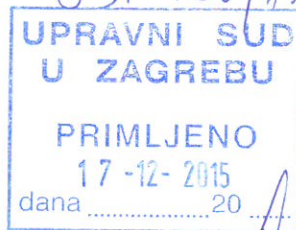




REPUBLIKA HRVATSKA  
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE  
Z A G R E B  
Frankopanska 16



Poslovni broj: Usž-1433/15-2

## U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

### P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Ane Berlengi Fellner, predsjednice vijeća, Arme Vagner Popović i Mire Kovačić, članova vijeća te sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Siniše Varge iz Zagreba, zastupan po opunomoćenici Mirni Hečimović, odvjetnici u Zagrebu, Ilica 191F, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Zagreb, Ulica kneza Mutimira 5, radi sukoba interesa, odlučujući o žalbi tužitelja protiv presude Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: UsI-488/15 od 17. lipnja 2015., na sjednici vijeća održanoj 4. studenoga 2015.

### p r e s u d i o j e

Odbija se žalba tužitelja i potvrđuje presuda Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: UsI-488/15 od 17. lipnja 2015.

### Obrazloženje

Osporenom prvostupanjskom presudom točkom I. izreke djelomično je usvojen tužbeni zahtjev i poništena točka I. i III. Odluke tuženika, broj: 711-I-66-P-111-14/15-33-5 od 15. siječnja 2015. Točkom II. izreke presude je u preostalom dijelu, kojim se zahtjeva poništenje točke II. Odluke tuženika tužbeni zahtjev je odbijen, te je točkom III. izreke presude naloženo tuženiku da u roku 60 dana od dostave pravomoćne presude donese novu odluku o sankciji.

Točkom I. 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 potrebna prava koja proizlaze ili su potrebna za obavljanje dužnosti ravnatelja HZZO-a te je time počinio zabranjeno djelovanje dužnosnika iz članka 7. točke c) Zakona o sprečavanju sukoba interesa (Narodne novine, broj 48/13-pročišćeni tekst, dalje u tekstu: ZSSI). Točkom II. izreke 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 kn za organizaciju istog, na temelju svojih diskrecijskih ovlasti, dužnosnik Siniša Varga, kao ministar zdravlja,

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

Tužitelj je izjavio žalbu protiv točke II. i III. izreke prvostupanjske presude zbog bitne povrede pravila sudskog postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. Tužitelj opširno obrazlaže iz kojih razloga smatra da se ne može prihvatiti pravilnim zaključak prvostupanjskog suda da bi prihvaćanje pokroviteljstva i dodjeljivanje sredstava za udrugu CIMS predstavljalo zloporabu posebnih prava dužnosnika. Ističe da je tijekom postupka obrazložio da su osnovni kriteriji za donošenje diskrecijske odluke o prihvaćanju pokroviteljstva kongresa u organizaciji udruge CIMS bili načela neprofitnosti i prevladavajućeg javnog interesa te procjena da se održavanjem istog kongresa može postići ubrzanje reformskih ciljeva koje je Ministarstvo zdravlja imalo. Nebitno je da li se radi o afirmativnoj ili neafirmativnoj udruzi ukoliko projekt koji je ista udruga predložila zadovoljava ranije navedene kriterije. Ako se prihvati mišljenje prvostupanjskog suda to bi značilo da manje i relativno neafirmirane udruge s odličnim idejama i projektima ne bi imale mogućnost da im se ikad odobri kakvo pokroviteljstvo ili sredstva za iste projekte jer bi ta njihova neafirmiranoost u stvari značila nevjerodostojnost istih. Takvo stajalište je diskriminirajuće, u praksi neprovedivo i znači nametanje ministru zdravlja kriterije koji bi isti trebao uzimati u obzir prilikom donošenja svoje diskrecijske odluke (koju mu zakon izričito dopušta), iako je taj isti ministar jedan od najvećih stručnjaka svog područja djelovanja i ministarstva kojim upravlja i nesporno je najupućeniji u to kakvi su ciljevi, politika i problematika Ministarstva zdravlja, kao i zdravstva općenito, te kojim bi se projektima isti ciljevi i politika ostvarila, a problematika pokušala riješiti. Prvostupanjski sud zanemaruje objašnjenje tužitelja da je spomenutoj i pisanoj zamolbi udruge CIMS prethodilo usmeno obrazlaganje značaja predmetnog kongresa od strane predstavnika te udruge (koje se vodilo najvjerojatnije i telefonski i na sastanku u Ministarstvu zdravlja) što nije nikakav izdvojeni slučaj u ovakvim situacijama. Prvostupanjski sud izvodi određene zaključke i nameće određene kriterije postupanja u vezi s činjenicama koje uopće nije kompetentan ocjenjivati, pri tom apriori sumnjajući u riječ istaknutog stručnjaka koji je na čelu jednog ministarstva, iako tom istom stručnjaku sam zakon daje diskrecijsko pravo odlučivanja, upravo zbog te iste stručnosti i pozicija na kojoj se nalazi. Donošenje odluke o prihvatu pokroviteljstva na temelju diskrecijskog prava i dužnikovo pravo na tu odluku, Zakon nije uvjetovao procedurom i uvjetima koje dužnosnik mora poštivati da bi mogao donijeti istu odluku, a da ona nije u suprotnosti sa Zakonom, dok zaključcima prvostupanjski sud nameće dužnosniku upravo takvu proceduru i uvjete, očito sumnjajući i u ažurnost Ministarstva zdravlja i samog tužitelja. Ažurnost postupanja i djelovanje pojedinog dužnosnika na način da svoje radne obveze izvrši i završi u jednom danu ne može se nikako tretirati kao zloporaba posebnih ovlaštenja. Tužitelju nije jasno koji su to njegovi privatni interesi promicani i ostvareni, a niti to sud obrazlaže, već samo paušalno navodi tvrdnje koje

ničim nisu potkrijepljene niti dokazane. Tužitelj smatra da iz nesporno utvrđenih činjenica, koje navodi pojedinačno u tužbi, je jasno da u konkretnom slučaju nisu postojali nikakvi privatni interesi tužitelja za prihvaćanje pokroviteljstva kongresa udruge CIMS i dodjeljivanje sredstava za organizaciju istog. Iako je tužitelj bio osnivač i predsjednik udruge CIMS te se i dalje formalno vodi kao član navedene udruge, ne može se zanemariti i činjenica da se isti, od bilo kakvog sudjelovanja u djelatnostima te udruge, ogradio samim činom stavljanja svog članstva u mirovanje. Napominje da članstvo dužnosnika u udrugama nije zabranjeno odredbom članka 7. Zakona o sprečavanju sukoba interesa, jer članstvo u udruzi ne predstavlja obnašanje javne dužnosti odnosno obavljanje poslova u smislu redovitog i stalnog zanimanja, a niti je u suprotnosti s člankom 14. stavak 1. istog Zakona. Ministarstvo zdravlja je unatrag dvije godine prihvatilo pokroviteljstvo i financiralo niz projekata tako da prihvati pokroviteljstva i financiranje u odnosu na kongres organiziran od strane udruge CIMS nije izvanredan i neuobičajen djelokrug rada Ministarstva. Ističe da do financiranja kongresa od strane Ministarstva zdravlja nije niti došlo, budući da je udruga CIMS odustala od zahtjeva za financijskom potporom kongresa jer je ista uspjela sama osigurati izvor financiranja istog. Iako prvostupanjski sud ovu činjenicu ne prihvaća kao relevantnu, smatra da ju je potrebno uzeti u obzir. U odnosu na činjenicu da je sporna odluka o prihvaćanju pokroviteljstva i financiranju istog donesena u postupku diskrecijskog odlučivanja od strane tužitelja kao ministra zdravlja, navodi da je postupak donošenja odluka kao zakonom izričito dopušten, prakticiran i u prethodnim godinama kada na čelu Ministarstva zdravlja nije bio tužitelj, na način da je svake te godine financirano po devet projekata nevladinih organizacija. Radi svega navedenog u cijelosti je neosnovana točka II. izreke pobijane presude a s tim u vezi i točka III. izreke iste presude jer nije osnovano bilo kakvo donošenje nove odluke o sankciji tužitelju, slijedom čega predlaže Sudu poništiti prvostupanjsku presudu u pobijanom dijelu i usvojiti tužbeni zahtjev tužitelja.

Tuženik u odgovoru na žalbu tužitelja osporava njenu osnovanost u cijelosti. U bitnom navodi da je pogrešan zaključak tužitelja kako zlouporaba posebnih prava dužnosnika iz članka 7. točke c) ZSSI-a proizlazi isključivo iz činjenice da je tužitelj svojom odlukom prihvatio pokroviteljstvo i dodijelio sredstva neafirmiranoj udruzi s malim brojem članova, jer je tuženik ovu činjenicu kao i okolnost da do trenutka podnošenja zahtjeva za pokroviteljstvom Udruga nije imala većih realiziranih projekata sagledavao i procjenjivao zajedno sa svim ostalim okolnostima konkretnog slučaja. Tuženik je prilikom definiranja privatnog interesa tužitelja pošao od nesporne svrhe djelovanja svih udruga, a to je da pored promicanja određenih općedruštvenih vrijednosti udruge ujedno promiču i štite interese članova udruge, što je utvrđeno u samom Statutu udruge CIMS. Nedvojbeni interes članova udruge CIMS bio je da konferencija bude održana odnosno da se ostvari prvi veliki projekt udruge. Tuženik također smatra nespornim da je ostvareno pokroviteljstvo, u vidu izražavanja podrške i dopuštanja korištenja službenih znakova državnih tijela vlasti kao što su Vlada Republike Hrvatske i Ministarstvo zdravlja, moralo biti od utjecaja na promociju samog događaja, kao i na privlačnost potencijalnim sudionicima, jer to i svrha takvog pokroviteljstva. 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. Tuženik ističe da nije sporno da ministar zdravlja ima pravo i ovlast u određenim situacijama o dodjeli sredstva nekoj udruzi iz proračuna odlučiti diskrecijskom odlukom, dakle bez provođenja postupka javnog natječaja, međutim, svaka odluka donesena temeljem diskrecijske ovlasti dužnosnika mora biti valjana i temeljito obrazložena. Upravo žurnost postupanja i neadekvatno obrazloženje odluke o prihvatu pokroviteljstva, utemeljene na nedovoljno obrazloženom zahtjevu, jasno i nedvojbeno dovodi do zaključka da je ista diskrecijska odluka utemeljena na informacijama i uvjerenjima o projektu predmetnog kongresa, koja je tužitelj stekao ranije, u svojstvu člana udruge CIMS, a ne tek razmatrajući predmetnu molbu upućenu Ministarstvu zdravlja. Navodi tužitelja da je zamolbi udruge CIMS prethodilo usmeno obrazloženje značaja predmetnog kongresa od strane navedene udruge, što je u praksi uobičajeno, nisu ničim dokazani. Tužitelj je u svom iskazu danom pred prvostupanjskim sudom vezano za sam postupak odobravanja pokroviteljstva projektima udruga na temelju diskrecijske ocjene ministra zdravlja naveo da nakon zaprimanja zahtjeva isti obrađuju stručne službe ministarstva te prije donošenja konačne odluke samog ministra, ovdje tužitelja, zahtjeve pregledavaju i parafiraju tri službenika u ministarstvu, pri čemu brzina obrade zahtjeva ovisi o tome je li podnositelj zahtjeva tražio brzo rješavanje. Uvidom u zamolbu za pokroviteljstvom nad kongresom „Renesansa primarne zdravstvene zaštite udruge CIMS vidljivo je da navedena udruga nije podnijela zahtjev za žurnim rješavanjem, niti potreba za žurnim rješavanjem proizlazi iz sadržaja zahtjeva. Ne može se smatrati točnom tvrdnjom da je odluka tužitelja o pokroviteljstvu i financijskoj potpori predmetnoj konferenciji od strane tužitelja donesena na redovan i uobičajen način. Naime, redovnim i uobičajenim načinom financijske potpore radu udruga od strane tijela javne vlasti može se smatrati način propisan odredbama članka 32. – 34. važećeg Zakona o udrugama (Narodne novine, broj 74/14.) odnosno članka 23. Zakona o udrugama (Narodne novine, broj 88/01., 11/02.) koji je bio na 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.). Obzirom na nesporno utvrđenu činjenicu da je Ministarstvo zdravlja na temelju diskrecijske odluke ministra zdravlja u razdoblju 2012. g. i 2013. g. financiralo svega devet projekata nevladinih organizacija svake godine, te da je u prvih osam mjeseci 2014. g. diskrecijskom odlukom financiran samo jedan projekt i to u pravo projekt udruge CIMS, nije točan navod da upravo ovakav način odobravanja sredstava udrugama predstavlja redovan i uobičajen način dodjele financijske potpore, osobito ukoliko se ukupan iznos sredstava koji je dodijeljen na temelju diskrecijske odluke usporedi s ukupnim iznosima koje Ministarstvo zdravlja dodjeljuje udrugama na temelju provedenih javnih natječaja. U prilog navedenom govori i podatak da je prema podacima koje je sam tužitelj dostavio u 2014. i 2015. godini financirano ukupno 109 projekata udruga, a u prvih osam mjeseci 2014. samo je jednoj udruzi, i to upravo udruzi CIMS odobreno pokroviteljstvo diskrecijskom odlukom Ministra zdravlja, ovdje tužitelja. Predlaže da Sud žalbu tužitelja odbije kao neosnovanu i potvrdi prvostupajnsku presudu.

Žalba nije osnovana.

Ispitujući prvostupanjsku presudu u dijelu u kojem je osporavana žalbom i u granicama razloga navedenih u žalbi, ovaj Sud nalazi da istom nije povrijeđen zakon na štetu tužitelja.

Prema odredbi članka 66. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 142/12. i 152/14.), protiv presude upravnog suda stranke mogu podnijeti žalbu zbog bitne povrede pravila sudskog postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja u sporu i pogrešne primjene materijalnog prava. Sud nalazi da se osporena presuda prvostupanjskog upravnog suda ne može ocijeniti nezakonitom niti po jednoj osnovi propisanoj citiranom zakonskom odredbom. To stoga jer je, prema podacima spisa, dostavljenog Sudu uz žalbu, postupak prije donošenja prvostupanjske presude proveden sukladno odredbama Zakona o upravnim sporovima, a prvostupanjski upravni sud je osporenu presudu utemeljio na dokazima i činjenicama utvrđenim u postupku donošenja pojedinačne odluke javnopravnog tijela, kao i tijekom upravnog spora, nakon čega je, pravilnom primjenom mjerodavnog materijalnog prava, osnovano zaključio da je tužitelj, donošenjem odluke o prihvatanju pokroviteljstva nad kongresom „Renesansa primarne zdravstvene zaštite“ kojeg organizira udruga CIMS i odobravanjem sredstava za organiziranje istog, na temelju svojih diskrecijskih ovlasti, kao ministar zdravlja, počinio zabranjeno djelovanje dužnosnika iz članka 7. točke c.) Zakona o sprečavanju sukoba interesa (Narodne novine, broj 26/11., 12/12., 126/12. i 48/13.-pročišćeni tekst, u daljnjem tekstu: ZSSI), a što je prvostupanjski sud obrazložio valjanim razlozima koje u cijelosti prihvaća i ovaj Sud.

Naime, navedenom zakonskom odredbom izričito je propisano da je dužnosnicima zabranjeno zlouporabiti posebna prava dužnosnika koja proizlaze ili potrebna za obavljanje dužnosti.

Suprotno žaliteljevim navodima, a imajući u vidu odredbe članka 1. stavak 2., članka 2., članka 5. stavak 1. i 3., članka 6. stavak 4. te članka 7., ZSSI-a pravilna je ocjena prvostupanjskog suda da je tužitelj – dužnosnik kao ministar zdravlja zlouporabio pravo da temeljem svoje diskrecijske odluke prihvati pokroviteljstvo koje je obuhvaćalo i dodjelu financijskih sredstava udruzi CIMS čiji je žalitelj osnivač, jedan od sveukupno 6 članova i donedavni predsjednik, a koja odluka je donesena isti dan zaprimanja zamolbe za pokroviteljstvom bez zahtjeva za žurno postupanje i bez bilo kakve dokumentacije na temelju koje bi se moglo objektivno utvrditi da li je prihvatanje pokroviteljstva nad kongresom do tada neafirmirane udruge i odobravanje sredstava za organizaciju istog bilo opravdano. Pri tome suprotno tvrdnji žalitelja prvostupanjski sud, a niti tuženik ne diskreditiraju stručnost tužitelja kao čelnika Ministarstva zdravlja, niti osporavaju njegove zakonske ovlasti, već povezivanjem svih neprijeporno utvrđenih činjenica koje detaljno obrazlažu osnovano zaključuju da se u cilju ostvarivanja svrhe ZSSI-a dužnosnik mora držati zakonskih načela, slijedom čega ne smije poduzimati radnje koje mogu stvoriti dojam njegove nepristranosti. Obveza je dužnosnika da nakon izbora ili imenovanja na javnu dužnost uredi svoje privatne poslove kako bi spriječio predvidiv sukob interesa, a ako se takav sukob pojavi dužnosnik je dužan razriješiti ga tako da zaštiti javni interes, te u slučaju dvojbe o mogućem sukobu interesa dužnosnik je dužan učiniti sve što je potrebno da odijeli privatni od javnog interesa.

Ovaj Sud nalazi da je žalitelj u konkretnom slučaju postupao suprotno odredbama ZSSI-a već samim time što nije prepoznao da bi se povodom podnesenog zahtjeva za pokroviteljstvom koje obuhvaća i financijsku potporu udruzi čiji je žalitelj u trenutku zaprimanja zamolbe za pokroviteljstvom bio jedan od šest članova, osnivač i donedavni predsjednik mogao naći u sukobu interesa. Pri tome treba imati u vidu da je svrha ovoga Zakona sprečavanje utjecaja privatnih interesa na donošenje odluka od strane tijela javne vlasti odnosno sprečavanje sukoba između privatnih i javnih interesa u obnašanju javnih dužnosti, te jačanje povjerenja građana u tijela javne vlasti (čl. 1. st. 2. ZSSI). Upravo stoga, svaka odluka, pa tako i ona donesena temeljem diskrecijske ovlasti, na što ispravno ukazuju prvostupanjski sud i tuženik, mora biti valjana i temeljito obrazložena na način da su razlozi odluke transparentni i provjerljivi, upravo da se ne bi dovela u pitanje objektivnost i nepristranost dužnosnika, a kakvo obrazloženje odluke je u konkretnom slučaju izostalo.

Dužnosnici su obvezni voditi računa o mogućim okolnostima sukoba interesa i razriješiti ih na način da zaštite javni interes, a u slučaju dvojbe o mogućem sukobu interesa dužnosnik je obvezan zatražiti mišljenje Povjerenstva (članak 6. stavak 1. ZSSI).

Kraj takvog stanja stvari, Sud ne nalazi osnovanim prigovore tužitelja iz žalbe o nepravilnoj i nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju te nepravilno primjeni materijalnog prava, a niti povrede pravila postupka. Tužitelj pravilnost pobijane presude i rješenja tuženika osporava pozivajući se u biti na iste činjenice i dokaze na koje se pozivaju i javnopravno tijelo i prvostupanjski sud, ali ih drukčije tumači, dajući u stvari svoje viđenje i ocjenu činjeničnog stanja utvrđenog u postupku te svoju interpretaciju primijenjenih zakonskih odredaba što nije od utjecaja na zakonitost osporene presude.

Slijedom izloženog, trebalo je temeljem odredbe članka 74. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima, žalbu odbiti kao neosnovanu.

U Zagrebu 4. studenoga 2015.

Predsjednica vijeća  
Ana Berlengi Fellner, v.r.

Za točnost otpisavka, ovlaštena službenik



Tanja Nemčić