



REPUBLIKA HRVATSKA
UPRAVNI SUD U ZAGREBU
Avenija Dubrovnik 6 i 8

REPUBLIKA HRVATSKA
POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE
O SUKOBU INTERESA

BROJ: 7M-U-2156-9-111-14/15-42-1

PRIMLJENO: NEPOSREDNO - PREDANO POŠTI
..... dana 06-07-2015 20.....

Omot u privitku. Primjarka 1 Priloga

U IME REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Upravni sud u Zagrebu, po sucu toga suda Ivani Horvat, uz sudjelovanje Božice Bilen, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Siniše Varge, ministra zdravlja, Zagreba, Ksaver 200a, zastupan po opunomoćenici Mirni Hećimović, odvjetnici u Zagrebu, Ilica 191f, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Zagreb, Ulica kneza Mutimira 5, radi sukoba interesa, nakon održane usmene i javne rasprave, 17. lipnja 2015.,

presudio je

- I. Tužbeni zahtjev se djelomično usvaja.
Poništava se točka I. i III. Odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, broj: 711-I-66-P-111-14/15-33-5 od 15. siječnja 2015.
- II. U preostalom dijelu, kojim se zahtjeva poništavanje točke II. Odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, broj: 711-I-66-P-111-14/15-33-5 od 15. siječnja 2015., tužbeni zahtjev se odbija.
- III. Nalaže se tuženiku da u roku od 60 dana od dostave pravomoćne presude donese novu odluku o sankciji.

Obrazloženje

Točkom I. osporavane Odluke tuženika utvrđeno je da je prihvaćanjem pokroviteljstva Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (u daljnjem tekstu: HZZO) nad kongresom „Renesansa primarne zdravstvene zaštite“ kojeg organizira udruga CIMS, dužnosnik Siniša Varga, kao ravnatelj HZZO-a, zloupotrijebio posebna prava koja proizlaze ili su potrebna za obavljanje dužnosti ravnatelja HZZO-a, te je time počinio zabranjeno djelovanje dužnosnika iz članka 7. točka c) Zakona o sprječavanju sukoba interesa (Narodne novine, broj: 48/13.-pročišćeni tekst – dalje u tekstu: ZSSI).

Točkom II. izreke osporavane Odluke utvrđeno je da je donošenjem odluke o prihvaćanju pokroviteljstva nad kongresom „Renesansa primarne zdravstvene zaštite“ kojeg organizira udruga CIMS i odobravanjem sredstava u iznosu od 50.000,00 kuna za organizaciju istog, na temelju svojih diskrecijskih ovlasti, dužnosnik Siniša Varga, kao ministar zdravlja, zloupotrijebio posebna prava koja proizlaze ili su potrebna za obavljanje

dužnosti ministra zdravlja, te je time počinio zabranjeno djelovanje dužnosnika iz članka 7. točka c) ZSSI-a.

Točkom III. izreke osporavane Odluke za povrede ZSSI-a opisane pod točkama I. i II. izreke, dužnosniku Siniši Vargi izrečena je sankcija iz članka 42. stavka 1. podstavka 2. ZSSI-a obustavom isplate dijela neto mjesečne plaće u ukupnom iznosu od 20.000,00 kuna koja će se izvršiti u pet jednakih uzastopnih mjesečnih obroka, svaki u pojedinačnom iznosu od 4.000,00 kuna.

U pravodobno podnesenoj tužbi i tijekom spora tužitelj u bitnome navodi da je Povjerenstvo dana 26. rujna 2014. donijelo odluku o pokretanju postupka za odlučivanje o sukobu interesa protiv tužitelja Siniše Varga, ministra zdravlja zbog moguće povrede članka 5. stavka 1. i 4. ZSSI-a koja proizlazi iz propusta pravovremenog i pravilnog upravljanja situacijom u kojoj se osnovano može smatrati da je privatni interes dužnosnika ili s njim povezane osobe utjecao na njegovu nepristranost u obnašanju javne dužnosti. U odnosu na predmetnu odluku tužitelj se očitovao dopisom od 16. listopada 2014. u kojem je, ističe, naveo da je uistinu jedan od osnivača i članove udruga Centar za izvrsnost medicinskih struka (dalje u tekstu: CIMS), a koja udruga je osnovana u cilju promicanja aktivnosti, te stručne i poslovne izvrsnosti medicinskih struka kroz organiziranje edukacije u skladu s načelima cijeloživotnog učenja i angažiranja stručnjaka koja raspolažu znanjima koja doprinose razvoju stručne i poslovne izvrsnosti medicinskih struka. Navodi da je predmetna udruga osnovana u skladu s odredbama Zakona o udrugama ista je upisana u Registar udruga koji je javno objavljen te je pristup informacijama u odnosu na činjenice vezane uz udrugu javan. Također ističe da je osnovno načelo funkcioniranja i djelovanja udruga načelo neprofitnosti odnosno udruga se ne osniva sa svrhom stjecanja dobiti. Navodi da je rješenjem Grada Zagreba od 27. ožujka 2014. odobren upis promjena osoba ovlaštenih za zastupanje udruge te je kao nova predsjednica upisana Anja Celio-Cega odnosno nastavno rješenjem od 17. srpnja 2014. kao predsjednik udruge upisan je Davor Ranković s trajanjem mandata do 2. svibnja 2015. Tužitelj ističe da je na mjesto dužnosnika ministra zdravlja stupio dana 18. lipnja 2014. godine, dakle, tri mjeseca nakon što je odstupio s mjesta predsjedništva udruge CIMS, a da je udruga CIMS dana 14. srpnja 2014. dakle, navodi, četiri mjeseca nakon što je tužitelj prestao biti predsjednik udruge, uputilo Ministarstvu zdravlja zamolbu za pokroviteljstvom konferencije u kojoj zamolbi je udruga navela teme koje bi bile predmet održavanja konferencije te je udruga zamolila i sudjelovanje tužitelja na istom u svojstvu predavača. Također, navodi, da je dana 6. kolovoza 2014. udruga CIMS uputila dopis i Vladi Republike Hrvatske sa zamolbom za pokroviteljstvo kongresa Renesansa primarne zdravstvene zaštite, te sa ciljem da i predsjednik Vlade Republike Hrvatske sudjeluje kao glavni govornik na svečanom otvaranju kongresa. Ističe da je iz jednog i drugog dopisa vidljivo da je organizacija konferencije predviđena s ciljem upoznavanja i educiranja zdravstvenih djelatnika s novim modelom ugovaranja, skupne prakse, panela u obiteljskoj zdravstvenoj zaštiti, s ciljem upoznavanja s novostima u dentalnoj medicini, preventivi, ekonomskom poslovanju ordinacija primarne zdravstvene zaštite, peer grupe, cashpool. Iz troškovnika koji je dostavljen uz dopis, navodi tužitelj, a koji se nalazi u spisu tuženika vidljiva je namjena i svrha troškova u odnosu na koje zatraženo pokroviteljstvo kongresa. Ističe da je pokroviteljstvo bilo strogo namjensko bez ikakve mogućnosti stjecanja osobne koristi pojedinih članova udruge te da HZZO nije prihvatio sudjelovati u pokroviteljstvu kongresa. Navodi da je zamolbu udruge Ministarstvo zdravlja moglo prihvatiti ili odbiti, a zahtjev od strane udruge postavljen u vremenu dok je predsjednica uprave bila Anja Celio-Cega, po njezinoj inicijativi i prijedlogu. Ministarstvo zdravlja svojim je dopisom od 22. srpnja 2014. obavijestilo udrugu CIMS da prihvaća pokroviteljstvo nad predmetnom konferencijom u obrazloženje: „spomenuta konferencija je od izuzetnog značaja za razvoj primarne zdravstvene zaštite s ciljem razmjene mišljenja i iskustva kroz direktnu komunikaciju između

raznih zdravstvenih djelatnosti čime doprinosi razvoju stručne i poslovne izvrsnosti istih“. Navodi da odluku o prihvaćanju pokroviteljstva te odluku o novčanom podupiranju kongresa ili znanstveno stručnih skupova u zdravstvu donosi Povjerenstvo Ministarstva zdravlja koje je sastavljeno od 7 članova i koje Povjerenstvo utvrđuje kriterije za prihvaćanje pokroviteljstva, a da je rad Povjerenstva samostalan i neovisan od ministra te da o preporuci Povjerenstva ovisi konačna odluka samog Ministarstva da li će se pojedino pokroviteljstvo prihvatiti ili ne. Ističe da je Ministarstvo zdravlja unatrag dvije godine financiralo niz projekata koje organiziraju udruge u cilju promicanja raznih opće javnih interesa iz područja zdravstva, tako da, navodi, prihvata pokroviteljstva u odnosu na konferenciju organiziranu od strane udruge CIMS nije izvanredan i neuobičajen djelokrug rada Ministarstva. Smatra kako činjenica da je financiranje udruge odobreno od strane Ministarstva zdravlja u trenutku dok je tužitelj bio ministar zdravlja, ne presumira sama za sebe činjenicu da isto to financiranje ne bi bilo odobreno od strane Ministarstva i da je netko drugi bio ministar. Navodi da nije da je udruga već ranije podnosila zamolbe, pa da je bila odbijana s njima za vrijeme mandata nekog drugog od ministara, već je udruga pod predsjedanjem nove predsjednice napravila dobar program i uputila zamolbu Ministarstvu, a koje je našlo zamolbu udruge opravdanom, te je odlučilo sufinancirati istu. Unatoč navedenom, te unatoč činjenici prihvata pokroviteljstva od strane Ministarstva zdravlja udruga CIMS je dana 28. kolovoza 2014. uputila dopis Ministarstvu s napomenom da odobrena sredstva na ime pokroviteljstva više nisu potrebna, jer da je udruga uspjela sama osigurati izvor financiranja. Smatra da činjenica da je Ministarstvo zdravlja na prijedlog udruge CIMS prihvatilo pokroviteljstvo prvog međunarodnog kongresa primarne zdravstvene zaštite ne znači da je tužitelj koristio obnašanje javne dužnosti u svrhu promicanja udruge čiji je osnivač i član. U radu i djelovanju udruge, ne samo udruge CIMS, već i svih ostalih udruge, navodi, ne nailazi se na elemente mogućeg stjecanja ikakve koristi, niti od njezinih članova niti od njezinih osnivača, već je svrha i cilj osnivanja udruge da se udugama, kao neprofitnim organizacijama, potiče razvoj civilnog sektora koji promiče određene općedruštvene vrijednosti. Navodi kako je organizacija predmetnog kongresa u javnom interesu jer je kongres organiziran u cilju edukacije djelatnika primarne zdravstvene zaštite, te obrade tema koje su iznimno važne za hrvatski zdravstveni sustav, a isti je organiziran s obzirom i u odnosu na osnovni cilj udruge, a to je želja za promocijom preventivnog djelovanja i boljom komunikacijom između liječnika obiteljske medicine, dentalne medicine, ginekologije, ljekarništva i drugih srodnih djelatnosti. Dakle, smatra, iz navedenog ne proizlazi na koji bi način proizlazila opravdana sumnja da je tužitelj koristio svoju javnu dužnost, te svoje privatne interese u promicanju rada udruge. Citira odredbu članka 2. stavka 1. ZSSI-a te zaključuje da bi se ostvarila zakonska obilježja povrede navedenog članka Zakona potrebno je dokazati da je tužitelj svojim djelovanjem svoj privatni interes stavio iznad javnog interesa, a ističe kako članstvom u udruzi koja je osnovana s ciljem promicanja stručne i poslovne izvrsnosti medicinskih struka, nema osobnog probitka ni jednog člana udruge, jer je svrha osnivanja udruge promicanje poslovne izvrsnosti medicinskih struka, a ne pojedinih članova udruge. Smatra da tuženik nije dokazao da bi prihvaćanjem sufinanciranja kongresa od strane Ministarstva zdravlja na temu „Renesansa primarne zdravstvene zaštite“ bilo u suprotnosti s javnim interesom, a u skladu s privatnim interesom tužitelja. Ističe kako članstvo dužnosnika u udugama nije zabranjeno odredbom članka 7. ZSSI-a jer članstvo u udruzi ne predstavlja obnašanje javne dužnosti, odnosno obavljanje poslova u smislu redovitog i stalnog zanimanja. Isto tako, navodi, članstvo dužnosnika u udugama nije u suprotnosti s člankom 14. stavkom 1. Zakona kojim je propisano 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. Članstvom u udruzi kao neprofitnoj organizaciji, navodi, u kojoj član može biti svaka fizička ili pravna osoba, tužitelj nije

povrijedio ni jednu odredbu ZSSI-a. Nadalje, ističe da iz samog obrazloženja osporene odluke vidljivo je da nije došlo do financiranja kongresa pod nazivom „Renesansa primarne zdravstvene zaštite“ od strane HZZO-a dok je na čelu HZZO-a bio tužitelj, a niti kasnije odnosno da HZZO nije prihvatio sufinanciranje navedenog kongresa, dok je sufinanciranje od ministra zdravlja, kako navodi, došlo nakon što je udruga CIMS dana 17. srpnja 2014. uputila dopis Ministarstvu zdravlja sa zamolbom za pokroviteljstvom nad predmetnom konferencijom u kojoj zamolbi se moli za sudjelovanje tužitelja u ulozi glavnog predavača te pokroviteljstvo Ministarstva zdravlja i korištenje službenog logotipa Ministarstva zdravlja na službenim materijalima konferencije, kao i financijska pomoć organizaciji iste u visini od 50.000,00 kuna. Ministarstvo zdravlja, navodi, prihvatilo je pokroviteljstvo nad predmetnom konferencijom i to sve kako je Ministarstvo objasnilo u svojem dopisu od 3. rujna 2014. koji je uputilo tuženiku. Također navodi da je Ministarstvo u dopisu od 7. studenog 2014. objasnilo da se prilikom donošenja odluke o pokroviteljstvu vodilo načelom individualnog pristupa, ovisno o značaju i sukladnosti zahtjeva s prioritetima Ministarstva zdravlja. Također u svom dopisu od istog dana Ministarstvo je navelo da je zahtjev udruge CIMS zbog izuzetnog značaja konferencije za razvoj primarne zdravstvene zaštite te je ministar zdravlja diskrecijskim pravom odobrio pokroviteljstvo i donio odluku o financijskoj potpori udruzi u iznosu od 50.000,00 kuna, međutim do kojeg financiranja nije došlo ni od strane Ministarstva zdravlja jer je udruga CIMS dana 28. kolovoza 2014. uputila Ministarstvu dopis kojim se zahvaljuje na prihvaćanju pokroviteljstva ali da isto više nije potrebno budući da je udruga našla sredstva za samostalno financiranje. Tužitelj smatra da svim navedenim radnjama nema zlouporabe posebnih prava propisanim člankom 7. točkom c) ZSSI-a. Sam Zakon ne definira koja bi to bila posebna prava, ali se iz postupanja tužitelja zasigurno ne može govoriti o zlouporabi istih. Ističe kako ne prihvaća stav tuženika da bi tužitelj činjenicom prihvata pokroviteljstva udruzi CIMS i to u vidu korištenja službenog logotipa HZZO-a, odnosno Ministarstva zdravlja tužitelj povrijedio odredbu članka 7. stavka 1. točke c. ZSSI-a te navodi da je u vrijeme prihvaćanja pokroviteljstva HZZO-a tužitelj u udruzi CIMS bio samo jedan od članova, a da je HZZO pri pokroviteljstvu sudjelovao samo u vidu dozvole korištenja službenih znakova državnih tijela. Pokroviteljstvo Ministarstva zdravlja na predmetnoj konferenciji ogledalo se također samo u vidu korištenja službenog znaka Ministarstva u svim službenim i promotivnim materijalima konferencije. Dakle, zaključuje tužitelj, do financijskog pokroviteljstva nije došlo ni od strane HZZO-a ni od strane Ministarstva zdravlja. U odnosu na navode tuženika kako je tužitelj istog dana kada je u Ministarstvu zdravlja zaprimljena molba udruge CIMS tu molbu i prihvatio te istog dana uputio pismo preporuke Vladi RH-a ističe da nije razvidno na koji način se žurnost postupanja i djelovanje pojedinog dužnosnika na način da svoje radne obveze izvrši i završi u jednom danu i to u vremenu pred korištenje godišnjih odmora može tretirati kao zlouporaba posebnih ovlaštenja. Tužitelj sve svoje obveze rješava na jednak način i brzinom kojem se to podrazumijeva i zahtjeva od dužnosnika, također navodi kako se ne može prihvatiti tvrdnja tuženika da se ovakav način pokroviteljstva ne smatra redovnim i uobičajenim jer upravo i sam tuženik potvrđuje činjenicu da je u periodu od 2012. do 2013. godine na temelju diskrecijske odluke tadašnjeg ministra financirano 9 projekata nevladinih organizacija svake godine. Ponavlja da je organizacija konferencije bila predviđena s ciljem upoznavanja i educiranja zdravstvenih djelatnika s novim modelom ugovaranja, skupne prakse, panela obiteljske zdravstvene zaštite, s ciljem upoznavanja s novostima u dentalnoj medicini, preventivi, ekonomskom poslovanju ordinacija primarne zdravstvene zaštite, peer grupe, cashpool, a da iz troškovnika koji je tužitelj dostavio u spis proizlazi da su se iz iznosa dobivenog pokroviteljstvom trebala financirati sredstva najma dvorane, smještaja predavača, troškovi dolaska te troškovi prijevoza pozvanih predavača odnosno da je pokroviteljstvo bilo strogo namjensko, bez ikakve mogućnosti stjecanja osobne koristi pojedinih članova udruge. Ističe da je tužitelju kao

ministru zdravlja omogućeno da na temelju vlastitog diskrecijskog prava može donijeti odluku o prihvaćanju pokroviteljstva nad određenim projektom te odluka o prijehu pokroviteljstva nad konferencijom „Renesansa primarne zdravstvene zaštite“ nije u suprotnosti, a niti je u sukobu sa odredbama ZSSI-a. Ističe da donošenje odluke o prijehu pokroviteljstva na temelju diskrecionog prava i dužnosnikovog prava na tu odluku nije uvjetovano procedurom ili uvjetima koje dužnosnik mora poštivati da bi mogao donijeti takvu odluku, a da ista nije u suprotnosti sa zakonom. Navodi da je tuženik postupak pokrenuo 26. rujna 2014. kada je na snazi bio Zakon o udrugama (Narodne novine, broj: 88/01.) koji u svojim odredbama nije propisivao obvezu dostupnosti na uvid članova udruge te da je ta odredba propisana tek Zakonom o udrugama (Narodne novine, broj: 74/14.), a koji zakon je stupio na snagu 1. listopada 2014. pri čemu je u prijelaznim i završnim odredbama Zakona o udrugama (Narodne novine, broj: 74/14.) propisano da će se postupci koji su započeti sukladno odredbama Zakona o udrugama (Narodne novine, broj: 88/01. i 11/02.) završiti sukladno odredbama toga Zakona, slijedom čega, zaključuje, tužitelj nije ni bio u obvezi postupiti po traženju tuženika iz dopisa od dana 13. listopada 2014. Tužitelj je dostavio popis svih medicinskih skupova (kongresa, konferencija, stručnih sastanaka, itd.) koje je od dana 28. srpnja 2014. Ministarstvo zdravlja podržalo na način da je na tim skupovima također bilo istaknuto (logotipom i na druge načine) da te skupove podržava Ministarstvo zdravlja (bez dodjele financijske pomoći) te je na takav način Ministarstvo zdravlja u periodu od 28. srpnja 2014. pa do 24. svibnja 2015. bilo pokrovitelj na ukupno 108 medicinskih skupova. Tužitelj je također dostavio i popis udruga kojima su u promatranom periodu odobrena financijska sredstva (njih ukupno 11 sa iznosima odobrenih sredstava i nazivom projekta). Smatra da je, imajući u vidu navedene podatke, apsurdna tvrdnja tuženika o tome da je tužitelj udruzi CIMS omogućio veći značaj i reference budući da je on ministar zdravlja i kao takav podržao stotine projekata pa tako i projekt (međunarodni medicinski kongres) udruge CIMS i nikome od njih nije dao veći značaj i reference. Ističe kako iz zapisnika sa 80. sjednice Povjerenstva proizlazi da se o predmetu raspravljalo na način da su prilikom raspravljanja tužitelju dodatno stavljena na teret druge okolnosti o kojima nije imao saznanja odnosno koje nisu bile predmet njegovog prethodnog očitovanja, te je stoga, smatra, povrijeđeno njegovo pravo na saznanje za nove činjenice koje mu je Povjerenstvo stavljalo na teret na samoj sjednici. Ističe da je iz priložene liste uz podnesak od 1. lipnja 2015., kao i iz iskaza tužitelja razvidno da se odobravanjem pokroviteljstva nije pogodovalo udruzi CIMS pri čemu je usmeno dogovaranje, prije odobravanja samog pokroviteljstva i podnošenja zahtjeva za isti uobičajeno postupanje. Ističe da se u konkretnom slučaju radi o odluci koju tužitelj donosi na temelju njegovog diskrecijskog ovlaštenja pri čemu se ne radi o strogo formalnom postupku kako to tuženik, navodi tužitelj, želi prikazati. Također smatra da imajući u vidu logiku kojom se rukovodi tuženik, a kraj činjenice da je tužitelj član Hrvatskog liječničkog zbora i povezan s drugim naslovima koji se spominju na listi dostavljenoj uz podnesak od 1. lipnja 2015., tada ne bi bilo moguće odobriti niz pokroviteljstava koja su odobrena. Ističe da iz cjelokupno provedenog postupka proizlazi da je tužitelj odobrio korištenje loga HZZO-a odnosno Ministarstva zdravlja te da je bio uvodničar i predavač na predmetnom kongresu te da ni na koji način nije, odobravanjem pokroviteljstva, pogodio predmetnoj udruzi, kao što to tuženik, navodi tužitelj, implicira. Ističe da tužitelj odobravanjem pokroviteljstva udruzi CIMS nije dao veći značaj navedenoj udruzi već isti kao i svim drugim naslovima s liste. Ističe kako smatra da je u postupku pred Povjerenstvom izvršen niz procesnih povreda koje se odnose, kako navodi, nove optužbe i nove dokaze na koji se isti nije mogao očitovati, a osobito imajući u vidu činjenicu da je o sjednici Povjerenstva bio obaviješten telefonski dva dana ranije, a iz same e-mail poruke, koju tužitelj smatra nejasnom, tužitelj je zaključio da se o predmetnom postupku u postupku pred Povjerenstvom neće moći očitovati. Konačno, posebno želi istaknuti da predmetnoj udruzi nije pogodio kao što nije pogodio ni jednoj trećini naslova s liste

koju je priložio uz podnesak od 1.6.2015., a kojima su za vrijeme njegova mandata odobrena pokroviteljstva i za koje bi se moglo zaključiti da je tužitelj sa istima povezan na način da je njihov član.

Predlaže da Sud tužbu usvoji i poništi osporavanu Odluku Povjerenstva u cijelosti.

Tuženik u odgovoru na tužbu i tijekom spora u bitnome navodi da smatra kako je pogrešan stav tužitelja, da time što je prije nego što je udruga CIMS podnijela molbu za pokroviteljstvom HZZO-u, a potom i Ministarstvu zdravlja, tužitelj prestao biti predsjednikom iste udruge, prestala interesna povezanost tužitelja kao dužnosnika s udrugom CIMS u smislu članka 4. stavka 5. ZSSI. Naime sukladno Zakonu o udrugama kao i Statutu udruge CIMS ne postoji mogućnost stavljanja članstva u mirovanje, u smislu prestanka članskih prava i obaveza, pri čemu je Skupština udruge, koju čine svi članovi, najviše tijelo upravljanja udrugom. Tuženik ističe da je u vrijeme donošenja odluke tužitelja o prihvaćanju pokroviteljstva, tužitelj bio jedan od svega 6 članova udruge CIMS. Tuženik na temelju navedenog tumači da je tužitelj, kao član, imao i osobni interes u uspješnom djelovanju i ostvarenju projekata udruge, te u promicanju ideja i ciljeva radi kojeg je udruga osnovana. Tuženik je utvrdio, navodi, da je tužitelj u obnašanju javnih dužnosti, s obzirom na sve konkretne okolnosti ovog slučaja, zloupotrijebio posebna prava koja proizlaze ili su potrebna za obavljanje dužnosti ravnatelja HZZO-a te potom ministra zdravlja. Ističe da je netočan navod tužitelja da HZZO nije prihvatio pokroviteljstvo konferencije „Renesansa primarne zdravstvene zaštite“ od 20. do 23. studenog 2014., u organizaciji udruge CIMS. Ističe da je HZZO, odlukom tužitelja, prihvatio predloženo pokroviteljstvo udruge CIMS u cijelosti, u vidu korištenja službenog logotipa HZZO-a u svim službenim i promotivnim materijala konferencije. Prihvaćeno pokroviteljstvo od strane HZZO-a obuhvaćalo je i da tužitelj, tada u svojstvu ravnatelja HZZO-a sudjeluje na konferenciji kao glavni predavač. Navedene činjenice tuženik je nedvojbeno utvrdio iz očitovanja HZZO-a i dostavljene dokumentacije. Ističe da se pokroviteljstvo kojeg državna tijela odobravaju udrugama ne očituje uvijek u financijskoj potpori, već se prihvaćenim pokroviteljstvom koje u sebi ne sadrži i financijsku pomoć, već se očituje u dozvoli korištenja službenih znakova državnih tijela, čime se daje na važnosti djelovanju udruge, te se izražava podrška događajima koje pojedina udruga organizira. U tom smislu, navodi tuženik, samo je djelomično točan navod tužitelja da se pokroviteljstvo Ministarstva zdravlja nije ostvarilo, a s obzirom da je udruga CIMS odustala od korištenja odobrene financijske potpore organizacije konferencije. Naime, Ministarstvo zdravlja je odlukom tužitelja, prihvatilo sve stavke zamolbe za pokroviteljstvom konferencije udruge CIMS od 22. srpnja 2014. koja je pored financijske podrške obuhvaćala i molbu za sudjelovanjem tužitelja na konferenciji kao glavnog predavača, no tada u svojstvu ministra zdravlja, kao i korištenje službenog znaka Ministarstva zdravlja u svim službenim i promotivnim materijalima konferencije. Ovaj oblik pokroviteljstva Ministarstva zdravlja nad predmetnom konferencijom neosporno je u konačnici i ostvaren. Tuženik posebno ističe da odustajanje udruge CIMS od već odobrenog pokroviteljstva Ministarstva zdravlja u dijelu koji se odnosi na financijsku pomoć u iznosu od 50.000,00 kuna ni na koji način ne utječe na prosuđivanje tuženika, kao niti na odluku tuženika, da li je prilikom korištenja svojih diskrecijskih ovlasti tužitelj kao dužnosnik, prilikom donošenja odluke o prihvaćanju pokroviteljstva, postupio suprotno odredbama ZSSI-a. Tuženik osporava navod tužitelja iz tužbe da je predmetna odluka tužitelja od 22. srpnja 2014. o prihvaćanju pokroviteljstva i financijske potpore Ministarstva zdravlja nad predmetnom konferencijom dana na temelju preporuke posebnog samostalnog i neovisnog povjerenstva u Ministarstvu zdravlja, koja se temelji na prethodno utvrđenim kriterijima budući da tužitelj tek po prvi puta u ovoj tužbi navodi da bi takvo povjerenstvo djelovalo u Ministarstvu zdravlja i da je ono dalo kriterije ili preporuku tužitelju i na temelju koje je tužitelj donio odluku o prihvaćanju pokroviteljstva. Tuženik ukazuje i na nesporno utvrđenu činjenicu da je tužitelj, kao ministar zdravlja, već

istog dana, odnosno 22. srpnja 2014., kada je u Ministarstvu zdravlja zaprimljena molba udruge CIMS za pokroviteljstvom konferencije, donio odluku o prihvaćanju molbe za pokroviteljstvom i financijskom potporom te je tog istog dana o tome dopisom obavijestio drugu, te istoga dana uputio i pismo preporuke Vladi Republike Hrvatske da i Vlada RH-a prihvati pokroviteljstvo iste konferencije. Upravo okolnosti u kojima je u jednom jedinom danu u Ministarstvu zdravlja kao državnom tijelu, i to u vrijeme uobičajenog korištenja godišnjih odmora, zaprimljena molba udruge CIMS, čiji je tužitelj član, razmatrana i prihvaćena uz istovremeno predlaganje Vladi RH-a da također prihvati pokroviteljstvo te time događaju kojeg organizira predmetna udruga dodjeli strateški značaj, upućuje na dojam da je na odluku tužitelja utjecala činjenica njegove osobne povezanosti sa predmetnom udrugom. Tim više što je zahtjev za pokroviteljstvom podnesen bez prateće dokumentacije na temelju koje bi se moglo objektivno raspravljati i utvrđivati vrijednost i kvaliteta samog projekta. Tužitelj također, navodi tuženik, nije pojasnio kako se pored svega navedenog u jednom jedinom danu kada je zahtjev zaprimljen u Ministarstvu zdravlja (a na kojem je, već bio otisnut i korišten bez prethodnog odobrenja Ministarstva zdravlja službeni logo, odnosno oznaka Ministarstva zdravlja) uspjelo sastati i sedmeročlano povjerenstvo kako bi temeljem utvrđenih kriterija dalo pozitivnu preporuku za prihvaćanjem zatraženog pokroviteljstva. Tuženik ne osporava da ministar zdravlja ima pravo i ovlast u određenim situacijama svojom diskrecijskom odlukom odlučiti o dodjeli sredstava pojedinim udrugama iz proračuna tijela čijeg je čelnik. No, i prilikom donošenja takvih odluka, navodi tuženik, tužitelja kao dužnosnika obvezuju pravila o sprječavanju sukoba interesa, odnosno pravila o obvezi čuvanja vlastitog integriteta i vjerodostojnosti. Dužnosnik je upravo u okolnostima kada donosi odluke na temelju svog diskrecijskog prava, dužan voditi računa o tome da njegova nepristranost, kao i vanjski dojam o njegovoj nepristranosti u odlučivanju, ne smije biti dovedena u pitanje. Stoga, ističe tuženik, u smislu etičkih načela obnašanja javnih dužnosti propisanih odredbama ZSSI-a, tužitelj pogrešno tvrdi da je odluka tužitelja o prihvaćanju pokroviteljstva i financijskoj potpiri od strane Ministarstva zdravlja, donesena na redovan i uobičajen način. Ističe da se redovnim i uobičajenim načinom financijske potpore radu udruga od strane tijela javne vlasti može smatrati način propisan odredbama članka 32. do 34. važećeg Zakona o udrugama (Narodne novine, broj: 74/14.) odnosno članka 23. Zakona o udrugama (Narodne novine, broj: 81/01. i 11/02. – koji je bio snazi u vrijeme donošenja predmetne odluke o pokroviteljstvu) te način koji je propisan odredbama Kodeksa pozitivne prakse standarda i mjerila za ostvarivanje financijske potpore programima i projektima udruga (Narodne novine, broj: 16/07.). Te odredbe propisuju dodjelu sredstva iz proračuna udrugama nakon provedenog javnog natječaja na kojeg su se prijavili projekti i programi zainteresiranih udruga, a sredstva se dodjeljuju onima koji su ocijenjeni od osobitog interesa za opće/javno dobro. Ističe da ono što se posebno upućuje na neuobičajenost i neredovitost predmetne odluke o pokroviteljstvu Ministarstva zdravlja jest opisana hitnost u postupanju i izostanak bilo kakve dokumentacije uz molbu udruge CIMS od 22. srpnja 2014., kojom bi bilo precizno definiran i projekt i program predmetne konferencije. U podnesenoj molbi samo su općenito navedene teme o kojima će se govoriti. U podnesenom zahtjevu, navodi tuženik, izostali su podaci o dosadašnjem radu udruge odnosno reference povodom kojih bi se eventualno moglo opravdati donošenje diskrecijske odluke ministra zdravlja. Tuženik tumači da je tužitelj u konkretnom slučaju postupao suprotno odredbama ZSSI-a već samim time što nije prepoznao da bi se povodom podnesenog zahtjeva od udruge CIMS, čiji je tužitelj još uvijek jedan od svega 6 članova, a ujedno i njezin osnivač, te donedavni predsjednik, mogao naći u sukobu interesa povodom donošenja odluke o prihvaćanju zahtjeva, na koju tužitelj u okviru svojih ovlasti načelno ima pravo. Tužitelj, smatra tuženik, propustio je prepoznati da je prihvaćanjem pokroviteljstva u ime HZZO-a potom Ministarstva zdravlja u okolnostima kada ne postoji razrađeni program, dokumentacija o samom projektu, kao niti prepoznate reference

udruge niti njezini prethodni rezultati, te predlaganjem Vladi RH-a da također podrži i prihvati kongres kojeg organizira udruga s kojom je dužnosnik povezan, ugrozio vlastitu vjerodostojnost odnosno dojam nepristranosti u odlučivanju, te je time narušio i povjerenje građana u tijela javne vlasti. Navodi da tumačenje tužitelja da postojanje privatnog interesa u smislu ZSSI-a moguće utvrditi samo u slučaju da je temeljem predmetnih odluka, donesenih u svojstvu dužnosnika, tužitelj mogao ostvariti za sebe ili povezanu osobu financijsku dobit je neutemeljeno i netočno. Tuženik, navodi, da polazeći od nesporne svrhe djelovanja svih udruga, a to je pored promicanja određenih opće društvenih vrijednosti, da udruge ujedno promiču i štite interese članova udruge, a promicanje interesa članova udruge utvrđeno je i u samom Statutu udruge CIMS. Iako tuženik, navodi, ne preispituje iz kojeg je razloga udruga CIMS odustala od korištenja dodijeljenih sredstava, nesporna je činjenica da je u trenutku kada je molba za pokroviteljstvom upućena od strane udruge i kada je prihvaćena, udruga tražila od Ministarstva zdravlja financijsku potporu radi pokrića troškova koji su nužni za održavanje konferencije. Tuženik smatra nespornim da je ostvareno pokroviteljstvo, u vidu izražavanja podrške i dopuštenja korištenja službenih znakova državnih tijela vlasti, moralo biti od utjecaja na promociju samog događaja i privlačnost potencijalnim sudionicima, jer je to i svrha takvog pokroviteljstva. Nesporno je i da veći broj sudionika konferencije utječe i na financijsku održivost konferencije, za koju prijavljeni sudionici plaćaju kotizaciju. Isto tako, održavanje konferencije pod visokim pokroviteljstvom i velikom posjećenošću, očekivano doprinosi ugledu kod sudionika konferencije, s jedne strane, predavača, a s druge strane, ugledu organizatora konferencije, ovdje udruge CIMS i posljedično, s obzirom na malobrojnost članstva, profesionalnom i znanstvenom ugledu članova udruge. U navedenom se ostvaruje privatni interes udruge CIMS, kao povezane osobe, a onda i tužitelja, koji je jedan od svega 6 članova udruge, a ujedno na predmetnoj konferenciji sudjelovao i kao glavni predavač. Ističe da pogrešno tvrdi tužitelj da je, za utvrđenje počinjenja predmetne povrede članka 7. točke c) ZSSI-a bilo nužno utvrditi da je tužitelj prilikom odlučivanja u svojstvu dužnosnika, stavio privatni interes iznad javnog, odnosno, da je donošenjem odluke koja je u njegovom privatnom interesu postupao suprotno javnom interesu. Naime, javni interes, navodi tuženik, ovdje treba promatrati kao interes građana da se spriječe privatni utjecaji na donošenje odluka u obnašanju javnih dužnosti, kao i na interes građana da se u obnašanju javnih dužnosti, poput dužnosti ministra zdravlja očuvaju načela očuvanja vlastitog integriteta, objektivnosti, nepristranosti i transparentnosti. Tužitelj se nedvojbeno našao u sukobu interesa u smislu članka 2. stavka 2. ZSSI-a, s obzirom da je privatni interes tužitelja odnosno privatni interes s tužiteljem povezane osobe, u najmanju ruku mogao utjecati, te se osnovano može smatrati da je privatni interes tužitelja utjecao na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti. Smatra da predmetom upravnog spora, sukladno članku 4. stavku 2. Zakona o upravnim sporovima, odnosno ocjenjivanja od strane Upravnog suda ne može biti tuženikova ocjena da li je dužnosnik u određenoj situaciji bio u sukobu interesa odnosno da li je postojao njegov privatni interes te da li je postupanje dužnosnika u određenoj situaciji bilo sukladno načelima zaštite javnoga interesa i da li je dužnosnik učinio sve što je potrebno da odijeli privatne interese od javnog interesa. Također da je procjena poštivanja odnosno povrede etičkih načela u obnašanju javnih dužnosti, kao i razlučivanje privatnog od javnog interesa u pojedinoj situaciji, definirano kao isključiva nadležnost tuženika uz obvezu tuženika da razloge određene ocijene u svojim odlukama valjano i temeljito obrazloži, te da se svoje odluke donese u okvirima zakonom propisanog postupka. Nadalje navodi kako je na temelju prikupljenih podataka i dokumentacije, tuženik u provedenom postupku nesporno utvrdio da je tužitelj, obnašajući javnu dužnost ravnatelja HZZO-a, te potom dužnost ministra zdravlja donosio odluke o prihvaćanju pokroviteljstva koje obuhvaćalo i financijsku potporu projektu udruge čiji je tužitelj osnivač i jedan od ukupno svega 6 članova, pri čemu sama udruga nema prethodno ostvarenih projekata na temelju kojih bi se mogle ocijeniti njezine

reference odnosno opravdanost diskrecijskog postupanja tužitelja. Tuženik ističe da je tužitelj umjesto da postupi u skladu s člankom 6. stavkom 4. ZSSI-a i opisanu situaciju razriješi na način da se izuzme od odlučivanja te da ovlasti neko drugo tijelo na koje bi prenio odlučivanje o podnesenoj molbi, te da to tijelo obavijesti o svojoj povezanosti s podnositeljem molbe, tužitelj učinio upravo suprotno. Tužitelj, navodi tuženik, koristeći diskreciona prava koja proizlaze ili su potrebna za obavljanje javne dužnosti, i to postupajući osobito žurno, donio odluku o prihvaćanju pokroviteljstva i to kao ravnatelj HZZO-a te potom kao ministar zdravlja. Ujedno, tužitelj je iskoristio obnašanje javne dužnosti ministra zdravlja i prilikom podnošenja prijedloga Vladi RH-a o prihvaćanju pokroviteljstva nad kongresom udruga CIMS i to bez dokumentacije na temelju koje bi se moglo utvrditi kvaliteta projekta ili reference organizatora te uopće značaj podržanog događaja odnosno opravdanost donošenja predmetnih odluka. Slijedom navedenog, ističe, zlouporaba posebnog prava dužnosnika proizlazi iz korištenja diskrecijskih prava dužnosnika kako bi se projektu kojeg organizira udruga koje je tužitelj osnivač, član i donedavni predsjednik pružila podrška i u promotivne svrhe osigurao strateški značaj. Ističe kako je povreda članka 7. točke c. ZSSI-a, koja je utvrđena i sankcionirana osporenim odlukom tuženika, tužitelj počinio samim diskrecijskim odlukama o prihvatu pokroviteljstva, a ne tek realizacijom pokroviteljstva od strane tijela čiji je tužitelj bio čelnik. Nadalje ponavlja da nije sporno da ministar zdravlja ima pravo i ovlast u određenim situacijama o dodjeli sredstava nekoj udruzi iz proračuna odlučiti diskrecijskom odlukom, dakle, bez provođenja postupka javnog natječaja. Međutim, svaka odluka donesena temeljem diskrecijske ovlasti dužnosnika mora biti donesena nepristrano i objektivno u skladu sa svrhom zbog koje je takva ovlast dužnosniku dana te mora biti valjano i temeljito obrazložena, na način da su razlozi konkretne odluke transparentni i provjerljivi. Ističe kako kod obavljanja javnih funkcija ne postoji institut izuzeća već se dužnosnik mora držati načela sadržanih u ZSSI, a obavljanje dužnosti ne smije koristiti za probitak sebe odnosno probitak povezanih osoba te ne smije poduzimati radnje koje mogu stvoriti dojam njihove nepristranosti, a kao što je to, navodi tuženik, u konkretnom predmetu slučaj. Tuženik navodi kako ne osporava pravo dužnosnika, a niti to proizlazi iz ZSSI da dužnosnik može biti član udruga kao što niti ne osporava činjenicu da je tužitelj kao ravnatelj HZZO-a odnosno ministar zdravlja ima pravo dodjele pokroviteljstva određenim događanjima. Međutim, smatra tuženik kada je pokroviteljstvo odobreno osobi odnosno udruzi s kojom je dužnosnik povezan, tada sukob interesa postoji i smatra se da je došlo do zlouporabe ovlaštenja koja dužnosnik ima. Pojašnjava da se upravo na primjeru Hrvatskog liječničkog zbora može prikazati u čemu zlouporaba postoji odnosno ne postoji. Ističe da je Hrvatski liječnički zbor udruga koja broji nekoliko desetaka tisuća članova i ima ostvarene rezultate, dok nasuprot tome udruga CIMS navodi u trenutku podnošenja zahtjeva za odobravanjem pokroviteljstva, broji 6 članova, ista je postojala kratki vremenski period prije toga te ista nije imala niti jedan realiziran projekt. Ističe da je tuženik tijekom postupka koji je prethodio ovom sporu pribavio dokumentaciju važnu za odlučivanje, a u skladu s odredbama ZSSI-a te iz iste proizlazi da uz zahtjev za odobravanje pokroviteljstva nije dostavljen niti jedan dokument na temelju na kojeg bi se mogla zaključiti opravdanost pokroviteljstva nad predmetnim događajem. Tuženik smatra da upravo činjenica da je na predmetnom kongresu prisustvovalo oko 600 ljudi jednim dijelom proizlazi upravo iz činjenice, smatra tuženik, da su isti bili privučeni time da je pokroviteljstvo nad predmetnim kongresom odobrio i HZZO i Ministarstvo zdravlja, te je upravo time dana veća važnost predmetnom kongresu.

Stoga predlaže da Sud tužbeni zahtjev odbije kao neosnovan.

Ocjenjujući zakonitost osporavanog rješenja Sud je izvršio uvid u spis kao i spis tuženika koji sadrži podatke o činjeničnom stanju utvrđenom u postupku pred Povjerenstvom, te je tužitelj saslušan kao stranka.

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja, Sud ocjenjuje da je tužbeni zahtjev djelomično osnovan.

Odredbom članka 1. stavkom 2. ZSSI-a propisano je da je svrha ovog Zakona sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, sprječavanje privatnih utjecaja na donošenje odluka u obnašanju javnih dužnosti, jačanje integriteta, objektivnosti, nepristranosti i transparentnosti u obnašanju javnih dužnosti te jačanje povjerenja građana u tijela javne vlasti.

Člankom 2. stavkom 1. ZSSI-a propisano je da u obnašanju javne dužnosti dužnosnici ne smiju svoj privatni interes stavljati iznad javnog interesa.

Stavkom 2. istog članka Zakona propisano je da sukob interesa postoji kada su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom, a posebice kada: - privatni interes dužnosnika utječe na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti ili – se osnovano može smatrati da privatni interes dužnosnika utječe na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti ili – privatni interes dužnosnika može utjecati na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti.

Člankom 5. stavkom 1. ZSSI-a propisano je da dužnosnici u obnašanju javnih dužnosti moraju postupati časno, pošteno, savjesno, odgovorno i nepristrano čuvajući vlastitu vjerodostojnost i dostojanstvo povjerene im dužnosti te povjerenje građana.

Stavkom 3. istog članka Zakona propisano je da dužnosnici ne smiju koristiti javnu dužnost za osobni probitak ili probitak osobe koja je s njima povezana. Dužnosnici ne smiju biti ni u kakvom odnosu ovisnosti prema osoba koje bi mogle utjecati na njihovu objektivnost.

Člankom 6. stavkom 4. ZSSI-a propisano je da nakon izbora ili imenovanja na javnu dužnost dužnosnik je dužan je urediti svoje privatne poslove kako bi se spriječio predvidljivi sukob interesa, ako se takav sukob pojavi dužnosnik je dužan razriješiti ga tako da zaštiti javni interes. U slučaju dvojbe o mogućem sukobu interesa dužnosnik je dužan učiniti sve što je potrebno da odijeli privatni od javnog interesa.

Člankom 7. stavkom 1. točkom c. ZSSI-a propisano je da je dužnosnicima zabranjeno zlouporabiti posebna prava dužnosnika koja proizlaze ili su potrebna za obavljanje dužnosti.

Člankom 39. stavkom 1. ZSSI-a propisano je da Povjerenstvo može pokrenuti postupak iz svoje nadležnosti na temelju svoje odluke, povodom vjerodostojne, osnovane i neanonimne prijave ili u slučajevima kada raspolaže saznanjima o mogućem sukobu interesa dužnosnika. O pokretanju ili nepokretanju postupka, Povjerenstvo donosi pisanu odluku. Povjerenstvo je dužno izvijestiti podnositelja prijave o svojoj odluci.

Stavkom 3. istog članka ZSSI-a propisano je da će Povjerenstvo o pokretanju postupka iz stavka 1. ovog članka izvijestiti dužnosnika te obvezno zatražiti njegovo očitovanje o navodima prijave koje je dužnosnik dužan dostaviti Povjerenstvu u roku od 15 dana od primitka pisanog zahtjeva.

Stavkom 5. istog članka ZSSI-a propisano je da Povjerenstvo ima pravo pribaviti činjenice i dokaze djelovanjem drugih tijela javne vlasti. Nadležna tijela u Republici Hrvatskoj, dužna su bez odgode, na njegov zahtjev, dostaviti zatražene obavijesti i dokaze.

Iz podataka predmeta dostavljenih ovom sudu uz odgovor na tužbu proizlazi da je tuženik 26. rujna 2014. donio odluku SI-111/14 kojom se pod točkom I. pokreće postupak za odlučivanje o sukobu interesa protiv dužnosnika Siniše Varge, ministra zdravlja zbog moguće povrede članka 5. stavka 1. i 4. ZSSI-a koja proizlazi iz propusta pravovremenog i pravilnog upravljanja situacijom u kojoj se osnovano može smatrati da je privatni interes dužnosnika ili s njim povezane osobe, utjecao na njegovu nepristranost u obnašanju javne dužnosti, te je istom odlukom pod točkom II. izreke pozvan dužnosnik Siniša Varga da u roku od 15 dana od dana primitka ove odluke dostavi Povjerenstvu očitovanje na razloge pokretanja ovog postupka te na ostale navode iz obrazloženja ove odluke.

Iz izreke navedene odluke tuženika od 26. rujna 2014. ne proizlazi da bi isti bio pokrenut radi eventualne povrede odredbi ZSSI-a koje je tužitelj, dužnosnik Siniša Varga počinio kao ravnatelj HZZO-a, a koja bi se odnosila na prihvaćanje pokroviteljstva Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje nad kongresom „Renesansa primarne zdravstvene zaštite“ kojeg organizira udruga CIMS.

Iz navedene odluke od 26. rujna 2014., nadalje proizlazi, da niti obrazloženje iste ne sadržava elemente koji bi upućivali da se postupak pokreće odnosno da će se isti voditi radi odlučivanja o sukobu interesa tužitelja-dužnosnika, kao ravnatelja HZZO-a, a u vezi s prihvaćanjem pokroviteljstva HZZO-a nad predmetnim kongresom.

Naime, postupak pred Povjerenstvom provodi se u skladu sa citiranom odredbom članka 39. ZSSI-a kao posebnog propisa, a prema kojem je obveza Povjerenstva da o pokretanju postupka iz stavka 1. navedenog članka izvijesti dužnosnika te obvezno zatraži njegovo očitovanje o navodima prijave koje je dužnosnik dužan dostaviti Povjerenstvu u roku od 15 dana od primitka pisanog zahtjeva.

Kako je odlukom o pokretanju postupka od 26. rujna 2014. tužitelj pozvan da u roku od 15 dana od dana primitka te odluke dostavi Povjerenstvu očitovanje na razloge pokretanja postupka te na ostale navode iz obrazloženja navedene odluke, te kako iz izreke i obrazloženja navedene odluke ne proizlazi da bi postupak bio pokrenut, a niti da će se voditi radi donošenja odluke o tome je li djelovanje tužitelja – dužnosnika, kao ravnatelja HZZO-a, a u vezi s prihvaćanjem pokroviteljstva od strane HZZO-a nad predmetnim kongresom, predstavlja povredu odredbi ZSSI-a, po ocijeni ovog suda, osobito imajući u vidu odredbe ZSSI-a koje propisuju postupak pred Povjerenstvom, navedena činjenica ima takav formalno pravni značaj da tuženik o povredi koja je utvrđena u točki I. izreke osporene Odluke tuženika od 15. siječnja 2015., nije mogao odlučivati. Ovo osobito stoga što u slučaju ocjene da određeno djelovanje dužnosnika bude ocijenjeno protivnim ZSSI-u, dužnosniku se zbog navedene povrede može izreći sankcija.

Naime, u konkretnom slučaju, a vezano za djelovanje tužitelja kao ravnatelja HZZO-a, činjenica da su sjednice Povjerenstva javne kao što je i javno objavljen datum održavanja sjednice te činjenica da je tužitelj telefonski, odnosno, porukom elektroničke pošte obaviješten o održavanju sjednice, sama za sebe, po ocjeni ovog suda, nije dostatna za zaključak da je dužnosniku sadržajno dana mogućnost očitovanja. Ovo stoga što i prema navodima tuženika, koji proizlazi iz ispisa poruke elektroničke pošte od 13. siječnja 2015. upućene tužitelju, nedolazak dužnosnika na sjednicu Povjerenstva na kojoj se donose konačne odluke u već pokrenutim postupcima nije razlog za neodržavanje sjednice ili odgodu iste. Navedeno, u konkretnom slučaju znači, da se u slučaju nepristupanja dužnosnika na sjednicu odlučuje o tome predstavlja li određeno djelovanje dužnosnika, a za koje dužnosnik nije imao saznanja da je uopće predmet postupka pred Povjerenstvom, povredu odredbi ZSSI-a uz izricanje sankcije za tu povredu.

Isto tako, u slučaju da dužnosnik i pristupi na sjednicu na kojoj se donosi konačna odluka, a na kojoj, prema uobičajenoj praksi tuženika, dužnosnik ima mogućnost dodatno istaknuti okolnosti koje mu idu u prilog, isti suštinski nema mogućnost adekvatne pripreme niti ZSSI-em zajamčenog roka od 15 dana za očitovanje. Ovo stoga što se u tom slučaju ne radi o dodatnom isticanju okolnosti koje mu idu u prilog, već o prvom očitovanju dužnosnika u vezi s njegovim djelovanjem, za koje dužnosnik nije imao saznanja da je predmet postupka pred Povjerenstvom, odnosno, u vezi s kojim je Povjerenstvo pribavljalo činjenice i dokaze sukladno članku 39. stavku 5. ZSSI-a.

Imajući u vidu navedeno, temeljem članka 58. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, 20/10., 143/12. i 152/14.- dalje u tekstu ZUS) poništena je točka I. osporavane Odluke tuženika od 15. siječnja 2015.

Nadalje, u odnosu na dio osporene odluke pod točkom II. izreke, kojim je utvrđeno da je donošenjem odluke o prihvaćanju pokroviteljstva nad kongresom „Renesansa primarne zdravstvene zaštite“ kojeg organizira udruga CIMS i odobravanjem sredstava u iznosu od 50.000,00 kuna za organizaciju istog, na temelju svojih diskrecijskih ovlasti, dužnosnik Siniša Varga, kao ministar zdravlja, zloupotrijebio posebna prava koja proizlaze ili su potrebna za obavljanje dužnosti ministra zdravlja, te time počinio zabranjeno djelovanje dužnosnika iz članka 7. točke c.) ZSSI-a, a u vezi s kojim djelovanjem tužitelja je bio pokrenut postupak iz nadležnosti Povjerenstva i u vezi s kojim je tužitelju bila dana mogućnost očitovanja, ovaj sud ocjenjuje da istom nije povrijeđen zakon na štetu tužitelja.

Naime, iz podataka spisa predmeta proizlazi da je udruga CIMS Ministarstvu zdravlja podnijela zamolbu za pokroviteljstvo konferencije „Renesansa primarne zdravstvene zaštite“ koja se održava u Opatiji, 20.-23. studenog 2014. Predmetna zamolba zaprimljena je u Ministarstvu zdravlja 22. srpnja 2014. što je razvidno iz prijemnog štamblja Ministarstva zdravlja otisnutom na predmetnoj zamolbi. Uz navedenu zamolbu, a što iz podataka o priložima na navedenom prijemnom štamblju Ministarstva zdravlja, proizlazi, nisu bili priloženi drugi prilozi (program predmetnog kongresa, odnosno dokumentacija koja bi opravdavala zahtjev za odobrenjem financijskih sredstava u iznosu od 50.000,00 kuna). Iz predmetne zamolbe proizlazi da se od tužitelja, kao ministra zdravlja moli sudjelovanje na konferenciji u ulozi glavnog predavača, odobrenje pokroviteljstva Ministarstva i korištenje loga u svim službenim i promotivnim materijalima konferencije te financijska pomoć organizaciji konferencije u iznosu od 50.000,00 kuna.

Iz spisa predmeta nadalje proizlazi da je Ministarstvo zdravlja prihvatilo pokroviteljstvo nad predmetnom konferencijom dana 22. srpnja 2014., dakle, isti dan.

Spisu predmeta također prileži i pismo preporuke od istog dana odnosno od 22. srpnja 2014., potpisan od tužitelja kao ministra, kojim se Ministarstvo zdravlja obraća Vladi RH-a s ciljem preporuke pokroviteljstva nad prvom međunarodnom konferencijom primarne zdravstvene zaštite pod nazivom „Renesansa primarne zdravstvene zaštite“.

Nadalje, iz podataka spisa predmeta proizlazi da je udruga Centar za izvrsnost medicinskih struka (CIMS) osnovana 2011. godine kada je upisana u Registar udruga Republike Hrvatske, da je tužitelj osnivač predmetne udruge, da je tužitelj kao predsjednik navedene udruge u Registru udruga bio upisan do 27. ožujka 2014., te da je ista u trenutku odobravanja pokroviteljstva od strane Ministarstva zdravlja nad navedenim kongresom brojala, s tužiteljem, ukupno 6 članova.

Iz podataka spisa predmeta također proizlazi da predmetna udruga prije 22. srpnja 2014. nije podnosila zahtjeve Ministarstvu zdravlja, a radi odobravanja pokroviteljstva i financijske potpore projektima udruge niti putem javnog natječaja a niti je bio podnesen zahtjev da se odluka o tome donese temeljem diskrecijskog ovlaštenja ministra. Naime, iz spisa predmeta proizlazi da je zamolba za pokroviteljstvom predmetne konferencije bila podnesena tek nakon što je tužitelj počeo obnašati dužnost ministra zdravlja, kao i da je organizacija predmetnog kongresa, a kako to iz podataka spisa predmeta proizlazi, planirana i ranije.

Iz spisa predmeta, nadalje proizlazi, da je odluka o prihvaćanju pokroviteljstva nad predmetnim kongresom u organizaciji udruge CIMS i odobravanje sredstava u iznosu od 50.000,00 za organizaciju istog, donesena temeljem diskrecijskog ovlaštenja tužitelja – dužnosnika kao ministra zdravlja. S tim u vezi ističe se da je tužitelj na ročištu kod ovog suda razjasnio kontradiktornosti iz navoda tužbe da odluke o prihvaćanju pokroviteljstva te odluke o novčanom podupiranju kongresa ili znanstveno stručnih skupova u zdravstvu donosi Povjerenstvo Ministarstva zdravlja sastavljeno od sedam članova, čiji je rad samostalan i neovisan od ministra, u odnosu na tvrdnju tužitelja da je odluka donesena diskrecijskim pravom tužitelja. Naime, tužitelj je izjavio da je prilikom sastavljanja tužbe došlo do

nerazumijevanja između tužitelja i opunomoćenika te je istaknuo da Povjerenstvo Ministarstva zdravlja odlučuje o financiranju zdravstvenih programa udruga iz sredstava Hrvatske lutrije, dok se financijska sredstva koja su u državnom proračunu osigurana na poziciji Ministarstva zdravlja udrugama raspodjeljuju na temelju diskrecijske odluke ministra.

Nadalje, iz iskaza tužitelja, a vezano uz način postupanja tužitelja kao ministra u slučaju odobravanja pokroviteljstva projektima udruga diskrecijskom ocjenom, proizlazi da nakon zaprimanja zahtjeva isti obrađuju stručne službe Ministarstva te prije nego što o njemu konačnu odluku donese ministar zahtjevi budu pregledani i parafirani od strane tri osobe u Ministarstvu, te da brzina obrade zahtjeva ovisi o tome je li podnositelj zahtjeva tražio brzo rješavanje.

Iz spisa predmeta, a osobito zamolbe za pokroviteljstvom navedene konferencije proizlazi da u istome nije podnesen zahtjev za brzo rješavanje zahtjeva, a niti bi se zaključak o potrebi brzog rješavanja predmetne zamolbe mogao donijeti iz sadržaja same zamolbe.

Naime, iz svega navedenog, po ocjeni ovog suda, a imajući u vidu citirane odredbe ZSSI-a, proizlazi da je pravilan zaključak tuženika da je tužitelj – dužnosnik kao ministar zdravlja zlorabio pravo da temeljem svoje diskrecijske odluke prihvati pokroviteljstvo koje je obuhvaćalo i dodjelu financijskih sredstava udruzi CIMS čiji je tužitelj osnivač, jedan od sveukupno 6 članova i donedavni predsjednik. S tim u vezi pravilan je zaključak tuženika da zlorabio posebnih prava dužnosnika, koja je isti kao ministar zdravlja imao, proizlazi iz činjenice da se radi o neafirmiranoj udruzi bez prethodno realiziranih važnijih projekata ili programa, a niti je Ministarstvo zdravlja uz zamolbu, o kojoj je odlučeno isti dan, podnijelo bilo kakvu dokumentaciju na temelju koje bi se objektivno moglo utvrditi da li je prihvaćanje pokroviteljstva nad predmetnim kongresom i odobravanje sredstava u iznosu od 50.000,00 kuna za organizaciju istog, bilo opravdano, odnosno da li je predmetni kongres uistinu od izuzetnog značaja. S tim u vezi, pravilan je zaključak tuženika da je nesporno da svaka udruga, osim promicanja određenih općedruštvenih vrijednosti, promiče i štiti interese svojih članova, a što proizlazi iz članka 6. Statuta udruge CIMS prema kojem je kao jedan od ciljeva navedene udruge propisana edukacija i izravna pomoć članovima udruge kao pružateljima zdravstvenih usluga. Stoga je, a što pravilno zaključuje tuženik, uloga udruge CIMS, ali i uloga koju udruga općenito imaju u društvu dvojaka, budući da istodobno promiču određene javne interese ali i interese i probitak svojih članova.

Tužitelj – dužnosnik, kao i svaki drugi građanin Republike Hrvatske ima pravo osnivati i biti član udruga kojima se promiču zakonom dopušteni zajednički interesi članova tih udruga te aktivno sudjelovati u kreiranju i provedbi programa istih, no u tom slučaju promicanje i ostvarivanje interesa udruge ujedno predstavlja i privatni interes dužnosnika kao člana te udruge. Pri tome osobito valja imati u vidu da je svrha ZSSI-a (članak 1. stavak 2.) sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, sprječavanje privatnih utjecaja na donošenje odluka u obnašanju javnih dužnosti, jačanje integriteta, objektivnosti, nepristranosti i transparentnosti u obnašanju javnih dužnosti te jačanje povjerenja građana u tijela javne vlasti. S tim u vezi pravilan je zaključak tuženika da prihvaćanjem izbora ili imenovanja na određenu javnu dužnost, dužnosnici ujedno prihvaćaju i obvezu zaštite javnog interesa koje su dužni staviti iznad eventualnih privatnih interesa pri čemu je transparentnost postupanja u obnašanju javnih dužnosti, a posebice prilikom dodjele javnih sredstava, temelj jačanja povjerenja građana u tijela javne vlasti.

U cilju ostvarivanja svrhe ZSSI-a dužnosnik se mora držati načela sadržanih u predmetnom zakonu, obavljanje dužnosti ne smije koristiti za probitak sebe odnosno probitak povezanih osoba te ne smije poduzimati radnje koje mogu stvoriti dojam njihove nepristranosti već je obveza dužnosnika da nakon izbora ili imenovanja na javnu dužnost uredi svoje privatne poslove kako bi spriječio predvidljiv sukob interesa, a ako se takav sukob pojavi dužnosnik je dužan razriješiti ga tako da zaštiti javni interes. Ističe se da u

slučaju dvojbe o mogućem sukobu interesa, a kako je to propisano u citiranom članku 6. stavku 4. ZSSI-a, dužnosnik je dužan učiniti sve što je potrebno da odijeli privatni od javnog interesa.

Imajući u vidu sve konkretne okolnosti slučaja vezane uz donošenje odluke tužitelja – dužnosnika kao ministra zdravlja, o prihvaćanju pokroviteljstva nad kongresom „Renesansa primarne zdravstvene zaštite“ u organizaciji udruge CIMS i odobravanjem sredstava u iznosu 50.000,00 kuna, pravilan je zaključak tuženika da kada je pokroviteljstvo odobreno udruzi s kojom je dužnosnik povezan na način kako je to u konkretnom predmetu slučaj, tada sukob interesa postoji i smatra se da je došlo do zlouporabe ovlaštenja koje tužitelj kao dužnosnik ima. Pri tome se napominje da činjenica da je predmetna udruga odustala od zahtjeva za financijskom potporom kongresa nije od utjecaja budući da se postupanje tužitelja – dužnosnika, a koje je od strane tuženika ocijenjena kao sukob interesa, procjenjuje prema okolnostima u trenutku prihvaćanja pokroviteljstva, a iz spisa predmeta nesporno proizlazi da je tužitelj – dužnosnik, kao ministar zdravlja osim prihvaćanja pokroviteljstva Ministarstva i korištenja loga u svim službenim i promotivnim materijalima konferencije te prihvaćanja sudjelovanja na konferenciji u ulozi glavnog predavača prihvatio i zahtjev za financijskom pomoći organizaciji konferencije u iznosu od 50.000,00 kuna. Također sud smatra da se tužitelj-dužnosnik kao ministar zdravlja, prilikom zaprimanja zamolbe za pokroviteljstvom i dodjelom financijske potpore morao rukovoditi načelima ZSSI-a radi održivosti integriteta, objektivnosti, nepristranosti i transparentnosti u obavljanju javne dužnosti koja mu je povjerena, te u tom smislu i poduzeti sve da od sebe otkloni radnje koje bi mogle stvoriti dojam njegove nepristranosti. U tom smislu sud smatra promašenim usporedbu dodjele pokroviteljstva i financijske pomoći udruzi CIMS pod navedenim okolnostima sa dodjelom pokroviteljstva (bez financijske potpore) Hrvatskom liječničkom zboru (afirmiranoj udruzi, s velikim brojem članova i nizom ostvarenih projekata, a što tužitelj niti ne spori), a čiji je tužitelj također član.

Stoga je tužbeni zahtjev, u dijelu kojim se zahtjeva poništenje točke II. osporavane Odluke, temeljem odredbe članka 57. stavak 1. ZUS-a, odbijen kao neosnovan.

Konačno, u odnosu na odluku o izrečenoj sankciji ističe se da iz obrazloženja osporavane odluke proizlazi da se vrsta i visina sankcije temelji na činjenici da je tužitelj počinio dvije povrede odredbi ZSSI-a i to istovjetnim postupanjem u obnašanju dviju različitih javnih dužnosti.

Kako po ocjeni ovog Suda tuženik u postupku pokrenutom po Odluci o pokretanju postupka od 26. rujna 2014. nije mogao odlučivati o povredi koju je tužitelj eventualno počinio kao dužnosnik – ravnatelj HZZO-a, to se, po ocjeni ovog Suda navedeno obrazloženje za izrečenu sankciju, koju tuženik donosi po slobodnoj ocjeni, ne može prihvatiti kao valjano obrazloženje izrečene sankcije.

Stoga je temeljem odredbe članka 58. stavka 1. ZUS-a poništena točka III. osporavane Odluke, a tuženik je sukladno odredbi članka 81. stavak 2. dužan donijeti novu odluku o sankciji u roku od 60 dana od dostave pravomoćne presude pri čemu je vezan pravnim shvaćanjem i primjedbama suda.

Imajući u vidu sve navedeno odlučeno je kao u izreci.

U Zagrebu, 17. lipnja 2015.

Sudac:
Ivana Horvat ,v.r.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU:

Protiv ove presude dopuštena je žalba Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske. Žalba se podnosi putem ovog suda, u dovoljnom broju primjeraka za sud i sve stranke u sporu, u roku od 15 dana od dana dostave rješenja. Žalba odgađa izvršenje presude (članak 66. i članak 70. Zakona o upravnim sporovima).

DNA:

1. Odvjetnica Mirna Hećimović, 10 000 Zagreb, Ilica 191 f
2. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, 10 000 Zagreb, Ulica kneza Mutimira 5
3. U spis

Za točnost otpravka – ovlaštenu službenik:

Martina Rob



