

REPUBLIKA HRVATSKA
POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE
O SUKOBU INTERESA



BROJ: 711-U-8364-P-31-13/15-06-1

PRIMLJENO: NEPOSREDNO - PREDANO POŠTI

..... dana 30-07-2015 20..... Poslovni broj: UsI-2292/13-12

Omot u privitku. Primjeraka Priloga

REPUBLIKA HRVATSKA
UPRAVNI SUD U ZAGREBU
Avenija Dubrovnik 6 i 8

U IME REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Upravni sud u Zagrebu, po sutkinji toga suda Lidiji Prica, te Mariji Horvat, zapisničarki, u upravnom sporu tužitelja Gorana Radmana, glavnog ravnatelja HRT-a, Zagreb, Prisavlje 3, kojega zastupa opunomoćenik Emil Havkić, odvjetnik u Zagrebu, Ružmarinka 31/II, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, Zagreb, Kneza Mutimira 5, radi sukoba interesa, 22. srpnja 2015.,

presudio je

- I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje, podredno oglašavanje ništavom, odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske BROJ: SI-31/13 od 15. svibnja 2013.
- II. Odbijaju se zahtjevi tužitelja i tuženika za nadoknadom troškova upravnog spora.

Obrazloženje

Osporenom odlukom tuženik je odlučio da istovremeno obnašanje dužnosti glavnog ravnatelja Hrvatske radiotelevizije i dužnosti direktora trgovačkog društva Nautar d.o.o., za poslovno savjetovanje, predstavlja povredu članka 14. stavak 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa (točka I.). Propust prenošenja upravljačkih prava na temelju udjela u vlasništvu (kapitalu) trgovačkog društva Nautar d.o.o. za poslovno savjetovanje na drugu osobu ili posebno tijelo odnosno na povjerenika za vrijeme obnašanja dužnosti glavnog ravnatelja Hrvatske radiotelevizije, predstavlja povredu članka 16. stavak 1. Zakona (točka II.). Istovremeno obnašanje dužnosti glavnog ravnatelja Hrvatske radiotelevizije i dužnosti člana nadzornog odbora trgovačkog društva Hypo Alpe-Adria Bank d.d., predstavlja kršenje članka 14. stavak 1. Zakona. (točka III.). Propust podnošenja Izvješća o imovinskom stanju dužnosnika u roku od 30 dana od dana stupanja na dužnost, odnosno u roku od 15 dana primitka pisanog zahtjeva Povjerenstva sukladno članku 10. stavak 2. Zakona, predstavlja povredu članka 8. i članka 9. Zakona. (točka IV.). Upućuje se Goran Radman da za vrijeme obnašanja dužnosti glavnog ravnatelja Hrvatske radiotelevizije prestane sudjelovati u radu Odbora za imenovanje i nagrađivanje koji djeluje u sklopu nadzornog odbora trgovačkog društva

Atlantic Groupa d.d. (točka V.) Nalaže se obnašatelju dužnosti Goranu Radmanu da u roku od 15 dana od dana primitka ove odluke razriješi situacije potencijalnog sukoba interes opisane pod točkama I., II. i III. ove odluke te da u istome roku ispuni obvezu iz članka 8. i članka 9. Zakona, odnosno da podnese Povjerenstvu Izvješće o imovinskom stanju u obrascu koji se nalazi na Internet stranici Povjerenstva (točka VI.). Za povrede Zakona opisane pod točkama I., II., III. i IV. ove izreke, obnašatelju dužnosti Goranu Radmanu, glavnom ravnatelju Hrvatske radiotelevizije izriče se sankcija obustava isplate dijela neto mjesečne plaće u iznosu od 15.000,00 kuna, koja će trajati tri mjeseca i izvršit će se u tri jednaka mjesečna obroka, te sankcija javno objavljivanje odluke Povjerenstva u jednom dnevnom tisku koji se objavljuje na razini Republike Hrvatske, po izboru obnašatelja dužnosti, koji će snositi i trošak te javne objave.

Tužitelj u tužbi tvrdi da tuženik nije bio zakonom ovlašten pokrenuti predmetni postupak i donijeti osporenu odluku, jer smatra da Zakon o sprječavanju sukoba interesa u članku 3. stavku 1. taksativno nabroja dužnosnike na koje se Zakon odnosi te među njima ne navodi glavnog ravnatelja HRT-a. U odnosu na članak 3. stavak 2. istoga Zakona, tužitelj ističe da je po njegovom mišljenju prilikom primjene ove odredbe tuženik bio dužan držati se zakonske definicije propisane člankom 3. stavkom 1. Zakona, jer se u stavku 2. ne radi ni o kakvom novom pojmu dužnosnika. Obrazlaže da se, po njegovom mišljenju, stavak 2. članka 3. Zakona odnosi na osobe koje su imenovane ili potvrđene od strane Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske ili Predsjednika Republike Hrvatske da kao dužnosnici obnašaju dužnosti u okviru stavka 1. članka 3. Zakona, odnosno da su to osobe koje kao dužnosnici obnašaju dužnost stoga što je imenovanim ili potvrđenim dužnosnicima iz stavka 1. članka 3. Zakona istekao mandat, a novi dužnosnik nije imenovan ili potvrđen ili stoga što je imenovani ili potvrđeni dužnosnik bolestan ili iz drugog razloga spriječen obnašati svoju dužnost, a nema zamjenika ili stoga što je imenovani ili potvrđeni dužnosnik dao ostavku. Dodaje kako Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji regulira pitanja s čim je nespojiva funkcija glavnog ravnatelja te Statut HRT-a autonomno definira pitanja sukoba interesa. Predlaže sudu da dopusti odgodni učinak tužbe te da poništi, odnosno oglasi ništavom odluku tuženika i obveže tuženika na naknadu troškova spora.

Tuženik u odgovoru na tužbu navodi kako je neosnovana tvrdnja tužitelja da je zakonodavac krug obnašatelja javnih dužnosti u odnosu na koje Povjerenstvo provodi postupak iz svoje nadležnosti, nomotehnički propisao kao numerus clausus, odnosno kao zatvoreni broj ili zatvoreni krug dužnosnika koji su obveznici postupanja sukladno pravnim pravilima Zakona o sprječavanju sukoba interesa. Ističe da Zakon ne sadrži odredbu koja opisuje pojam dužnosnika, odnosno ne propisuje „definiciju dužnosnika“ kao što to pogrešno tvrdi tužitelj, već se u odredbama članka 3. stavka 1., 2. i 3. Zakona definiraju obnašatelji javnih dužnosti koji su obvezni postupati sukladno pravnim pravilima navedenog Zakona.

Ističe da osnovu za postupanje Povjerenstva u odnosu na tužitelja kao glavnog ravnatelja HRT-a predstavlja članak 3. stavak 2. Zakona, koji propisuje da se odredbe tog Zakona primjenjuju i na obnašatelje dužnosti koje kao dužnosnike imenuje ili potvrđuje Hrvatski sabor, imenuje Vlada Republike Hrvatske ili Predsjednik Republike Hrvatske, osim osoba koje imenuje Predsjednik Republike Hrvatske u skladu s odredbama Zakona o službi u oružanim snagama Republike Hrvatske. Smatra neosnovanim i potpuno pogrešnim pravno tumačenje tužitelja, prema kojem navedena odredba ne proširuje krug obnašatelja javnih dužnosti na koje se primjenjuje Zakon preko popisa sadržanog u stavku 1. istog članka, pri čemu tužitelj ignorira ostale relevantne odredbe Zakona, poput primjerice odredbe članka 3. stavka 3. i članka 52. stavka 3. Zakona.

Tuženik obrazlaže da su obveznici postupanja sukladno Zakonu dužnosnici čije su javne dužnosti taksativno navedene u članku 3. stavku 1. Zakona, potom obnašatelji dužnosti koje kao dužnosnike imenuje ili potvrđuje Hrvatski sabor, koje imenuje Vlada Republike

Hrvatske ili Predsjednik Republike Hrvatske sukladno članku 3. stavku 2. Zakona, a određene odredbe Zakona primjenjuju se i na rukovodeće državne službenike koje imenuje Vlada Republike Hrvatske na temelju prethodno provedenog natječaja. Zaključuje da je tužitelj u svojstvu glavnog ravnatelja HRT-a obveznik postupanja sukladno Zakonu kao obnašatelj dužnosti kojeg kao dužnosnika imenuje Hrvatski sabor, temeljem članka 3. stavka 2. Zakona.

Tuženik smatra nespornim da i sam Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji sadrži odrede kojima se definira nespojivost dužnosti članova tijela HRT-a te da su određena pitanja sukoba interesa autonomno uređena Statutom HRT-a. No, ističe kako samim time te odredbe nisu u koliziji s pravnim pravilima i dosegom primjene Zakona o sprječavanju sukoba interesa, niti su odredbe Zakona o HRT-u o nespojivosti dužnosti *lex specialis* u odnosu na odredbe Zakona o sprječavanju sukoba interesa koje se primjenjuju na glavnog ravnatelja kao obnašatelja dužnosti u smislu članka 3. stavka 2. Zakona.

Ukazuje da se članak 20. stavak 3. Zakona o HRT-u odnosi na glavnog ravnatelja, ali i na glavne urednike na HRT-u, a članak 25. stavak 6. odnosi se na članove programskog vijeća HRT-a, a na glavnog ravnatelja HRT-a se odgovarajuće primjenjuje. Dodaje kako se odredbe članka 42. Statuta HRT-a odnose također na sve članove navedenih tijela HRT-a, kao i na ostale osobe zaposlene na HRT-u, odnosno i na radnike HRT-a. S obzirom da navedene odredbe obuhvaćaju širi krug obveznika i to članove tijela HRT-a koji su subordinirani izvršnim funkcijama glavnog direktora, kao čelnika HRT-a te radnike na HRT-u, tvrdi kako je notorno da su pravila o nespojivosti dužnosti i autonomna rješenja o pitanjima sukoba interesa definirana u Statutu HRT-a, manje restriktivna od onih rješenja koja su propisna u Zakonu o sprječavanju sukoba interesa, a koja su usmjerena na sprječavanje sukoba interesa obnašatelja najvažnijih javnih dužnosti u domaćem pravnom poretku.

Tuženik zaključuje da su Zakonom o sprječavanju sukoba interesa, kao specijalnim zakonom u području sprječavanja sukoba interesa, propisane posebne obveze, restrikcije i ograničenja koje obvezuju dužnosnike (članak 3. stavak 1. Zakona), određene obnašatelje dužnosti (članak 3. stavak 2. Zakona) i određene rukovodeće državne službenike (članak 3. stavak 3. Zakona), radi postizanja svrhe propisane u članku 1. stavku 2. Zakona. Navodi kako je u izvršavanju zadaća iz svoje nadležnosti utvrdio da se odredbe Zakona odnose na glavnog ravnatelja HRT-a, kojeg na tu javnu dužnost bira Hrvatski sabor kao dužnosnika u smislu obveznika postupanja sukladno Zakonu, odnosno u smislu članka 3. stavka 2. Zakona.

Tuženik ne spori da do donošenja osporene odluke od 15. svibnja 2013., nije od Hrvatskog sabora zaprimilo popis osoba koje podliježu izboru, imenovanju ili potvrdi u smislu članka 52. stavka 3. Zakona, iako je Zakon stupio na snagu 11. ožujka 2011. Obrazlaže da je postupak protiv tužitelja proveden na temelju članka 28. stavka 1. i stavka 2., članka 30. stavka 1., podstavka 1. te članka 3. stavka 2. Zakona. Ukazuje da je u ovlasti provođenja postupaka iz njegove nadležnosti sadržana i implicitna ovlast tumačenja odredbi Zakona, pri čemu smatra da tumačenja primijenjena u konkretnom slučaju ne predstavljaju prekoračenje Zakonom propisanih nadležnosti, niti „proširivanje“ kruga obveznika postupanja sukladno Zakonu, već postupanje tuženika u konkretnom slučaju predstavlja djelotvornu i svrsishodnu implementaciju odredbi Zakona o sprječavanju sukoba interesa kao pravnih pravila iz preventivne sfere borbe protiv korupcije. Predlaže sudu da odbije tužbeni zahtjev te obveže tužitelja na nadoknadu troškova spora.

Tijekom postupka sud je izvršio uvid u sudski spis i spis tuženika dostavljen uz odgovor na tužbu.

Sud je riješio spor bez rasprave na temelju članka 36. točke 4. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj: 20/10., 143/12. i 152/14., dalje: ZUS), s obzirom da je među strankama sporna samo primjena prava, odnosno sporno je da li se Zakon o sprječavanju sukoba interesa primjenjuje na glavnog ravnatelja HRT-a.

Sukladno članku 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa (Narodne novine, broj: 26/11., 12/12., 126/12., dalje: Zakon) ovim se Zakonom uređuje sprječavanje sukoba između privatnog i javnog interesa u obnašanju javnih dužnosti, uređuju se obveznici postupanja prema odredbama ovog Zakona, obveza podnošenja i sadržaj izvješća o imovinskom stanju, postupak provjere podataka iz tih izvješća, trajanje obveza iz ovog Zakona, izbor, sastav i nadležnost Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa te druga pitanja od značaja za sprječavanje sukoba interesa (stavak 1.).

Svrha ovog Zakona je 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 (stavak 2.).

Prema članku 3. Zakona dužnosnici u smislu ovoga Zakona su: 1. Predsjednik Republike Hrvatske, 2. predsjednik i potpredsjednici Hrvatskoga sabora, 3. zastupnici u Hrvatskom saboru, 4. predsjednik i članovi Vlade Republike Hrvatske (potpredsjednici i ministri u Vladi Republike Hrvatske), 5. predsjednik, zamjenik predsjednika i suci Ustavnog suda Republike Hrvatske, 6. zamjenici ministra, 7. predstojnik Ureda predsjednika Vlade Republike Hrvatske, 8. predstojnici državnih ureda, 9. glavni ravnatelj policije, 10. ravnatelj Porezne uprave, 11. ravnatelj Carinske uprave, 12. glavni inspektor Državnog inspektorata, 13. glavni državni revizor i njegovi zamjenici, 14. guverner, zamjenik guvernera i viceguverner Hrvatske narodne banke, 15. pučki pravobranitelj i njegovi zamjenici, 16. pravobranitelj za djecu i njegovi zamjenici, 17. pravobranitelj za ravnopravnost spolova i njegovi zamjenici, 18. pravobranitelj za osobe s invaliditetom i njegovi zamjenici, 19. tajnik Hrvatskoga sabora, 20. glavni tajnik Vlade Republike Hrvatske, 21. glavni tajnik Ustavnog suda Republike Hrvatske, 22. tajnik Vrhovnog suda Republike Hrvatske, 23. zamjenik tajnika Hrvatskoga sabora, 24. zamjenik glavnog tajnika Vlade Republike Hrvatske, 25. zamjenik predstojnika Ureda predsjednika Vlade Republike Hrvatske, 26. pomoćnici ministara, 27. glasnogovornik Vlade Republike Hrvatske, 28. ravnatelji državnih upravnih organizacija, 29. ravnatelj i zamjenici ravnatelja Agencije za upravljanje državnom imovinom, 30. ravnatelj i pomoćnici ravnatelja Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, 31. direktor, zamjenik direktora i pomoćnici direktora Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, 32. ravnatelj i pomoćnici ravnatelja Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, 33. glavni državni rizničar, 34. predstojnik Ureda predsjednika Hrvatskoga sabora, 35. ravnatelji agencija i direkcija Vlade Republike Hrvatske te ravnatelji zavoda koje imenuje Vlada Republike Hrvatske, 36. dužnosnici u Uredu predsjednika Republike Hrvatske koje imenuje Predsjednik Republike Hrvatske sukladno odredbama posebnog zakona i drugih pravnih akata, 37. načelnik i zamjenici načelnika Glavnog stožera Oružanih snaga Republike Hrvatske, 38. glavni inspektor obrane, 39. zapovjednici i zamjenici zapovjednika grana Oružanih snaga Republike Hrvatske i Zapovjedništva za potporu, ravnatelj i zamjenik ravnatelja Hrvatskoga vojnog učilišta te zapovjednik Obalne straže Republike Hrvatske, 40. predsjednik, potpredsjednici i članovi Državnoga izbornog povjerenstva Republike Hrvatske, 41. predsjednici i članovi uprava trgovačkih društava koja su u većinskom državnom vlasništvu, 42. župani i gradonačelnik Grada Zagreba i njihovi zamjenici, 43. gradonačelnici, općinski načelnici i njihovi zamjenici, 44. predsjednik, zamjenici i članovi Državne komisije za kontrolu postupka javne nabave, 45. predsjednik i članovi Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa (stavak 1.).

Odredbe ovog Zakona primjenjuju se i na obnašatelje dužnosti koje kao dužnosnike imenuje ili potvrđuje Hrvatski sabor, imenuje Vlada Republike Hrvatske ili Predsjednik Republike Hrvatske, osim osoba koje imenuje Predsjednik Republike Hrvatske u skladu s odredbama Zakona o službi u oružanim snagama Republike Hrvatske (stavak 2.).

Odredbe iz članka 8., 9. i 10, glave III, članka 42. do 46. i članka 55. stavka 3. ovog Zakona odgovarajuće se primjenjuju i na rukovodeće državne službenike koje imenuje Vlada Republike Hrvatske na temelju prethodno provedenog natječaja (stavak 3.).

Člankom 52. stavkom 3. Zakona propisano je da će državna tijela iz članka 3. stavka 2. ovog Zakona dostaviti Povjerenstvu popis osoba koje podliježu imenovanju, izboru ili potvrdi najkasnije u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog Zakona.

Imajući u vidu cjelinu odredbi članka 3. Zakona, sud nalazi da isti ne sadrži taksativan popis osoba na koje se Zakon primjenjuje, već se isti odnosi na dužnosnike izrijeком navedene u stavku 1. te na obnašatelje dužnosti koje kao dužnosnike imenuje ili potvrđuje Hrvatski sabor, imenuje Vlada RH ili Predsjednik RH (osim osoba koje imenuje Predsjednik RH u skladu s odredbama Zakona o službi u oružanim snagama RH), dok se pojedine odredbe Zakona odgovarajuće primjenjuju i na rukovodeće državne službenike koje imenuje Vlada RH na temelju prethodno provedenog natječaja.

Interpretacija odredbi članka 3. Zakona koju tužitelj iznosi u tužbi je prema ocjeni ovoga suda sasvim pogrešna. Naime, kada bi bilo točno tumačenje tužitelja da se odredbe stavka 1. i stavka 2. članka 3. odnose na isti krug osoba, bilo bi bespotrebno člankom 52. stavkom 3. Zakona propisivati obvezu državnih tijela iz članka 3. stavka 2. Zakona da dostave Povjerenstvu popis osoba koje podliježu imenovanju, izboru ili potvrdi, jer bi taj popis već bio sadržan u stavku 1.

Nadalje, uzimajući u obzir stipulaciju odredbi članka 3. stavka 2. i članka 52. stavka 3. Zakona, kao i ciljeve donošenja Zakona o sprječavanju sukoba interesa kako su navedeni u članku 1. Zakona, ovaj sud nalazi da popis iz članka 52. stavka 3. Zakona nema značaj konstitutivnog akta, već predstavlja samo pomoćno sredstvo koje bi tuženiku trebalo olakšati obavljanje poslova iz njegove nadležnosti, odnosno spriječiti da tuženik „previdi“ nekog obnašatelja dužnosti na kojeg se Zakon primjenjuje. Stoga na zakonitost odluke tuženika nije od utjecaja okolnost da Hrvatski sabor nije u propisanom roku dostavio tuženiku popis sukladno članku 52. stavku 3. Zakona. Naime, tuženik je kao tijelo nadležno za provedbu Zakona o sprječavanju sukoba interesa ovlašten i dužan tumačiti zakonske odredbe, kako bi ih mogao pravilno primijeniti. To stoga što svaka primjena zakona nužno pretpostavlja i njegovo tumačenje, a način na koji tuženik tumači i primjenjuje zakonske odredbe nadzire nadležan upravni sud u slučaju pokretanja upravnog spora.

Prema ocjeni suda tuženik je u konkretnom slučaju pravilno primijenio odredbu članka 3. stavka 2. Zakona, kada je utvrdio da se odredbe Zakona primjenjuju na glavnog ravnatelja HRT-a kao obnašatelja dužnosti kojeg imenuje Hrvatski sabor, imajući u vidu da je prema odredbama Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji (Narodne novine, broj: 137/10., 76/12.) Hrvatska radiotelevizija pravna osoba koja ima status javne ustanove i pruža javne usluge, osnivač je Republika Hrvatska, a osnivačka prava ostvaruje Vlada Republike Hrvatske. HRT-om upravlja glavni ravnatelj HRT-a, koji predstavlja i zastupa HRT i odgovoran je za zakonitost poslovanja i rada HRT-a, za uspješno ostvarivanje djelatnosti HRT-a, za financijsko poslovanje HRT-a i ostvarivanje programskih načela HRT-a. Glavnog ravnatelja HRT-a imenuje i razrješava Hrvatski sabor, a jedanput godišnje podnosi izvješće Hrvatskome saboru o radu HRT-a.

Treba dodati kako okolnost što se na glavnog ravnatelja HRT-a primjenjuju i odredbe Zakona o hrvatskoj radioteleviziji te Statuta HRT-a kojima se uređuju određena pitanja sukoba interesa (kako za glavnog ravnatelja tako i za članove tijela HRT-a), nisu zapreka za primjenu odredbi Zakona o sprječavanju sukoba interesa na obnašatelja dužnosti glavnog ravnatelja HRT-a, s obzirom da se odredbe navedenih propisa međusobno ne isključuju.

Slijedom navedenog, sud osporenu odluku tuženika ocjenjuje zakonitom, a prigovore tužitelja neosnovanim.

U odnosu na podredno postavljeni tužbeni zahtjev za oglašavanje ništavom osporene odluke, sud ne nalazi da u konkretnom slučaju postoje razlozi ništavosti propisani člankom 128. stavkom 1. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj: 47/09.).

Stoga je sud na temelju članka 57. stavka 1. ZUS-a odbio tužbeni zahtjev kao neosnovan.

Odluka o trošku upravnog spora temelji se na članku 79. ZUS-a, prema kojem u upravnim sporovima svaka stranka podmiruje svoje troškove.

Sud nije dopustio odgodni učinak tužbe, ocijenivši da nisu ispunjeni kumulativno propisani uvjeti iz članka 26. stavka 2. ZUS-a, budući da tužitelj nije učinio vjerojatnim da bi mu se izvršenjem osporene odluke nanijela šteta koja bi se teško mogla popraviti.

U Zagrebu 22. srpnja 2015.

Sutkinja:

Lidija Prica, 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 ove presude.

DNA:

1. Odvjetnik Emil Havkić, 10000 Zagreb, Ružmarinka 31/Ii
2. Povjerenstvo za odlučivanje o sukoba interesa Republike Hrvatske, 10000 Zagreb, Ulica kneza Mutimira 5
3. U spis

Za točnost otpavka – ovlaštjeni službenik:

Martina Rob

