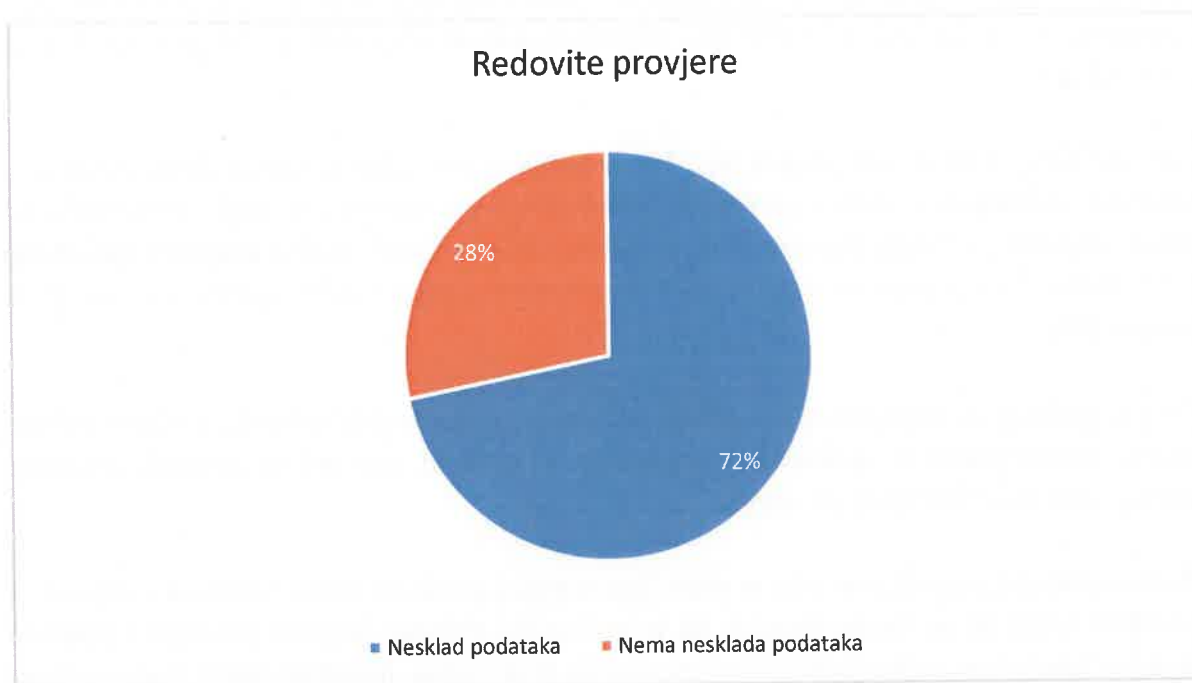
Tijekom 2019. godine zaprimljena su 1272 izvješća o imovinskom stanju dužnosnika. Sva navedena izvješća su u sklopu prethodne (administrativne) provjere podataka pregledana od strane savjetnika u Uredu Povjerenstva. S obzirom da je u 2018. godini ukupno zaprimljeno 941 izvješće, broj zaprimljenih izvješća o imovinskom stanju u 2019. godini porastao je za znatnih 26%.

Zbog pogrešnog ili nepotpunog navođenja podataka u podnesenim izvješćima o imovinskom stanju, dužnosnicima je upućeno 39 zaključaka kojima su pozvani na ispravak, odnosno dopunu izvješća o imovinskom stanju.

Među najčešćim pogreškama koje se pojavljuju u praksi prilikom unosa podataka u obrazac, a povodom kojih se ne može smatrati da je podneseni obrazac izvješća pravilno i potpuno ispunjen i podnesen, pojavljuju se: pogrešna svrha podnošenja, navedena plaća bračnog druga na mjesečnoj, umjesto na godišnjoj razini, netočan datum početka mandata, predviđenog kraja mandata te izostavljanje stvarnog datuma kraja mandata, u dijelu izvješća koji se odnosi na obveze – navođenje iznosa kredita u eurima ili drugoj valuti, a iznosa anuiteta u kunama, navođenje osobnih automobila i drugih vozila u rubriku „Podatci o ostalim pokretninama pojedinačne vrijednosti veće od 30.000,00 kn“, umjesto ispravno u rubriku „Podatci o pokretninama koje se upisuju u javni registar“, propuštanje unosa podataka u rubriku „Ostala članstva i funkcije dužnosnika u drugim pravnim osobama, udruženjima i organizacijama“, propuštanje navođenja mjesta i datuma ispunjavanja izvješća o imovinskom stanju i nedostatak potpisa ovlaštene osobe ili pečata tijela u kojem dužnosnik obnaša dužnost, navođenje osobnih podataka u rubrici „Napomena“ te navođenje u rubrici „Napomena“ podataka o dijelovima imovine (najčešće se radi o nekretninama i motornim vozilima), koji se obvezno upisuju u druge odgovarajuće rubrike u izvješću o imovinskom stanju.

U svrhu otklanjanja navedenih, ali i drugih pogrešaka koje dužnosnici čine prilikom popunjavanja obrasca izvješća, Povjerenstvo je u prosincu 2019. godine donijelo proširenu detaljnu Uputu za popunjavanje obrasca izvješća o imovinskom stanju dužnosnika, koja je objavljena na internetskoj stranici Povjerenstva.

6.2.2. Redovita provjera



Povjerenstvo redovitu provjeru podataka iz izvješća o imovinskom stanju provodi prikupljanjem podataka o imovini dužnosnika s kojima raspolažu druga državna tijela te tako prikupljene podatke uspoređuje s podacima koje je dužnosnik prikazao u podnesenim izvješćima o imovinskom stanju. Pri tome, ukoliko iz ovako provedene usporedbe podataka o imovini proizlazi nesklad odnosno nerazmjernost u odnosu na podatke koje je dužnosnik sam naveo, Povjerenstvo ne utvrđuje je li takav nesklad ili nerazmjernost posljedica namjere dužnosnika da u izvješću prikrije svoje stvarno imovinsko stanje, već na temelju podataka i dokumentacije koju je prikupilo od drugih državnih tijela, utvrđuje da dužnosnik, u odnosu na podatke koje je bio dužan navesti, nije ispunio svoje obveze iz članka 8. i 9. ZSSI-a odnosno da je počinio njihovu povredu.

U cilju omogućavanja pristupa podacima o imovini dužnosnika kojim raspolažu druga državna tijela, Povjerenstvo ostvaruje pristup podacima sukladno Protokolima o razmjeni podataka sa: Poreznom upravom Ministarstva financija, Agencijom za podršku informacijskih sustava i informacijskom tehnologijom (APIS IT), Središnjim klirinškim depozitarnim društvom u vezi s korištenjem podataka iz evidencije o osobama imateljima vrijednosnih papira, Hrvatskom agencijom za civilno zrakoplovstvo u vezi s podacima iz evidencije o osobama vlasnicima zrakoplova, Visokim trgovačkim sudom u vezi s podacima o udjelima u pravnim osobama, Ministarstvom unutarnjih poslova u vezi s podacima iz registra motornih vozila, Ministarstvom pomorstva, prometa i infrastrukture u vezi s podacima iz evidencije o osobama vlasnicima plovila te Financijskom agencijom.

Također, Povjerenstvo ostvaruje pristup podacima sukladno Sporazumu o pristupu evidencijama Informacijskog sustava Porezne uprave, Protokolu za uvide u podatke o

dohocima i primicima sustava EDIP Porezne uprave, Sporazumu o pristupu podacima obrtnog registra Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta, Sporazumu o uvidu u osobne podatke evidencija Ministarstva uprave i to matice rođenih, matice vjenčanih, evidencije državljanstva, matice umrlih i registar životnog partnerstva, omogućen je pristup podacima zemljišne knjige Ministarstva pravosuđa u vezi s uvidom u podatke o nositeljima stvarnog prava pretraživanjem putem imena i prezimena i putem OIB-a. Sklopljeni su sporazumi odnosno protokoli kojima je omogućen pristup podacima Upisnika OPG-ova koji vodi Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju te pristup podacima Državne geodetske uprave.

Povjerenstvo je tijekom 2019. godine provelo 46 redovitih provjera izvješća o imovinskom stanju dužnosnika. Od navedenog broja, u 33 redovite provjere utvrđen je nesklad, odnosno nerazmjer između prijavljene imovine iz podnesenog izvješća o imovinskom stanju i stanja imovine kako proizlazi iz pribavljenih podataka od nadležnih tijela, a u 13 predmeta nesklad, odnosno nerazmjer nije utvrđen.

Napominje se da je koncem 2017. godine započeta izrada i produkcija aplikacije za automatsku usporedbu podataka koje su dužnosnici naveli u izvješćima o imovinskom stanju sa podacima o imovinskom stanju o kojima evidenciju vode državna tijela čije su baze podataka dostupne i obradive elektronski. Nakon određenih dorada i ispravaka, krajem 2018.g. provedene su prve automatske usporedbe podataka pomoću navedene aplikacije.

Međutim, još uvijek nije moguća sustavna provjera svih podnesenih izvješća o imovinskom stanju niti je moguće izvješća koja se provjeravaju provjeriti isključivo automatski pomoću navedene aplikacije.

Sustavna redovita provjera izvješća o imovinskom stanju u najvećoj mjeri onemogućena je nedostatnim brojem savjetnika u Uredu Povjerenstva (poslove redovite provjere u Uredu Povjerenstva obavljala su do početka lipnja 2019. godine tri savjetnika, a od tada do kraja 2019. godine dva savjetnika, zbog teške bolesti, odnosno bolovanja trećeg savjetnika).

Ujedno, trenutna nemogućnost sustavne redovite provjere izvješća posljedica je činjenice da se usporedba podataka navedenih u izvješćima o imovinskom stanju i podataka iz evidencija odnosno registara nadležnih javnopravnih tijela dijelom ne može obavljati automatski, bilo zbog toga što nije elektronički uređen dotični javnopravni registar ili zbog toga što automatsko povezivanje i uspoređivanje podataka nije moguće zbog tehničkih razloga ili razlike u nazivlju podataka u njihovoj matičnoj evidenciji i u izvješću o imovinskom stanju (koja je usklađena sa Zakonom o sprječavanju sukoba interesa), što sve iziskuje znatno duže vremensko razdoblje za okončanje postupka redovite provjere.

Naime, s obzirom da neke od nacionalnih evidencija (zemljišne knjige) još uvijek ne omogućuju automatski dohvat podataka o nekretninama, ovaj dio provjere imovinskog stanja dužnosnika će se do daljnjega obavljati bez podrške ove aplikacije i to neposrednim uvidom u podatke zemljišnih knjiga i usporedbom sa podacima koje su dužnosnici naveli u izvješćima o

imovinskom stanju. (Tako primjerice nije moguće automatsko povezivanje i usporedba podataka iz zemljišnih knjiga te se pretraga vrši ručno po dva ključa pretrage, OIB- u i prezimenu i imenu dužnosnika. Dok je s jedne strane pretragom po OIB-u moguće neposredno povezati podatke o vlasništvu nekretnine, povezivanje vlasništva samo po prezimenu i imenu dužnosnika zahtijeva dodatne kontakte s nadležnim tijelom u svrhu nedvojbenog utvrđivanja identiteta vlasnika.). Ujedno, tijekom 2019.g. utvrđeno je da u vezi određenih podataka, poglavito velike količine i složenosti podataka koji se iz Informatičkog sustava Porezne uprave unose u aplikaciju, postoje određene nepodudarnosti koje onemogućuju pouzdano utvrđivanje činjenica isključivo na temelju aplikacije te je potrebno podatke provjeravati ručno kroz Informatički sustav porezne uprave.

Slijedom navedenog, postupci redovite provjere i tijekom 2019.g. mahom su provedeni povodom prijava podnesenih protiv dužnosnika, u kojima se ukazuje da su dužnosnici određene podatke propustili prijaviti u podnesenom i objavljenom izvješću ili su ih netočno prijavili, dok je manji dio postupaka proveden povodom vlastitih saznanja Povjerenstva iz medijskih napisa i drugih javnih izvora informiranja, o netočnostima u prijavljenoj imovini dužnosnika. Međutim, u takvim se predmetima provodi redovita provjera na svim izvješćima o imovinskom stanju koja je određeni dužnosnik podnio, počevši od 10. ožujka 2011. (kada je stupio na snagu ZSSI) pa nadalje (odnosno počevši od prvog stupanja na dužnost, ako je uslijedilo nakon navedenog datuma), a koja su odobrena u administrativnoj provjeri, osim u slučaju ako je već prethodno redovita provjera izvješća o imovinskom stanju istog dužnosnika provedena u vezi ranije vođenog postupka sukoba interesa. Dakle, ova okolnost povratnog vođenja redovite provjere svih izvješća pojedinog dužnosnika, a ne samo zadnjeg podnesenog dodatno znatno produljuje rad na jednom predmetu redovite provjere, što zajedno s prethodno navedenim okolnostima, objašnjava relativno mali broj provedenih redovitih provjera tijekom 2019.g.

Napominje se da Povjerenstvo od listopada 2019. za potrebe provođenja redovite provjere otvara zasebne spise predmeta redovite provjere (s oznakom RP) te je od 3. listopada 2019. do kraja iste godine otvoren 21 RP predmet.

Zaključno, navedeni broj obavljenih redovitih provjera ukazuje na okolnost da sustavna automatska provjera svih zaprimljenih izvješća o imovinskom stanju, propisana Zakonom o sprječavanju sukoba interesa, još uvijek nije moguća iz navedenih razloga. Stoga će u narednim godinama biti nužna daljnja informatička, kadrovska i organizacijska nadgradnja obavljanja poslova redovite provjere izvješća o imovinskom stanju dužnosnika, kao i određene prilagodbe obrasca izvješća.

Ujedno, iz navedenog omjera izvješća za koja je utvrđeno postojanje nesklada i onih u kojima nije utvrđen nesklad, proizlazi potreba za daljnjim edukacijama dužnosnika u vezi pravilnog i potpunog ispunjavanja obrasca izvješća o imovinskom stanju.

Napominje se da iz podataka i dokumentacije prikupljene u postupku redovite provjere mogu proizlaziti i saznanja o drugim mogućim povredama odredbi ZSSI-a, stoga sveukupne rezultate uspostavljenog sustava za provođenje ove provjere, treba razmatrati i sagledavati zajedno sa rezultatima u provođenju postupka radi utvrđivanja sukoba interesa.

6.2.3. Registar dužnosnika

U okviru svojih nadležnosti, Povjerenstvo je ustrojilo Registar dužnosnika, u koji se, u pravilu i prije prve radnje dužnosnika prema Povjerenstvu, na temelju javno dostupnih podataka upisuju podatci i promjene podataka o osobama koje obnašaju neku od dužnosti iz članka 3. ZSSI-a slijedom čega su obveznici postupanja u skladu s odredbama navedenog Zakona. Promjenu upisa podataka u Registar dužnosnika i obveze, provode savjetnici u Uredu Povjerenstva, zaduženi za provođenje administrativnih i redovitih provjera izvješća o imovinskom stanju dužnosnika.

U Registar dužnosnika upisano je 1875 dužnosnika i 36 rukovodećih državnih službenika, koji su prema Zakonu obveznici podnošenja izvješća o imovinskom stanju.

Ustrojem javnog Registra dužnosnika, ostvareno je nekoliko bitnih ciljeva. Prije svega, ustrojem Registra dužnosnika, povećana je pravna sigurnost za one dužnosnike čija javna dužnost nije izričito navedena u članku 3. stavku 1. ZSSI-a već se podvodi pod opis i tumačenja odredbe članka 3. stavka 2. ZSSI-a (obnašatelji dužnosti koje kao dužnosnike imenuje Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske ili Predsjednik Republike Hrvatske). Upisom same dužnosti i podataka o osobi koja tu dužnost u određenom vremenu obnaša u Registar dužnosnika, kojeg u okviru svojih ovlasti i nadležnosti provodi Povjerenstvo, otklanja se sumnja u status obnašatelja pojedine dužnosti kao obveznika postupanja u skladu s odredbama ZSSI-a.

S druge strane, ažurnim promjenama podataka upisanih u Registar dužnosnika omogućava se učinkovita provjera pravovremenosti postupanja i poštivanja Zakonom propisanih rokova od strane dužnosnika u ispunjavanju obveze podnošenja izvješća o imovinskom stanju kao i pravovremena reakcija Povjerenstva u slučaju povreda propisanih obveza. U konačnici, Registar dužnosnika omogućava uvid javnosti u podatke o osobama koje obnašaju javne dužnosti u određenom trenutku, a obuhvaćene su nadležnošću Povjerenstva.

Na temelju podataka upisanih u Registar dužnosnika, informatička podrška prati i upozorava na istek rokova. Provjeru ispunjavanja obveze podnošenja izvješća o imovinskom stanju u Zakonom propisanim rokovima, sustav provodi automatski. Informatički sustav upućuje dužnosnicima koji ima otvoren korisnički račun u Povjerenstvu, unaprijed pripremljene standardizirane obavijesti kojima ih podsjeća na obvezu podnošenja izvješća o imovinskom stanju, a neposredno prije isteka roka, dužnosnicima upućuje i upozorenje o skorom isteku roka i o posljedicama koje iz toga mogu proizaći. Ujedno se obavijesti o isteku Zakonom propisanog roka za podnošenje izvješća povodom stupanja na dužnost ili prestanka obnašanja dužnosti, u kojem dužnosnik nije ispunio svoju obvezu, generiraju i u sustavu uredskog poslovanja Povjerenstva, čime se pokreću daljnje radnje i postupci Povjerenstva prema samom dužnosniku.

6.3. Edukacija

Tijekom 2019.g. provodile su se edukacije na kojima su prisustvovali članovi Povjerenstva i djelatnici Ureda Povjerenstva te su se provodile i edukacije koje je Povjerenstvo održavalo za dužnosnike i rukovodeće državne službenike u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Tijekom cijele 2019.g. Povjerenstvo je u neposrednim kontaktima s dužnosnicima koji su se obratili Povjerenstvu provodilo edukaciju u pitanjima podnošenja izvješća o imovinskom stanju, osobito u dijelu kojim se daju upute o ispravnom ispunjavanju i podnošenju obrasca izvješća koji se podnosi u elektroničkom obliku.

Povjerenstvo je u svibnju 2019.g. održalo četiri edukacije, i to na temu „Sukob interesa u obnašanju dužnosti u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave" u suradnji s antikorupcijskim povjerenstvima pojedinih županija, i to:

- 3. travnja 2019.g. u Rijeci za dužnosnike i rukovodeće državne službenike Istarske, Primorsko-goranske i Ličko-senjske županije,
- 21. svibnja 2019.g. u Koprivnici za dužnosnike Koprivničko-križevačke županije,
- 22. svibnja 2019.g. u Čakovcu za dužnosnike Međimurske županije i
- 24. svibnja 2019.g. u Sisku za dužnosnike Sisačko-moslavačke županije.

Okrugli stolovi

Također, dana 22. svibnja 2019.g. u Hotelu International u Zagrebu održan je Okrugli stol o pitanjima sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti u suorganizaciji Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa i Antikorupcijskog povjerenstva Zagrebačke županije na kojem je predsjednica Povjerenstva Nataša Novaković održala je uvodni govor, a Davorin Ivanjek je sudjelovao kao panelist.

Nadalje, predstavnici Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, i to predsjednica i zamjenik predsjednice Povjerenstva, sudjelovali su i na stručnom predavanju na temu Protukorupcijska strategija na lokalnoj i regionalnoj razini – preduvjet uspješne decentralizacije koji je održan dana 22. listopada 2019.g. u Zagrebu, također u organizaciji Zagrebačke županije.

9. prosinca, povodom obilježavanja Međunarodnog dana borbe protiv korupcije u suradnji s Međimurskom županijom organiziran je okrugli stol na temu borbe protiv korupcije na kojem je jedan od panelista bio zamjenik predsjednice Povjerenstva Davorin Ivanjek.

Edukacije koje su pohađali članovi Povjerenstva i službenici u Uredu Povjerenstva

Filip Štefan i Martina Jurišić sudjelovali su na pravnom praktikumu „Upravni postupak i upravni spor – pitanja iz prakse“ predavača dr.sc. Alena Rajka, koji je održan 8. ožujka 2019.g. u organizaciji Lexpera d.o.o. (Ius info)

Filip Štefan polazio je Specijalistički program izobrazbe u području javne nabave u svrhu stjecanja certifikata u području javne nabave, 50 nastavnih sati od 6. do 10. svibnja 2019. u organizaciji ovlaštenika izobrazbe TEB Poslovno savjetovanje d.o.o. Ispit za stjecanje certifikata položio je 11.6.2019.

Rajko Kneclin polazio je istu vrstu programa, u istom trajanju na dane 3.-7. i 10. lipnja 2019.g., kod ovlaštenika izobrazbe Državna škola za javnu upravu.

Martina Jurišić prisustvovala je poludnevnoj radionici „Kako se uhvatiti u koštac sa zahtjevnom publikom u presudnim situacijama - igrajte na svom terenu“ koja je održana 23. svibnja 2019.g. u Državnoj školi za javnu upravu.

Martina Jurišić i Simona Marić sudjelovale su 17. i 18. listopada 2019.g. u Opatiji na XXXIV. Tradicionalnom savjetovanju Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse u organizaciji Hrvatskog društva za građanskopravne znanosti i praksu u suradnji s Organizatorom d.o.o.

12. studenoga 2019.g. u Hotelu Sheraton održana je radionica iz područja upravnog prava „Primjena zakona o općem upravnom postupku“ na kojoj su sudjelovali članovi Povjerenstva Davorin Ivanjek, Aleksandra Jozić-Ileković i Tončica Božić.

Savjetnik Filip Štefan, kao službenik u Uredu Povjerenstva koji posjeduje važeći certifikat iz područja javne nabave, pohađao je redovni Program usavršavanja iz područja javne nabave pod nazivom „Praktična upotreba e-Certisa sa detaljnim prikazom pregleda i ocjene ponuda kroz primjere“, koji je održan u Zagrebu 29. studenoga 2019. u organizaciji trgovačkog društva EDUCA savjetovanje j.d.o.o., ovlaštenog nositelja programa izobrazbe u području javne nabave.

Sedmo savjetovanje Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi održano je 13. prosinca u Hotelu Westin u Zagrebu, u organizaciji trgovačkog društva Organizator d.o.o. te su na istom sudjelovali Davorin Ivanjek, Ivan Matić, Simona Marić i Martina Jurišić.

Martina Jurišić pohađa jednogodišnje stručno usavršavanje, smjer *Glasnogovornik* na Poslovnom učilištu Experta, s ciljem stjecanja znanja i vještina nužnih za uspješan nastup (usmeni i pisani), usavršavanja svih vrsta nastupa, nastupa pred novinarima i pred širom javnošću, te osposobljavanja za planiranje i realizaciju glasnogovorničkog i PR-ovskog posla u cjelini. Stručno usavršavanje počelo je u studenom 2019.g., a planirani završetak je u svibnju 2020.g.

6.4. Odnosi s javnošću

Člankom 39. stavkom 6. ZSSI-a, propisano je da je postupak pred Povjerenstvom otvoren za javnost, osim kad je Zakonom drugačije propisano te osim postupka glasovanja. Konačne rezultate provedenog postupka Povjerenstvo je dužno javno obznaniti. Stavkom 7. istog članka Zakona, propisano je da se odluke Povjerenstva objavljuju na internetskoj stranici Povjerenstva.

Na temelju članka 4. Pravilnika o načinu rada i odlučivanja Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa („Narodne novine“ broj 105/14.) javnost djelovanja Povjerenstva nadalje se ostvaruje javnim objavljivanjem vremena održavanja zakazanih sjednica na internetskoj stranici Povjerenstva i nazočnošću javnosti na sjednicama Povjerenstva, osim na dijelu sjednice na kojem se glasuje te objavljivanjem, pored odluka, i drugih akata iz nadležnosti Povjerenstva (mišljenja, očitovanja, zaključaka i drugih akata) te objavom priopćenja, izvješća, smjernica, uputa i po potrebi, održavanjem konferencija za medije.

Javnost provođenja postupka pred Povjerenstvom, nije samo Zakonom popisana obveza, već je u praksi i shvaćanjima ovog saziva Povjerenstva, jedan od osnovnih i najvažnijih načina povećanja transparentnosti kao jedne od posebno istaknutih svrha donošenja ZSSI-a. Uloga medija u praćenju i izvještavanju o odlukama, mišljenjima i očitovanjima donesenim na sjednicama Povjerenstva, može se smatrati i jednim od načina kontrole zainteresirane javnosti nad radom samog Povjerenstva te je time i jedna od poluga o kojoj može ovisiti i ostvarivanje sveukupnih zadaća i ciljeva Povjerenstva.

Naime, neovisno o tome što se akti, koji se donose u provedenim postupcima iz nadležnosti Povjerenstva, objavljuju na internetskoj stranici Povjerenstva u svom cjelovitom sadržaju, objava određenih informacija u medijima, značajno može pridonijeti prenošenju glavnih poruka Povjerenstva koje proizlaze iz pojedinih predmeta, a koje imaju edukativnu i preventivnu svrhu.

Time ujedno, izvještavanje u medijima o predmetima iz nadležnosti Povjerenstva, osobito kada je riječ o danim mišljenjima te smjernicama i uputama, no i izvještavanje o onim odlukama u kojima se tumače načela djelovanja ili druge obveze koje proizlaze iz odredbi ZSSI-a, značajno pridonosi promicanju kulture integriteta i odgovornosti u obnašanju javnih dužnosti te podizanju razine osviještenosti o važnosti pravovremenog upravljanja situacijama iz kojih proizlazi potencijalni sukob interesa.

No da bi mediji uistinu mogli pozitivno doprinosti širenju spoznaja o ulozi Povjerenstva kao jednog od tijela čija je uloga uspostava preventivnih mehanizama u borbi protiv korupcije, od presudne je važnosti ne samo da su objavljene informacije vjerodostojne i točne, već da i se sveukupan sadržaj pojedinih objava stavi u primjereni kontekst. U tom smislu je i u 2019.g., kao i u prethodnim godinama rada ovog saziva Povjerenstva, pored ispunjavanja onih obveza

u davanju informacija koje proizlaze iz Zakona o pravu na pristup informacijama⁹ Povjerenstvo ulagalo dodatan trud kako bi povodom postavljenih upita, osim konkretnih informacija, dalo i potrebna dodatna razjašnjenja ili tumačenja.

U 2019. godini podneseno je 174 zahtjeva na temelju Zakona o pravu na pristup informacijama, a jedan zahtjev za pristup informacijama prenesen je iz 2018.g. te je stoga u 2019.g. na rješavanju bilo ukupno 175 zahtjeva od kojih je usvojen 171 zahtjev, tri zahtjeva su odbijena, a jedan zahtjev je ostao neriješen.

Iz analize posjeta internetskoj stranici Povjerenstva proizlazi da je u 2019. godini bilo sveukupno 223,766 posjeta od kojih je identificirano 188,929 jedinstvenih korisnika. Uočeno je da je svega 15.57% posjetitelja opetovano posjetilo internetsku stranicu Povjerenstva.

Najviše posjeta je sa područja Republike Hrvatske, a među ostalim državama najučestaliji su posjeti sa područja Sjedinjenih Američkih Država (1.94%), Bosne i Hercegovine (1.73%) te Njemačke (1.38%)

U pregledima stranica najučestaliji su uvidi u naslovnicu, registar dužnosnika, naprednu pretragu imovinskih kartica, stranice korisničkog računa, te odluke.

6.5. Projekt informatizacije

U 2019. godini Povjerenstvo je nastavilo sa provođenjem projekta informatizacije sveukupnih procesa rada. Ovaj projekt započet je 2014. godine i nastavljen je odgovarajućim doradama u proteklim godinama. Tijekom 2019. godine izvršene su dorade informacijskog sustava u cilju stvaranja mogućnosti za kvalitetno statističko iskazivanje i praćenje pojedinih aktivnosti i podataka prikupljenih u okviru registara koji se u Povjerenstvu vode. Također su izvršene i dorade u cilju unaprjeđenja aplikacije za povlačenje, evidentiranje i usporedbu podataka o imovinskom stanju dužnosnika kojima raspolažu pojedina državna tijela i institucije, kako bi se efikasnije mogao provoditi postupak redovnih provjera izvješća o imovinskom stanju dužnosnika.

Povjerenstvo je također kroz aktivnost pod brojem 33. Akcijskog plana uz Strategiju suzbijanja korupcije „*Izrada informatičke aplikacije za pretraživanje mišljenja i odluka Povjerenstva na lako pretraživ način*“ na svojim mrežnim stranicama objavilo „*Tražilicu odluka i mišljenja*“ u koju su uneseni svi akti koje je donijelo u novom sazivu, počevši od 1. sjednice 2. saziva Povjerenstva, održane 13. ožujka 2018.g. U navedenoj tražilici svi akti su objavljeni u lako pretraživom formatu (word) te je omogućeno pretraživanje objavljenih akata po više različitih kategorija, kao što su: dužnosnik, dužnost, institucija, vrsta akta, broj sjednice, broj predmeta, ključne riječi i sl.

U navedena poboljšanja informatičkog sustava, kao i nabavu neophodne informatičke opreme, Povjerenstvo je u 2019. godini utrošilo ukupno 107.000,00 kuna.

⁹ Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13. i 85/15.

6.6. Poslovni prostor Povjerenstva

Povjerenstvo trenutno koristi poslovni prostor koji se nalazi na I. katu zgrade u Zagrebu, u Ulici kneza Mutimira 5, ukupne površine 334,36 m². Povjerenstvo navedeni poslovni prostor koristi temeljem Odluke Agencije za upravljanje državnom imovinom od 19. travnja 2012.g., i Ugovora o dodjeli nekretnine na korištenje od 2. svibnja 2012.godine.

Obzirom da je predmetni poslovni prostor svojom veličinom i rasporedom prostorija ne zadovoljava minimalne standarde za smještaj zaposlenika, Povjerenstvu je Ugovorom o uporabi poslovnog prostora od 26. studenog 2019. godine sklopljenim sa Ministarstvom državne imovine, dodijeljen poslovni prostor u vlasništvu države u Zagrebu, Ulica kneza Mislava 11/3, ukupne površine 568,07 m².

Iz zatečenog stanja predmetnog poslovnog prostora bilo je razvidno da isti nije moguće koristiti bez temeljitog uređenja te se Povjerenstvo ugovorom obvezalo dodijeljeni poslovni prostor privesti svrsi u roku od 1 godine od primopredaje.

Povjerenstvo je do konca 2019. godine pribavilo projektnu dokumentaciju te provelo postupak javne nabave u cilju odabira izvođača radova za uređenje predmetnog poslovnog prostora.

Budući da su financijska sredstva za uređenje poslovnog prostora osigurana u okviru Financijskog plana Povjerenstva za 2020. godinu, odluka o odabiru izvođača i izvođenje svih radova obaviti će se tijekom 2020. godine.

Napominjemo da je u okviru Financijskog plana Povjerenstva za 2019. godinu za uređenje novog poslovnog prostora bilo osigurano 700.000,00 kuna. Zbog kratkoće vremena, do konca 2019. godine nije bilo moguće provesti postupak javne nabave za odabir izvođača radova, kao ni obaviti same radove, pa je navedeni iznos uz još 100.000,00 kuna ušteda na drugima stavkama Financijskog plana, Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2019. godinu prikazan kao ušteda i vraćen u Državni proračun.

6.7. Proračun Povjerenstva i financijsko poslovanje

Za rad Povjerenstva u 2019. godini osigurana su sredstva u iznosu od 6.493.939,00 kuna. Otpustom sredstava koja su bile namijenjena za uređenje novog poslovnog prostora, kao i dodatnim uštedama na pojedinim proračunskim stavkama, Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2019. godinu iznos Financijskog plana Povjerenstva umanjen je za 800.000,00 kuna te je utvrđen u iznosu od **5.693.939,00 kuna**. Od navedenog iznosa Povjerenstvo je tijekom 2019. godine utrošilo sveukupno 5.161.029,39 kuna ili 90,6 % sredstava.

Najveći dio sredstava utrošen je na rashode zaposlenika i to iznos od 4.229.444,80 kuna ili 74 % ukupno utrošenog iznosa, dok je za materijalne rashode utrošen iznos od 805.750,78 kuna ili 14 % ukupno utrošenog iznosa. Značajan iznos (107.000,00 kuna) utrošen je za poboljšanja

informatičkog sustava i nabavu informatičku opreme, što je bilo nužno za učinkovito obavljanje svih zadaća Povjerenstva.

Povjerenstvo je u 2018. godini uspješno financijski poslovalo, na način da su uspješno dovršeni svi planirani projekti i gotovo sve planirane aktivnosti, uz krajnje racionalno i odgovorno ponašanje u trošenju raspoloživih financijskih sredstava.

Tabelarni prikaz utroška proračuna Povjerenstva za 2019. godinu – prilog br. 5

7. Upravni sporovi

Postupci pred nadležnim upravnim sudovima predstavljaju ne samo sudsku kontrolu zakonitosti odluka Povjerenstva, već i važnu nadogradnju tumačenja kojom se razvija područje sukoba interesa u pravnom poretku Republike Hrvatske.

Tijekom 2019. godine protiv odluka Povjerenstva podneseno je 17 upravnih tužbi.

Tijekom 2019. godine doneseno je 16 odluka prvostupanijskih upravnih sudova povodom upravnih tužbi protiv odluka Povjerenstva, pri čemu 14 presuda i 2 rješenja. Od 14 navedenih prvostupanijskih presuda, u 9 presuda tužbeni zahtjev dužnosnika je odbijen i potvrđena je odluka Povjerenstva. Nadalje, dvjema presudama je tužbeni zahtjev djelomično usvojen i djelomično je poništena odluka Povjerenstva te je predmet vraćen Povjerenstvu radi donošenja nove odluke o sankciji. Nadalje, u tri presude je tužbeni zahtjev usvojen te je poništena odluka Povjerenstva, pri čemu je u dva slučaja predmet vraćen radi ponavljanja postupka pred Povjerenstvom. Naposljetku, od navedena dva rješenja, jednim rješenjem odbačena je tužba treće osobe kao nedopuštena, a jednim rješenjem upravni spor je obustavljen povodom povlačenja tužbe.

Nadalje, tijekom 2019. godine u upravnim sporovima vođenim protiv odluka Povjerenstva, protiv prvostupanijskih presuda podneseno je ukupno 12 žalbi, od čega 8 žalbi dužnosnika protiv presuda kojima su odbijene tužbe, zatim 1 žalba dužnosnika protiv presude kojom je tužba djelomično usvojena, 1 žalba Povjerenstva protiv presude kojom je poništena odluka Povjerenstva, a protiv jedne presude, kojom je odluka Povjerenstva djelomično poništena, žalbu su podnijeli i dužnosnik i Povjerenstvo. Ujedno, podnesena je jedna žalba od strane tužitelja protiv rješenja kojim je odbačena tužba.

Konačno, tijekom 2019. godine Visoki upravni sud Republike Hrvatske donio je 6 presuda u upravnim sporovima povodom upravnih tužbi protiv odluka Povjerenstva. Pritom je u 4 presude odbio žalbe dužnosnika protiv prvostupanijskih presuda kojima su odbijene tužbe protiv odluka Povjerenstva, jednom presudom je odbio žalbu dužnosnika protiv prvostupanijske presude kojom je tužba djelomično usvojena i odluka Povjerenstva djelomično poništena, a jednom presudom je odbio žalbu Povjerenstva i potvrdio prvostupanijsku presudu, kojom je tužbeni zahtjev bio usvojen i poništena odluka Povjerenstva.

Ujedno, ističe se da su u 2019. godini jednom odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske poništene prvostupanjska presuda Upravnog suda u Zagrebu kojom je bio odbijen tužbeni zahtjev dužnosnika te potvrđujuća drugostupanjska presuda Visokog upravnog suda u Zagrebu te je predmet vraćen Upravnom sudu u Zagrebu radi provođenja ponovnog upravnog spora.

7.1. Sažetak relevantnih tumačenja u praksi upravnih sudova

Niže se navode relevantna pravna stajališta koja je Visoki upravni sud Republike Hrvatske zauzeo u svojim odlukama (dakle, pravomoćnim presudama) donesenim u 2019.g. u upravnim sporovima povodom tužbi protiv odluka Povjerenstva. Navode se ona izričito iznesena ili potvrđena pravna stajališta koja već nisu višestruko zauzimana u odlukama donesenim prethodnih godina.

Presudom posl.br. Usž-3961/18 od 28. ožujka 2019.g.¹⁰ Visoki upravni sud Republike Hrvatske odbio je žalbu tužitelja i potvrdio prvostupanjsku presudu Upravnog suda u Zagrebu posl.br. UsI-599/18 od 24. svibnja 2018.g.¹¹, a kojom je potvrđena odluka Povjerenstva od 11. siječnja 2018.g. kojom je utvrđeno da je dužnosnik, za vrijeme obnašanja dužnosti direktora APN-a, na zahtjev podnesen APN-u u osobnom svojstvu od strane drugog dužnosnika, tadašnjeg potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske, koji u obnašanju navedene dužnosti sudjeluje u imenovanju i razrješenju direktora APN-a i razmatra godišnja izvješća o radu APN-a, davanjem uvjetne suglasnosti APN-a, kojom je utvrđeno pravo na subvencionirani kredit i maksimalan iznos kredita za sedam članova zajedničkog domaćinstva podnositelja zahtjeva, iako dva člana zajedničkog domaćinstva koja su obuhvaćena danom uvjetnom suglasnosti u trenutku podnošenja zahtjeva nisu imala prebivalište na istoj adresi, što nije u skladu s Provedbenim programom poticanja gradnje i rekonstrukcije (dogradnje i nadogradnje) kuća te dosadašnjom praksom postupanja APN-a u postupku utvrđivanja prava na subvenciju kredita, počinio povredu članka 7. točke c) ZSSI-a odnosno zloupotrabio posebna prava koja proizlaze iz obnašanja dužnosti te mu je izrečena novčana sankcija.

Visoki upravni sud RH izričito je zauzeo stav kojim potvrđuje tumačenje Povjerenstva da je dužnosnik, koji obnaša dužnost direktora APN-a, nesporno u odnosu podređenosti i s time povezanom odnosu zavisnosti od dužnosnika koji, u svojstvu člana Vlade Republike Hrvatske, sudjeluje u imenovanju i razrješenju direktora APN-a i razmatra godišnja izvješća o radu APN-a te da se stoga mogu opravdano smatrati interesno povezanim osobama u smislu članka 4. stavka 5. ZSSI-a.

Presudom posl.br. Usž-1899/19 od 18. travnja 2019.g.¹² Visoki upravni sud Republike Hrvatske odbio je žalbu tužitelja i potvrdio prvostupanjsku presudu Upravnog suda u Zagrebu

¹⁰ <https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2019/p-367-16-19-21.pdf>

¹¹ <https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2018/p-367-16-18-18.pdf>

¹² <https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2019/p-191-17-19-16.pdf>

posl.br. UsI-3468/18 od 23. studenog 2018.g.¹³, a kojom je potvrđena odluka Povjerenstva od 13. srpnja 2018.g., kojom je utvrđeno da je dužnosnik počinio povredu članka 27. u vezi s člankom 8. i 9. ZSSI-a, propustom da po pisanom pozivu Povjerenstva priloži odgovarajuće dokaze potrebne za usklađivanje prijavljene imovine u podnesenom izvješću o imovinskom stanju dužnosnika s podacima o imovini pribavljenim od nadležnih državnih tijela, i to zbog nesklada u podacima u smislu neprijavlivanja određenih nekretnina, prijavljivanja pogrešne površine određenih nekretnina te prijavljivanja pogrešnog iznosa plaće dužnosnikove supruge.

U navedenoj Presudi Visoki upravni sud RH ocijenio je zakonitim tumačenje Povjerenstva da opravdanje utvrđenog nesklada odnosno prilaganje odgovarajućih dokaza potrebnih za usklađivanje podataka u podnesenom izvješću o imovinskom stanju dužnosnika u smislu članaka 26. i 27. ZSSI-a znači da bi dužnosnik trebao obrazložiti i dokazati da je njegovo imovinsko stanje upravo onakvo kakvim ga je prikazao u podnesenom izvješću o imovinskom stanju, a da podaci koji proizlaze iz pribavljene dokumentacije od nadležnih državnih tijela ne prikazuju stvarno stanje, odnosno nisu usklađeni sa stvarnim stanjem. Stoga Visoki upravni sud RH potvrđuje stajalište da, ukoliko dužnosnik u svojem očitovanju podnesenom Povjerenstvu povodom zaključka, donesenog u postupku redovite provjere ranije podnesenog izvješća o imovinskom stanju, potvrdi utvrđeni nesklad odnosno netočnost prijavljenih podataka i točnost podataka koji su utvrđeni iz dokumentacije nadležnih tijela, time nije otklonio povredu članka 8. i 9. ZSSI-a počinjenu prilikom prijavljivanja netočnih podataka u podnesenom izvješću o imovinskom stanju.

Presudom posl.br. Usž-3147/18 od 10. srpnja 2019.g.¹⁴ Visoki upravni sud Republike Hrvatske odbio je žalbu Povjerenstva kao tuženika i potvrdio prvostupanjsku presudu Upravnog suda u Zagrebu posl.br. UsI-45/18 od 19. veljače 2017.g.¹⁵, a kojom je poništena odluka Povjerenstva od 24. listopada 2017., kojom je bilo utvrđeno da je prihvaćanjem i korištenjem plaćene usluge smještaja dužnosnika prilikom sudjelovanja na studijskom putovanju u stranoj državi, koju je platio organizator studijskog putovanja, trgovačko društvo sa sjedištem u istoj stranoj državi, dužnosnik, član Upravnog vijeća Hrvatske energetske regulatorne agencije, primio nedopušteni dar u smislu odredbi ZSSI-a te je time počinio povredu članka 11. stavka 3. u svezi stavka 1. ZSSI-a.

U navedenoj presudi Visoki upravni sud RH utvrđuje da tužitelj nije sudjelovao u organiziranju putovanja niti u podmirenju navedenih troškova, niti je bio ovlašten donositi odluku o tome tko će i u kojem iznosu snositi troškove navedenog studijskog putovanja, a da je upućen na predmetno studijsko putovanje službenim nalogom HERA-e koja je naknadno (nakon nekoliko godina op.a.) snosila sve troškove. Stoga Visoki upravni sud RH potvrđuje tumačenje prvostupanjskog suda zaključujući da dužnosnik kao član upravnog vijeća HERA-e plaćenom uslugom hotelskog smještaja nije doveden u zavisani položaj prema organizatoru putovanja,

¹³ <https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2019/p-191-17-19-13.pdf>

¹⁴ https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2020/dalibor_pudic_p-76-16_presuda_visokog_upravnog_suda.pdf

¹⁵ <https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2018/p-76-16-18-31.pdf>

ni da je prihvaćena usluga kod njega mogla stvoriti obvezu prema tom organizatoru putovanja, što potkrjepljuje činjenicom da HERA nije nadležna za nadzor poslovanja predmetnog trgovačkog društva niti njegove podružnice u Republici Hrvatskoj te zaključkom da dužnosnik, radi korištenja plaćene predmetne hotelske usluge, kao član Upravnog vijeća HERA-e ne bi mogao, kroz davanje mišljenja na zakonodavna rješenja u regulaciji obveza građana za ugradnju opreme za mjerenje iskorištene toplinske energije, utjecati na povećanje poslovanja organizatora putovanja koji proizvodi opremu za sustav distribucije i korištenje toplinske energije.

Presudom posl.br. Usž-1623/19 od 12. rujna 2019.g.¹⁶ Visoki upravni sud Republike Hrvatske odbio je žalbu tužitelja i potvrdio prvostupanjsku presudu Upravnog suda u Zagrebu posl.br. UsI-46/18 od 16. siječnja 2019.g.¹⁷, a kojom je potvrđena odluka Povjerenstva od 8. rujna 2017.g., kojom je utvrđeno da je primitkom naknade plaće nakon prestanka obnašanja dužnosti predsjednice Ustavnog suda Republike Hrvatske za razdoblje od skoro 4 mjeseca nakon proteka dva mjeseca od prestanka obnašanja dužnosti i to u visini plaće koju je ostvarivala za obnašanje navedene dužnosti, u postupanju dužnosnice došlo do povrede članka 7. točke c) ZSSI-a odnosno zlouporabe posebnih prava povezanih s obnašanjem dužnosti, s obzirom da je dužnosnica nakon prestanka obnašanja dužnosti 6. lipnja 2016.g., koristila pravo povratka na rad na poslove koje je obavljala prije obnašanja dužnosti iz članka 15.d. stavka 1. Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika te je stoga na temelju članka 15 d. stavka 5. Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika imala pravo na naknadu najviše do iznosa dviju plaća sukladno članku 15. stavku 1. istog Zakona.

U navedenoj presudi Visoki upravni sud RH odbacio je tvrdnje tužiteljice da je Povjerenstvo prekoračilo svaki razuman rok za donošenje meritorne odluke jer je istu donijelo 1,5 godinu nakon prestanka obnašanja dužnosti što da je rezultiralo i represivnim zahvatom u privatni život tužiteljice onda kada to više vremenski nije bilo dopušteno. Ovaj sud ukazao je da se u konkretnom slučaju radilo o utvrđenju povrede počinjene u razdoblju od 12 mjeseci nakon prestanka obnašanja dužnosti, sukladno članku 20. stavku 3. ZSSI-a te da odredbama toga Zakona nisu propisani rokovi u kojima Povjerenstvo mora donijeti meritornu odluku, zaključujući da je to zdravorazumski prihvatljivo jer bi svako ograničenje i nametanje rokova išlo na štetu onih vrijednosti koje Zakon treba štiti. Ujedno, isti Sud tumači da je sasvim logično i uobičajeno da su osobe koje obavljaju javne dužnosti više izložene zanimanju javnosti, pogotovo kada se radi o trošenju javnih sredstava, čega svaki dužnosnik mora biti svjestan prihvaćajući javnu dužnost i sve obveze i odgovornosti vezane uz tu dužnost.

Nadalje u navedenoj presudi Visoki upravni sud RH ocjenjuje da dužnosnica nije mogla kumulativno koristiti dva prava: pravo povratka na rad kod bivšeg poslodavca i pravo na isplatu naknade plaće 6+6 jer da se na tužiteljčinu pravnu i činjeničnu situaciju ima primijeniti odredba članka 15.d) Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika u cjelovitom sadržaju. Isti Sud zaključuje da je primajući naknadu plaće gotovo šest mjeseci, a da je pravo

¹⁶ <https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2019/p-212-16-19-17.pdf>

¹⁷ https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2019/p-212-16-19-13_0.pdf

na naknadu plaće imala za razdoblje od najviše dva mjeseca, dužnosnica ne samo zlouporabila posebna prava dužnosnika iz članka 7. stavka 1. točke c) ZSSI-a već je svoje privatne interese stavila iznad zakona što nikome nije dozvoljeno. Pritom Sud ukazuje da je ovakvoj ocjeni pridonijela okolnost da je dužnosnica sama, u svojstvu predsjednice Ustavnog suda RH, na zadnji dan svojega mandata, osobno potpisala rješenje kojim je odobren njezin osobni zahtjev za primanjem naknade plaće nakon prestanka obnašanja dužnosti.

Ujedno, Visoki upravni sud ocijenio je neutemeljenim i proizvoljnim prigovor tužiteljice o navodnom nejednakom postupanju Povjerenstva, jer okolnost da upravno tijelo nije pokrenulo postupak protiv drugih državnih dužnosnika u sličnim (usporedivim) slučajevima nije odlučno u ovoj upravnoj stvari i ne otklanja osobnu odgovornost tužiteljice za utvrđenu povredu ZSSI-a, niti utječe na zakonitost i pravilnost upravnih akata i pobijane presude.

Presudom posl.br. Usž-1948/19 od 12. rujna 2019.g.¹⁸ Visoki upravni sud Republike Hrvatske odbio je žalbu tužitelja i potvrdio prvostupanjsku presudu Upravnog suda u Zagrebu posl.br. UsI-4587/18 od 21. veljače 2019.g.¹⁹, a kojom je potvrđena odluka Povjerenstva od 23. studenog 2018.g.

Navedenom odlukom Povjerenstva utvrđeno je da je prihvaćanjem plaćanja troškova hotelskog smještaja dužnosnika prilikom sudjelovanja na međunarodnoj konferenciji održanoj u stranoj državi od strane organizatora konferencije, trgovačkog društva sa sjedištem u istoj stranoj državi, dužnosnik, direktor trgovačkog društva Croatia Airlines d.d., primio i zadržao nedopušteni dar u smislu odredbi ZSSI-a, čime je počinio povredu članka 11. stavka 3. ZSSI-a. Istom odlukom Povjerenstva utvrđeno je da je od strane istog dužnosnika, povodom nabave više primjeraka dvaju knjiga, kojima je dužnosnik jedan od autora, od strane trgovačkog društva Croatia Airlines d.d., za vrijeme dok je dužnosnik u istom obnašao dužnost direktora, narušena dužnosnikova vjerodostojnost te povjerenje građana u dužnost koju dužnosnik obnaša, čime je dužnosnik počinio povredu članka 5. stavka 1. ZSSI-a.

U navedenoj presudi Visoki upravni sud RH, u pogledu utvrđene povrede članka 11. stavka 3. ZSSI-a, s obzirom da dužnosnik, kao direktor trgovačkog društva sudjeluje u donošenju odluka o njegovom poslovanju te, dakle, izravno sudjeluje u izboru poslovnog partnera toga trgovačkog društva (pri čemu je organizator predmetne konferencije tvrtka koja proizvodi dijelove motora zrakoplova koje koristi Croatia Airlines d.d., op.a.), izričito potvrđuje stajalište da je primitkom plaćene usluge hotelskog smještaja dužnosnik mogao biti doveden u zavisan položaj prema istom trgovačkom društvu. U ovoj presudi Sud je stava da je pravilan zaključak Povjerenstva da je pogrešno tumačenje da snošenje troškova službenog puta dužnosnika predstavlja dar trgovačkom društvu (tj. tijelu javne vlasti) u kojem je dužnosnik obnašao dužnost, a ne njemu osobno, stoga što bi takvo tumačenje bilo suprotno intenciji i smislu ZSSI-a jer bi omogućavalo da dužnosnici, kada su na službenom putovanju, mogu primiti stvari ili

¹⁸ <https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2019/p-73-18-19-27.pdf>

¹⁹ <https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2019/p-73-18-19-24.pdf>

usluge vrijednosti veće od 500,00kn dok god se one mogu formalno podvesti pod troškove vezane uz putovanje.

U istoj presudi Visoki upravni sud RH, u pogledu utvrđene povrede članka 5. stavka 1. ZSSI-a, ističe da dužnosnik ima prava i obveze te se mora suzdržati od ponašanja koja dovode u pitanje vjerodostojnost u obnašanju javne dužnosti te povjerenje građana u dužnost koju dužnosnik obnaša, a koje je upravo ovakvim postupanjem dovedeno u pitanje. Sud potvrđuje pravilnost zaključka da je nabavom knjiga, čiji je dužnosnik jedan od autora dovedena u pitanje dužnosnikova vjerodostojnost u obnašanju javne dužnosti te da bi se opravdano mogla stvoriti percepcija da je koristio javnu dužnost kako bi izravno ostvario vlastiti probitak neovisno je li do njega uistinu i došlo.

Povjerenstvo ukazuje da je u ovom upravnom sporu, u potvrđenoj prvostupanjskoj presudi Upravni sud u Zagrebu, potvrđujući utvrđenje iz osporavane odluke Povjerenstva, da je u konkretnoj situaciji dužnosnik povrijedio načela propisana člankom 5. ZSSI-a, izričito zaključio da, iako nije predviđena sankcija za povredu ove odredbe, da je Povjerenstvo iskoristilo mogućnost rada s ciljem ostvarenja svrhe ZSSI-a.

Povjerenstvo tumači da je na ovaj način Upravni sud u Zagrebu relativno izravno, a Visoki upravni sud Republike Hrvatske neizravno nedvojbeno potvrdio nadležnost i ovlast Povjerenstva da pokreće postupke i donosi odluke kojima utvrđuje da je dužnosnik počinio povredu nekog od načela djelovanja, propisanih člankom 5. ZSSI-a.

Pored navedenog, s obzirom da je tijekom 2019. g. u javnom prostoru i među dužnosnicima intenzivirana rasprava o tome ima li Povjerenstvo nadležnost i ovlast pokretati postupke i donositi odluke kojima utvrđuje da je dužnosnik počinio povredu nekog od načela djelovanja, propisanih člankom 5. ZSSI-a, Povjerenstvo ukazuje na 3 prvostupajnske Upravnog suda u Zagrebu, donesene tijekom 2019.g., od kojih je jedna pravomoćna, a dvije nepravomoćne, a u kojima je sud izričito zauzeo stav po pitanju nadležnosti Povjerenstva u vezi primjene članka 5. ZSSI-a.

Naime, pravomoćnom presudom Upravnog suda u Zagrebu posl.br. UsI-588/19 od 23. svibnja 2019.g.²⁰ poništena je odluka Povjerenstva od 3. prosinca 2018.g. u dijelu u kojem su utvrđene povrede ZSSI-a te je predmet vraćen na ponovni postupak pred Povjerenstvom (žalba protiv ove presude nije dopuštena na temelju članka 66.a stavka 1. Zakona o upravnim sporovima).

Navedenim poništenim dijelom odluke Povjerenstva (točke II., III. i IV.) utvrđeno je da je dužnosnica svojim postupanjem počinila povredu članka 5. stavka 1. ZSSI-a u pogledu dviju utvrđenih okolnosti te povredu članka 5. stavka 4. ZSSI-a u pogledu jedne utvrđene okolnosti. Dužnosnica je osporavala odluku Povjerenstva iz svih zakonskih razloga. Odluka je poništena zbog procesne povrede propusta odlučivanja od strane nadležnog tijela o zahtjevu dužnosnice za izuzećem predsjednice Povjerenstva, za koji je zahtjev Sud utvrdio da je valjano postavljen

²⁰ <https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2019/p-172-18-19-51.pdf>

tijekom postupka pred Povjerenstvom. Prema tome, Sud se u tom sporu nije upuštao u meritorno razmatranje osnovanosti tužbenog zahtjeva u pogledu utvrđenja činjenica i primjene materijalnog prava.

Međutim, Sud je kao prethodno pitanje, povodom izričitog tužbenog prigovora nenadležnosti, izložio stav da Povjerenstvo ima ovlaštenje pokrenuti postupak zbog moguće povrede članka 5. stavaka 1. i 4. Zakona o sprječavanju sukoba interesa. Sud tumači da, iako Povjerenstvo nema ovlast izreći sankciju za povredu tog članka Zakona, da je u skladu sa svrhom tog Zakona, propisanom člankom 1. stavkom 2., da tuženik utvrđuje povrede i tog članka, jer se time postiže prevencija i jačanje integriteta, objektivnosti, nepristranosti i transparentnosti u obnašanju javnih dužnosti. Sud zaključuje da nadležnost Povjerenstva za utvrđivanje povreda iz članka 5. stavka 1. i 4. ZSSI-a, a za koje moguće povrede je pokrenut predmetni postupak, proizlazi i iz članka 30. stavka 1. alineje 1. istog Zakona, kojim je propisano da je nadležnost Povjerenstva pokretanje postupaka sukoba interesa i donošenje odluka o tome je li određeno djelovanje ili propust dužnosnika predstavlja povredu odredbi tog Zakona.

Pored navedenog, u još dva upravna spora, vođena pred Upravnim sudom u Zagrebu tijekom 2019.g., izričito je tužbom bila osporena nadležnost i ovlast Povjerenstva za vođenjem postupaka radi utvrđivanja povreda članka 5. ZSSI-a.

Presudom posl.br. UsI-568/19 od 15. travnja 2019.g.²¹ usvojena je tužba i poništena odluka Povjerenstva, uz izričito tumačenje Suda da Povjerenstvo nije nadležno pokretati postupke i utvrđivati povrede članka 5. ZSSI-a. No, presudom posl.br. UsI-4224/18 od 3. svibnja 2019.g.²² odbijena je tužba i potvrđena odluka Povjerenstva uz izričito tumačenje Suda da Povjerenstvo jest nadležno pokretati postupke i utvrđivati povrede članka 5. ZSSI-a. S obzirom da se radi o nepravomoćnim presudama protiv kojih su podnesene žalbe, u ovom izvješću se ne iznose citati relevantnih dijelova obrazloženja ovih presuda, ali se ista mogu pročitati na službenoj stranici Povjerenstva, pomoću poveznica u fusnotama.

Ujedno, u vezi s pitanjem nadležnosti Povjerenstva, ističe se da je Ustavni sud Republike Hrvatske Odlukom broj U-III-673/2018 od 2. srpnja 2019.²³ usvojio ustavnu tužbu bivšeg dužnosnika, ukinuo presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usž-227/17-3 od 30. studenoga 2017. te presudu Upravnog suda u Zagrebu broj: Usl-2360/16-9 od 26. rujna 2016. (donesene u istom upravnom sporu, op.a.) te predmet vratio Upravnom sudu u Zagrebu na ponovni postupak.

U navedenom upravnom sporu tužba je podnesena protiv odluke Povjerenstva broj: 711-1-1008-P-163/16-36-1 od 15. lipnja 2016., kojom je bilo utvrđeno da je dužnosnik određenim postupanjima počinio povredu članka 2. stavka 2. alineje 3. ZSSI-a te povredu članka 5. stavka

²¹ https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2019/p-297-16-19-16_0.pdf

²² https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2019/p-115-17-19-15_0.pdf

²³ https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2019/p-163-16-19-53_1.pdf

1. i stavka 4. ZSSI-a, a navedenim ukinutim presudama tužba dužnosnika bila je odbijena te je bila potvrđena navedena odluka Povjerenstva.

Ustavni sud Republike Hrvatske u navedenoj je odluci utvrdio da je podnositelj tužbe pred upravnim sudovima otvorio pravno pitanje granica ovlasti Povjerenstva kada na temelju ZSSI-ja donosi svoje odluke, na koja su sudovi propustili dati odgovor i time nisu podnositelju tužbe osigurali stvarnu i učinkovitu sudsku zaštitu u smislu članka 19. stavka 2. u vezi s člankom 29. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske te na ista treba dati odgovor u ponovljenom postupku pred Upravnim sudom u Zagrebu i to:

- I. - je li ZSSI-em Povjerenstvu dana ovlast da samo pozivom na članak 2. tog zakona utvrđuje postojanje sukoba interesa (neprimjereno ponašanje iz članka 2. tog zakona) odnosno da pozivom na članak 5. ZSSI-ja utvrdi povredu načela djelovanja ili je dužno takvo utvrđenje povezati s konkretnom odredbom ZSSI-ja koja je određenim ponašanjem ili propustom dužnosnika povrijeđena;
- II. - predstavlja li samo utvrđenje sukoba interesa iz članka 2. ZSSI-ja odnosno povrede načela djelovanja iz članka 5. ZSSI-ja ujedno i oblik sankcioniranja dužnosnika koji je ZSSI-jem dopušten;
- III. - koja je pravna osnova za odluke Povjerenstva kojima su utvrđene povrede načela djelovanja iz članka 5. ZSSI-ja;
- IV. - u slučaju da utvrđenje povrede načela djelovanja predstavlja sankcioniranje dužnosnika, koja je pravna osnova za takvo sankcioniranje;
- V. - ima li Povjerenstvo ovlast izricanja sankcija dužnosnicima (kao u konkretnom slučaju zabrane sudjelovanja u procesima donošenja odluka vezanih uz arbitražne postupke), izvan onih propisanih člancima 42. do 45. ZSSI-ja.

Tabelarni prikaz upravnih sporova za 2019.g. – prilog 6.

8. Međunarodna i regionalna međunarodna suradnja

Međunarodna suradnja u području sprječavanja sukoba interesa u 2019.g. ostvarena je kroz prisustvovanje predstavnika Povjerenstva na nizu međunarodnih konferencija, kako na prostoru regije tako i kroz međunarodne inicijative u kojima je Povjerenstvo član.

Dana **28. veljače 2019.**, u prostorijama Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, održan je **sastanak s izvanrednim i opunomoćenim veleposlanikom Republike Albanije u Republici Hrvatskoj**, Riza Poda. Predstavnici Povjerenstva i Veleposlanstva Republike Albanije razmijenili su međusobna iskustva o radu Povjerenstva i Visokog inspektorata za prijavu i provjeru imovine i sukoba interesa te razgovarali o zakonodavnim okvirima u kojima ta tijela djeluju. G. Riza Poda je istaknuo kako Republika Hrvatska i Republika Albanije imaju vrlo dobre bilateralne odnose, čemu svjedoči niz sastanaka na najvišim državnim razinama održanih tijekom 2018.g. U tom smislu, g. Riza Poda je izrazio zadovoljstvo ako bi Povjerenstvo prihvatilo poziv za službeni posjet Visokom Inspektoratu za prijavu i provjeru imovine i sukoba interesa u Republici Albaniji, kako bi se na taj način uspostavila međunarodna suradnja između ova dva tijela. Predsjednica se zahvalila i prihvatila poziv te istaknula kako će uspostava bilateralne suradnje s Visokim Inspektoratom pomoći Povjerenstvu da se kroz iskustvo i znanja drugih tijela, ali i kroz međusobnu suradnju, unaprijedi rad samog Povjerenstva.

U **veljači 2019.g.** Povjerenstvo je u suradnji s Ministarstvom pravosuđa sudjelovalo u pripremi odgovora na Upitnik za dostavu informacija o napretku u provedbi antikorupcijskih politika, a koje će biti uzete u obzir u procesu izrade Godišnjeg izvješća za 2018. godinu o antikorupcijskim aktivnostima država koje sudjeluju u radu Antikorupcijske mreže za Istočnu Europu i Srednju Aziju (The Anti-Corruption Network ACN), regionalnog programa rada OECD-ove Radne skupine za podmićivanje - OECD Working Group on Bribery.

Predsjednica Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Nataša Novaković, i članica Povjerenstva, Tatijana Vučetić, sudjelovale su dana **20. i 21. ožujka 2019.g.**, u Parizu, na međunarodnoj konferenciji – Forumu „**2019 OECD Global Anti-Corruption & Integrity Forum**“, u organizaciji OECD-a. Ova tradicionalna godišnja konferencija okuplja više od 1800 sudionika iz 120 zemalja te predstavlja jedno od vodećih okupljanja profesionalne, stručne i zainteresirane javnosti u području jačanja integriteta i borbe protiv korupcije.

Zamjenik predsjednice Povjerenstva, Davorin Ivanjek, sudjelovao je dana **20. i 21. ožujka 2019.g.**, u Strasbourg-u, na drugom **sastanku međunarodne mreže nacionalnih tijela za suzbijanje korupcije „Network of Corruption Prevention Authorities**“. Na sastanku je raspravljano o godišnjem planu rada Mreže te su usuglašeni zajednički ciljevi i aktivnosti. Poseban naglasak stavljen je na važnost implementacije preporuka GRECO-a te izradu Vodiča za tu svrhu, kao tehničkog sredstva za lakšu i učinkovitiju implementaciju.

U okviru V. Evaluacijskog kruga, na temu „Prevenција korupcije i promocije integriteta kod najviših dužnosnika u tijelima izvršne vlasti i istražnim tijelima kaznenog progona“, dana **11.**

travnja 2019.g. Predstavnicu Povjerenstva održali su **sastanak s evaluacijskim timom GRECO-a.**

Nastavno na navedeni sastanak Povjerenstvo je dodatno obavijestilo **GRECO** o događajima koji su uslijedili nakon navedenog sastanka, a vezani su za teme istog.

Naime, na navedenom sastanku predstavnici Povjerenstva ukazali su kako su pojedini visoki državni dužnosnici javno kritizirali odluke Povjerenstva kojima se utvrđuje povreda načela djelovanja propisanih člankom 5. Zakona o sprječavanju sukoba interesa, navodeći da Povjerenstvo prilikom utvrđivanja povrede članka 5. Zakona prelazi okvire svoje nadležnosti, iako je praksa utvrđivanja povrede načela djelovanja prihvaćena od strane upravnih i Visokog upravnog suda.

U navedenoj situaciji u kojoj se od strane pojedinih dužnosnika javno, putem medija, dovodila u pitanje nadležnost Povjerenstva, predsjednik Vlade Republike Hrvatske podnio je zahtjev za izuzećem predsjednice Povjerenstva u predmetu koji se vodi protiv navedenog dužnosnika. Iako je podnošenje zahtjeva za izuzećem pojedinog člana Povjerenstva legitimno pravo svake stranke u postupku, u konkretnom slučaju potrebno je uzeti u obzir trenutak podnošenja takvog zahtjeva s obzirom da je Povjerenstvo odluku o pokretanju postupka protiv predsjednika Vlade donijelo još 28. rujna 2018.g. te se predsjednik Vlade na istu očitovao 23. studenoga 2018.g., ne dovodeći pritom u pitanje sudjelovanje predsjednice Povjerenstva u postupku donošenja iste. Naprotiv, zahtjev za izuzećem predsjednice Povjerenstva podnesen je tek 30. svibnja 2019.g., dakle sedam mjeseci kasnije, i to dan prije održavanja sjednice na kojoj je trebala biti donesena meritorna odluka u navedenom predmetu. Takvim postupanjem došlo je do nemogućnosti daljnjeg postupanja Povjerenstva u konkretnom predmetu s obzirom da Zakonom o sprječavanju sukoba interesa, kao ni drugim važećim zakonima nije jasno definirano koje tijelo je nadležno za odlučivanje o podnesenom zahtjevu za izuzećem.

Nakon što je Povjerenstvo zastalo s postupkom u navedenom predmetu do donošenja odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske o tome koje je tijelo nadležno za odlučivanje o izuzeću u navedenom predmetu te u predmetu koji se vodi protiv bivše potpredsjednice Vlade Republike Hrvatske i ministrice gospodarstva, poduzetništva i obrta, koja je također podnijela zahtjev za izuzećem predsjednice Povjerenstva, uslijedile su neosnovane medijske izjave pojedinih visokih dužnosnika iz kojih proizlazi da je Povjerenstvo samo odgovorno za odugovlačenje postupka u navedenim predmetima.

Za cjelovito sagledavanje značenja i konteksta podnesenog zahtjeva za izuzećem predsjednice Povjerenstva od strane premijera, potrebno je uzeti u obzir da se u trenutku podnošenja zahtjeva za izuzećem očekivalo donošenje odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetu bivšeg potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske u kojem je utvrđena povreda istovjetnih odredbi Zakona te je takva odluka Povjerenstva potvrđena od strane upravnog i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske.

Ustavni sud Republike Hrvatske je tako svega mjesec dana nakon podnošenja zahtjeva za izuzećem predsjednice Povjerenstva od strane premijera, u ozračju učestalih medijskih istupa visokih državnih dužnosnika kojima se prozivalo Povjerenstvo i njegov rad, na sjednici održanoj 2. srpnja 2019.g. donio odluku kojom se ustavna tužba usvaja te se preispituje dosadašnja dugogodišnja praksa Povjerenstva. Navedenom odlukom Ustavnog suda poništene su presude upravnog i Visokog upravnog suda te je predmet vraćen nadležnom upravnom sudu na ponovni postupak zbog nedostatnog obrazloženja. U obrazloženju svoje odluke Ustavni sud dao je jasnu uputu nadležnom upravnom sudu da je u obrazloženju presude potrebno odgovoriti na pitanja je li Povjerenstvu dana ovlast da samo pozivom na članak 2. ZSSI-a utvrđuje postojanje sukoba interesa, odnosno da samo pozivom na članak 5. istog Zakona utvrđuje povredu načela djelovanja ili je takvo utvrđenje potrebno povezati s konkretnom odredbom Zakona o sprječavanju sukoba interesa koja je određenim postupanjem ili propustom dužnosnika povrijeđena te koja je pravna osnova za odluke Povjerenstva kojima su utvrđene povrede načela djelovanja iz članka 5. ZSSI-a. Ustavni sud također postavlja pitanje predstavlja li samo utvrđenje sukoba interesa iz članka 2. Zakona, odnosno povrede načela djelovanja iz članka 5. Zakona ujedno i dopušteni oblik sankcioniranja dužnosnika te koja je pravna osnova za takvo sankcioniranje. Povjerenstvo ovdje smatra potrebnim istaknuti da navedena pravna pitanja uopće nisu isticana niti u tužbi podnesenoj nadležnom upravnom sudu niti u žalbi Visokom upravnom sudu.

Nadalje, Povjerenstvo je izvijestilo GRECO da je na sjednici održanoj 19. rujna 2019.g. donijelo odluku o pokretanju postupka protiv predsjednika Vlade Republike Hrvatske te još četiri ministra zbog moguće povrede načela djelovanja propisanih člankom 5. Zakona o sprječavanju sukoba interesa, a koja proizlazi iz propusta navedenih dužnosnika da nalože nadležnim službama tijela u kojima obnašaju dužnost, da postupe po pozivima Povjerenstva za dostavom tražene dokumentacije.

Naime, člankom 39. stavkom 5. Zakona o sprječavanju sukoba interesa propisano je da Povjerenstvo ima pravo pribaviti činjenice i dokaze djelovanjem drugih tijela javne vlasti te da su nadležna tijela u Republici Hrvatskoj dužna bez odgode, na zahtjev Povjerenstva, dostaviti zatražene obavijesti i dokaze. S obzirom da nadležna tijela nisu postupila sukladno obvezi iz članka 39. stavka 5. Zakona, Povjerenstvo je zahtjeve za dostavom potrebne dokumentacije uputilo izravno premijeru i ministrima kao čelnicima tih tijela. Nakon što su se premijer i nadležni ministri također oglušili na zahtjeve Povjerenstva, usprkos izričitoj zakonskoj odredbi, za dostavom tražene dokumentacije, pokrenut je postupak zbog mogućnosti da navedeni dužnosnici u obnašanju svojih dužnosti nisu postupali savjesno, odgovorno i transparentno

Nakon takve odluke Povjerenstva ponovno je uslijedilo niz medijskih istupa pojedinih dužnosnika u kojima se ukazuje na navodnu nezakonitost postupanja Povjerenstva u navedenom predmetu uz izričito odbijanje dostavljanja tražene dokumentacije, iako je Povjerenstvo postupalo isključivo na temelju ovlasti propisane člankom 39. stavkom 5. Zakona o sprječavanju sukoba interesa da uz zaprimljena očitovanja traži i relevantnu dokumentaciju.

Povjerenstvo je zaključno istaknulo da je smatralo potrebnim o navedenim okolnostima izvijestiti GRECO s obzirom na učestalost neprimjerenih medijskih istupa državnih dužnosnika na najvišoj razini kojima se kontinuirano neutemeljeno osporava cjelokupni rad Povjerenstva, dovodeći ga u neprimjeren politički kontekst i kojima se značajno otežava rad Povjerenstva.

Dana **18. i 19. travnja 2019.g.** održana je u Opatiji **druga međunarodna konferencija „Croatia East Europe Ethics and Compliance 2019“ (CEEEEC 2019)** na temu poslovne etike i usklađenosti, na kojoj je ispred Povjerenstva prisustvovala članica Povjerenstva Tončica Božić. Konferencija je imala za cilj jačanje općih principa dobrog upravljanja koji podrazumijevaju odgovornost, učinkovitost, transparentnost i pravičnost javnog sektora.

Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa je u svojim prostorijama dana **20. svibnja 2019.g.** primilo **delegaciju sastavljenu od predstavnica najviših pravosudnih institucija Republike Kosovo**. Delegaciju je uvodno pozdravila predsjednica Povjerenstva Nataša Novaković, a potom je održana prezentacija o radu i nadležnostima Povjerenstva te su razmijenjena iskustva i dobre prakse u području sukoba interesa, prvenstveno vezana za javno deklariranje imovine dužnosnika kroz podnošenje izvješća o imovinskom stanju. Članice delegacije je posebno zanimalo sustav sankcija koje se dužnosnicima mogu izreći te koji se podaci o imovini dužnosnika prijavljuju i objavljuju te kako se provjeravaju.

Nastavno na odgovore Povjerenstva na Upitnik u vezi primjene Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije (UNCAC), dana **4. lipnja 2019.g.** predsjednica Povjerenstva Nataša Novaković prisustvovala je **sastanku s delegacijom za evaluacijski posjet Republici Hrvatskoj u okviru pregleda primjene Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije (UNCAC)**.

Dana **17. i 18. lipnja 2019.g.**, u Strasbourg-u, održan je **sastanak međunarodne mreže nacionalnih tijela za suzbijanje korupcije „Network of Corruption Prevention Authorities“**. Na sastanku je raspravljano o nacrtima tehničkih smjernica za izradu kodeksa ponašanja i tehničkih smjernica za transparentnost. Navedeni dokumenti, kada budu usvojeni, predstavljat će koristan i važan alat institucijama u njihovom daljnjem radu, a bit će usuglašeni i pratit će ciljeve Konvencije Ujedinjenih Naroda protiv korupcije i preporuke GRECO-a. Predstavnici institucija iz Francuske i Srbije predstavili su svoje aktualne projekte - popisivanje antikorupcijskih tijela, dobre prakse te projekt prevencije korupcije u kontekstu borbe i sprječavanja korupcije. Na sastanku se raspravljalo i o internetskim stranicama Mreže, budućim članicama, nadolazećim sastancima te mogućnošću financiranja Mreže. U vezi navedenog dogovoreni su daljnji koraci u njihovom ostvarivanju.

U okviru Programa razmjene predsjednika sudova i čelnika državnih odvjetništva u organizaciji Europske mreže pravosudnih centara (EJTN) u kojoj sudjeluje i Pravosudna akademija, Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa primilo je, dana **13. rujna 2019.g.**, u posjet sutkinje Mariete Marinovu, predsjednicu prvostupanjskog suda u Sofiji, Bugarska, i Lorene Tarlion, predsjednicu prizivnog suda u Iasiu, Rumunjska, u pratnji Josipa-Juraja Vlanića, stručnog suradnika iz Pravosudne akademije. Predsjednica Povjerenstva je goste

upoznala s radom i nadležnostima Povjerenstva, kao i izazovima s kojima se Povjerenstvo susreće u svom radu. Sutkinje Mariete Marinovu i Lorene Tarlion posebno je zanimao sustav izvješća o imovinskom stanju dužnosnika, a razmijenjena su i iskustva u području sukoba interesa i borbe protiv korupcije.

Dana **19. rujna 2019.g.** u organizaciji Instituta za Compliance, Criminal Compliance i Anti-Money Laundering (dalje: ICCrA) u Novinarskom domu održan je panel na temu Compliance: Garant sigurnog poslovanja. Tom je prilikom mr.sc. Davor Ilkić, predsjednik ICCrA dao je prikaz Compliance-a te osnova za pravilno razumijevanje istog. Također je prezentiran rad instituta ICCrA te uloženi napor na uspostavi Compliance programa u svim trgovačkim društvima te potrebnim izmjenama važećeg zakonodavstva. Nakon uvodnih izlaganja, održan je okrugli stol u kojem su sudjelovali Nataša Novaković, predsjednica Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Sunčana Skupnjak Kapić, glavna tajnica Hrvatske gospodarske komore, Drago Kos, OECD, Zorica Palac, Erst&Young, Odjel za forenzičke usluge, Damir Novotny, T&Mc Group i Davor Ilkić, predsjednik ICCrA. Nataša Novaković, predsjednica Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, istaknula je važnost compliance-a ne samo u trgovačkim društvima, već i u državnom sektoru te ukazala na aktualnu situaciju vezanu za nepostupanje Vlade Republike Hrvatske i pojedinih ministarstava u skladu sa Zakonom propisanom obvezom na dostavu dokumentacije na zahtjev Povjerenstva kao neovisnog državnog tijela te zaključila da ukoliko uprava trgovačkih društava ne vodi računa o postupanju u skladu sa zakonom, navedeno se ne može očekivati niti od nižih razina. Isto vrijedi i kad su u pitanju državna tijela.

Na poziv Ministarstva vanjskih i europskih poslova, Povjerenstvo je **2. listopada 2019.g.** održalo sastanak s predstavnicima Antikorupcijske agencije Kosova u okviru njihovog studijskog posjeta Republici Hrvatskoj. Delegaciju navedene institucije činili su g. Shaip Havolli, ravnatelj Antikorupcijske agencije, te g. Frasher Murtezaj, voditelj Službe (Head of Division for the Conflict of Interest for senior officials and responsible authorities), g. Dardan Cela (Senior Officer for the prevention of Conflict of Interest) i g. Driton Shala (Senior Officer for the prevention of Conflict of Interest). Na sastanku su predstavljene pravni i institucionalni okviri djelovanja Povjerenstva i Agencije tu su razmijenjena iskustva i izazovi u svakodnevnom radu. Predstavnici institucija zaključili su kako je sastanak bio iznimno uspješan i koristan te je izražena spremnost za daljnjom suradnjom.

U Tunisu je dana **17. i 18. listopada 2019.g.** održan četvrti sastanak međunarodne mreže nacionalnih tijela za suzbijanje korupcije „Network of Corruption Prevention Authorities“ na kojem su u ime Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa sudjelovali predsjednica Povjerenstva, Nataša Novaković i zamjenik predsjednice Povjerenstva, Davorin Ivanjek. Na sastanku u Tunisu Mreži su pristupila antikorupcijska tijela još tri države, i to: Tunisa, Jordana i Maroka, kojim povodom je upriličeno svečano potpisivanje Šibenske deklaracije te Mreža sada broji 23 članice. Članice su na sastanku u Tunisu raspravljale i o nekoliko vodiča, i to o tehničkom vodiču vezanom za procjenu korupcijskog rizika, o čemu je tekst za raspravu pripremila Vijeće Europe te su se članice složile o poduzimanju daljnjih koraka s ciljem stvaranja smjernica na tom području. Prihvaćena je i konačna verzija tehničkog vodiča u području etičkih kodeksa, a članice su se složile i oko važnosti izrade vodiča u području

transparentnosti. Nadalje, raspravljalo i o izazovima s kojima se suočavaju neovisna antikorupcijska tijela, posebice u pogledu političkih pritisaka te je tom prilikom predsjednica Povjerenstva Nataša Novaković izvijestila o situaciji u Republici Hrvatskoj te ukazala na neprimjereno stavljanje rada i odluka Povjerenstva u politički kontekst od strane visokih državnih dužnosnika. Članice su pokazale posebnu osjetljivost kad je riječ o neovisnosti antikorupcijskih tijela te su se složile s potrebom izrade posebnog radnog materijala o toj temi.

Dana **26. studenog 2019.g.** u Rimu je, u organizaciji Central European Initiative (CEI) održana međunarodna konferencija „Curbing Corruption: learning from the decade behind us and looking into the decade ahead“. Konferenciji su ispred Povjerenstva prisustvovala Nataša Novaković, predsjednica Povjerenstva, i Tatijana Vučetić, članica Povjerenstva. Tom prilikom predsjednica Povjerenstva nastupila je kao jedan od panelista na temu dobre prakse u borbi protiv korupcije. Predsjednica je iznijela primjere u radu Povjerenstva, kao i izazove s kojima se ovo tijelo susreće. Konferencija je bila usmjerena na razmjenu prakse sudionika te promicanju viših standarada u borbi protiv korupcije.

Zamjenik predsjednice Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Davorin Ivanjek i glasnogovornica Povjerenstva, Martina Jurišić, sudjelovali su dana **4. i 5. prosinca 2019.g.**, u Strasbourgu, na sastanku međunarodne mreže nacionalnih tijela za suzbijanje korupcije „Network of Corruption Prevention Authorities“. Na sastanku su pojedine članice Mreže izvijestile prisutne o poduzetim koracima u pogledu projekata koji su preuzele. Predstavnicima Povjerenstva te predstavnicima Agencije za borbu protiv korupcije Republike Srbije izvijestili su da je u tijeku rad na zajedničkom Dokumentu „Asset Declaration“, a sukladno obvezi preuzetoj na posljednjem sastanku. Nakon što nacrt dokumenta bude dovršen, bit će poslan svim članicama Mreže na komentare i prijedloge. Raspravljalo se i o različitim vrstama članstva te o eventualnoj promjeni Povelje sa svrhom definiranja prava promatrača i partnera. Nadalje, predstavljeni su rezultati glasovanja za naziv Mreže te je izabran službeni naziv „Network of Corruption Prevention Authorities“. Prisutnima je također prezentirana i nova internetska stranica Mreže. Također, izabran je predsjednik te 3 potpredsjednika 2020.g. Za predsjednika je izabrana nadležna agencija iz Francuske, a za potpredsjednike agencije iz Srbije, Italije i Maroka.

GRECO (Group of States against Corruption) je na 84. plenarnoj sjednici, održanoj **2. do 6. prosinca 2019.g.** u Strasbourgu, usvojio Evaluacijsko izvješće za Republiku Hrvatsku u petom evaluacijskom krugu naziva „Sprječavanje korupcije i promicanje integriteta u izvršnoj vlasti (najviše izvršne dužnosti) i tijelima nadležnim za provedbu zakona“. U Izvješću se evaluira učinkovitost okvira za sprječavanje korupcije među osobama kojima su povjerene najviše dužnosti izvršne vlasti, i to za članove Vlade, državne tajnike i pomoćnike ministara te policiju.

U predmetnom Izvješću GRECO snažno podržava rad Povjerenstva za odlučivanje o sukobu kao tijela kojem je Zakonom o sprječavanju sukoba interesa dodijeljena središnja uloga u provedbi istog.

Evaluacijski tim GRECO-a stoga smatra da je potrebno dodatno jačanje Povjerenstva, kako u smislu jačanja tehničkih kapaciteta, tako i u smislu jačanja kadrovskih kapaciteta, posebice u vidu efikasne provjere podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika te unaprjeđenja

mogućnosti Povjerenstva u vezi s dobivanjem informacija koje su mu potrebne za provjeru podataka iz imovinskih kartica.

S obzirom na opseg zadataka Povjerenstva koji su mu dodijeljene Zakonom, Evaluacijski tim pozdravlja daljnje povećanje proračuna Povjerenstva s obzirom na ocjenu da usprkos volji Povjerenstva za proaktivnim djelovanjem, Povjerenstvo trenutno nema dovoljno sredstava za obavljanje svog mandata.

GRECO-a je također ocijenio da se, u usporedbi s drugim kategorijama dužnosnika, može očekivati da će osobe kojima su povjerene najviše dužnosti izvršne vlasti (predsjednik i potpredsjednici Vlade Republike Hrvatske te ministri u Vladi i državni tajnici u ministarstvima) biti podložne strožim standardima odgovornosti i transparentnosti te stoga smatra korisnim navedene dužnosnike obvezati da češće podnose svoja izvješća. Uzimajući u obzir navedeno, GRECO-a za navedene dužnosnike preporučuje uvođenje obveze podnošenja izvješća o imovinskom stanju na godišnjoj razini.

GRECO je u svom izvješću naveo i kako je upoznat s odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske iz srpnja 2019.g. donesenom u predmetu Tomislava Karamarka, a kojom je navedeni predmet vraćen upravnom sudu radi daljnjeg tumačenja članka 2. koji Evaluacijski tim GRECO-a smatra ključnom odredbom ZSSI-ja i članka 5. Zakona kojim su propisana opća načela djelovanja u obavljanju javne dužnosti, postavljajući pitanje hoće li Povjerenstvo povredu navedenih odredbi Zakona morati povezati s nekom drugom, konkretnijom odredbom istog Zakona. Vezano za navedeno, Evaluacijski tim GRECO-a jasno je izrazio stajalište da je opći članak o sukobu interesa središnja značajka Zakona o sprječavanju sukoba interesa čiju je izvršivost potrebno osigurati. Evaluacijski tim je pritom konstatirao da Povjerenstvo trenutačno može utvrditi da je postojala povreda, ali ne može nametnuti sankciju.

U svom izvješću GRECO također uočava da izostanak suradnje s Povjerenstvom (npr. neustupanje traženih informacija) ne povlači adekvatne posljedice te se s tim u vezi u izvješću ističe važnost da svi dužnosnici (bez obzira na njihov položaj) u potpunosti surađuju s Povjerenstvom, tako da ono može propisno i učinkovito obavljati svoje dužnosti.

Evaluacijski tim GRECO-a navodi kako je informiran i o planovima za izmjenu Zakona o sprječavanju sukoba interesa te ocjenjuje zabrinjavajućim prijedloge koji bi oslabili Zakon.

U tom smislu GRECO je istaknuo i da je upoznat sa zakonodavnim inicijativama kojima je cilj bio daljnje ograničavanje „razdoblja hlađenja“ koje podrazumijeva određena ograničenja u zapošljavanju dužnosnika nakon prestanka mandata. Vezano za navedeno, Evaluacijski tim izrazio je stajalište da je trenutačno „razdoblje hlađenja“ već sada previše ograničeno te je istaknuo da bi ograničenja nakon prestanka dužnosti trebala bi biti još opsežnija kako bi se obuhvatilo što više situacija potencijalnih sukoba interesa koji proizlaze iz zapošljavanja dužnosnika nakon prestanka mandata. GRECO stoga preporučuje da se prošire ograničenja nakon prestanka dužnosti u odnosu na osobe kojima su povjerene najviše dužnosti izvršne vlasti.

Evaluacijski tim nadalje je izrazio nezadovoljstvo vezano za mogućnost da se planiranim izmjenama Zakona omogući dužnosnicima pravo na ispravljanje podataka iz svojih imovinskih

kartica ako Povjerenstvo utvrdi da dužnosnik nije prijavio svu svoju imovinu ili prihode, bez mogućnosti vođenja postupaka u takvim slučajevima. Evaluacijski tim bi prihvaćanje navedenog rješenja smatrao korakom unatrag u odnosu na sadašnji postupak te izražava nadu da ova ideja neće biti uključena u novi Zakon o sprječavanju sukoba interesa, čiji se nacrt očekuje u 2020.g.

Također je uočeno da je izvršenje novčanih sankcija koje Povjerenstvo izriče u zakonu izričito povezano s plaćom dužnosnika te se sankcije ne mogu provesti kada osoba prestane biti dužnosnik. Navedeno stvara loš dojam da su neki dužnosnici iznad zakona.

U Izvješću GRECO-a je stoga jasno izraženo očekivanje da će preporuke sadržane u istom biti uzete u obzir u kontekstu donošenja novog zakona te da premisa zakona neće biti ublažena.

U Beogradu je dana **12. prosinca 2019. godine**, u organizaciji Agencije za borbu protiv korupcije Republike Srbije, u suradnji s Misijom OSCE-a u Srbiji, održana Međunarodna konferencija “Inovativni odgovori na aktuelne izazove u oblasti prevencije korupcije” povodom Međunarodnog dana borbe protiv korupcije i deset godina rada Agencije za borbu protiv korupcije. Na Konferenciji su ispred Povjerenstva prisustvovala Tončica Božić, članica Povjerenstva, i Majda Uzelac, Tajnica Povjerenstva. Konferencija je bila usmjerena na razmjenu iskustva i dobrih praksi više država u području prevencije korupcije s posebnim naglaskom na provjeri imovinskih kartica dužnosnika i izazova u provođenju propisa o lobiranju te predstavljanje rezultata prvih godinu dana rada Mreže institucija za prevenciju korupcije.

9. Ocjena stanja i preporuke za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti

9.1. O nadležnosti Povjerenstva

Općenita je preporuka svih relevantnih međunarodnih organizacija i institucija da odgovornost za provedbu politike sukoba interesa treba biti dodijeljena neovisnom tijelu koje je zaduženo za nadgledanje odgovarajuće implementacije zakonodavstva, osiguravanje smjernica i najboljih praksi u području sprječavanja sukoba interesa, te da takvo tijelo treba biti neovisno od političkih uplitanja, ali i učinkovito u svom djelovanju.

U društvu koje je usmjereno na suzbijanje korupcije, potrebno je izraziti jasnu i javnu podršku neovisnosti, nepristranosti i učinkovitosti rada nadležnih državnih tijela te javno osuditi svaki oblik koruptivnog ponašanja.

No umjesto jasno i javno izražene osude svakog oblika koruptivnog ponašanja koja obuhvaća i javnu osudu svakog primjera utvrđenog sukoba interesa, često se u javnim raspravama, osobito od strane onih koji sudjeluju u političkom životu iznose teze o instrumentaliziranju institucija, bez pravilnog razumijevanja normativnog okvira u kojem pojedina tijela djeluju, čime se neopravdano slabi autoritet i povjerenje koje bi te institucije trebale imati.

Takav sadržaj javnih dijaloga ne pridonosi podizanju ljestvice očekivanja građana prema institucijama kao niti prema dužnosnicima o kriterijima ponašanja koja se od dužnosnika očekuju.

Povjerenstvo osnovano ZSSI-om pripada skupini tzv. preventivnih antikorupcijskih tijela te svoju preventivnu ulogu ostvaruje upravo kroz upute i kontrolu poštivanja čl. 5. ZSSI-a kojim su propisana načela obnašanja javnih dužnosti i koji predstavlja „ratio legis“ zakona.

Načela časnog, poštenog, savjesnog, odgovornog i nepristranog postupanja, zaštite vjerodostojnosti i dostojanstva povjerenice im dužnosti te povjerenja građana u tijela javne vlasti predstavljaju osnove postupanja koje se od dužnosnika očekuju u obnašanju javne dužnosti. Povjerenstvo, kako davanjem mišljenja s uputama o postupanju, sukladno načelima iz čl. 5. ZSSI-a, tako i donošenjem odluka kojima utvrđuje da je određeno postupanje dužnosnika bilo protivno navedenim načelima, ostvaruje svrhu zakona propisanu člankom 1. ZSSI-a koja se odnosi na jačanje integriteta, objektivnosti, nepristranosti i transparentnosti u obnašanju javnih dužnosti te jačanje povjerenja građana u tijela javne vlasti.

Vezano uz nadležnosti Povjerenstva, a s obzirom na problematiku nedostavljanja dokumentacije navedenu u ovom izvješću, potrebno je istaknuti da je Povjerenstvo kao neovisno tijelo, sukladno odredbama ZSSI-a, nadležno utvrđivati činjenice za koje smatra da su relevantne u postupku te su sva državna tijela dužna Povjerenstvu dostaviti traženu dokumentaciju. Navedeno predstavlja temelj za postupanja svih neovisnih državnih tijela, pa tako i Povjerenstva. Naime, kad bi svako tijelo preispitalo poziv Povjerenstva za dostavom dokumentacije i samo prosuđivalo treba li ili ne Povjerenstvu dostaviti dokumentaciju, Povjerenstvo bi bilo onemogućeno u provođenju postupaka iz svoje nadležnosti.

9.2. O odredbama ZSSI-a

Za ostvarivanje ciljeva i zadaća Povjerenstva i uloge koju Povjerenstvo kao antikoruptivno tijelo ima, izuzetno je važno adekvatno zakonodavno rješenje.

Povjerenstvo je kroz svoju praksu uočilo određene nedostatke u postojećoj zakonodavnoj regulativi i potrebu za adekvatnijim uređenjem postojećih, ali i uvođenjem novih instituta koji bi predstavljali nadogradnju i unaprjeđivanje dosad postavljenih i prihvaćenih standarda u javnom djelovanju dužnosnika stoga je Povjerenstvo sudjelujući u radnoj skupini za izradu izmjena i dopuna odnosno donošenja novog Zakona o sprječavanju sukoba interesa istaknulo svoje prijedlog i teze o potrebnim izmjenama pojedinih odredbi postojećeg Zakona, koje su navedene i u ovom izvješću.

9.3. O provedenim postupcima

Povjerenstvo je tijekom 2019.g. postupajući u predmetima iz svoje nadležnosti opetovano potvrdilo svoju objektivnost, neovisnost i nepristranost u radu. Kroz obrazloženja danih mišljenja i odluka, ukazalo je na pojave i probleme čije rješavanje zahtijeva promjenu određenih zakona kao i na nedorečenosti ili proturječja institucionalnog ili normativnog okvira koja u praksi mogu izazvati nepoželjne posljedice.

U postupcima donošenja odluka utvrđeno je kao i prethodnih godina da je najveći broj odluka o pokretanju postupka kao i konačnih odluka donesen zbog povrede čl. 14. i 16. ZSSI-a te povrede čl. 8. i 9. odnosno 27. ZSSI-a, a vezano uz Izvješća o imovinskom stanju dužnosnika. Uloženi naponi Povjerenstva kroz provedene postupke prethodne (administrativne) provjere, kao i kroz upućene zaključke kojima se dužnosnicima nalaže ispravak odnosno dopuna podnesenog izvješća, uvela je veću disciplinu dužnosnika u ispunjavanju ove obveze. Na promjenu stava dužnosnika prema ovoj obvezi utjecala su i tumačenja iznesena na edukacijama kao i reakcija zainteresirane javnosti, koja potaknuta radom Povjerenstva, u većoj mjeri prati i kontrolira sadržaj podataka koje dužnosnici prijavljuju.

Ocjena je Povjerenstva da sve veći broj dužnosnika podnosi izvješća o imovinskom stanju u propisanim rokovima, međutim, povrede vezane uz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika tijekom 2019.g. odnose se na nesklad, odnosno nerazmjer između podataka koje su dužnosnici prijavili u izvješćima o imovinskom stanju s podacima prikupljenim od nadležnih državnih tijela.

S obzirom na činjenicu da je za popunjavanje obrasca izvješća o imovinskom stanju potreban cijeli niz podataka koji se odnose na imovinu dužnosnika i imovinu njegova bračnog druga, izvanbračnog druga ili životnog partnera i malodobne djece Povjerenstvo je u uputama o popunjavanju izvješća o imovinskom stanju dužnosnika²⁴ ukazalo dužnosnicima na potrebu prikupljanja dokumentacije prije samog pristupa ispunjavanju obrasca.

Unošenjem podataka o imovini, temeljem prikupljene dokumentacije koju su izdala nadležna tijela, postiže se efikasnost u popunjavanju izvješća o imovinskom stanju te se smanjuje mogućnost nesklada između podataka prijavljenih u izvješću i podataka koje Povjerenstvo u postupku redovite provjere izvješća o imovinskom stanju dužnosnika pribavlja od strane nadležnih tijela.

Nadalje, Povjerenstvo je i u 2019 godini pored postupaka koji su pokrenuti radi utvrđivanja je li došlo do povrede neke od odredbi Zakona, za koju je člankom 42. ZSSI-a propisana mogućnost izricanja sankcija, nastavilo sa izgradnjom prakse pokretanja postupaka radi utvrđivanja je li u postupanju dužnosnika došlo do povrede propisanih načela djelovanja.

S obzirom da je člankom 5. ZSSI-a izričito propisano da je poštivanje propisanih načela djelovanja dužnosnika također jedna od obveza dužnosnika, utvrđivanje od strane Povjerenstva u propisanom postupku da je u određenoj situaciji došlo do njihove povrede, obuhvaćeno je nadležnošću Povjerenstva, neovisno o tome što za povredu načela djelovanja nije ujedno propisana i mogućnost izricanja sankcija.

Odlukama Povjerenstva u kojima se utvrđuje da u određenim okolnostima postoji sukob interesa u smislu članka 2. ZSSI-a kao i odlukama kojima se utvrđuje da je dužnosnik

²⁴ Dostupno na: <https://www.sukobinteresa.hr/hr/upute/uputa-za-podnosenje-izvjesca-o-imovinskom-stanju>

povrijedio načela djelovanja dužnosnika propisana člankom 5. ZSSI-a, stvaraju se standardi ponašanja koja se od dužnosnika očekuju.

U prilogu izvješća prikazan je sažeti prikaz danih mišljenja i donesenih odluka u 2019. godini. Cjeloviti akti u postupcima mišljenja i sukoba interesa, dostupni su i objavljeni na internetskim stranicama Povjerenstva.

Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa

