



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

USI-599/16
UPRAVNI SUD
U ZAGREBU

PRIMLJENO

dana 17-05-2018

REPUBLIKA HRVATSKA
POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE
O SUKOBU INTERESA

PROJ: 7M-U-1706-P-5-15/18-26-1

PRIMLJENO: NEPOSREDNO - PRIDANO POŠTOM

dana 28-05-2018

Prilog 1

Poslovni broj: Usz-1422/17-2

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 Arme Vagner Popović, predsjednice vijeća, Ane Berlengi Fellner i Mirjane Čačić, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ljerke Morović Pavić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Siniše Varge iz Zagreba, Lepa Ves 8, kojeg zastupa opunomoćenica Mirna Hećimović, odvjetnica u Zagrebu, Ilica 919f, protiv tuženika Povjerenika za odlučivanje o sukobu interesa, Zagreb, Ulica kneza Mutimira 5, kojeg zastupa Dalija Orešković, predsjednica putem punomoćnika Danil Žapčić, savjetnik Povjerenstva, u predmetu radi sukoba interesa, odlučujući o žalbi protiv presude Upravnog suda u Zagrebu, posl. broj: UsI-599/16-7 od 19. prosinca 2016., na sjednici vijeća održanoj 14. ožujka 2018.

p r e s u d i o j e

I. Žalba se uvažava i poništava se presuda Upravnog suda u Zagrebu, posl. broj: UsI-599/16-7 od 19. prosinca 2016.

II. Odbija se tužbeni zahtjev kojim je tužitelj tražio poništenje odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, broj: 711-I-82-P-5-15/16-8-17 od 20. siječnja 2015.

Obrazloženje

Presudom prvostupanjskog suda pod točkom I. poništena je odluka tuženika, broj 711-I-82-5-5-15/16-8-17 od 20. siječnja 2015., a pod točkom II. utvrđeno je kako tužitelj kao dužnosnik nije počinio istovremenim profesionalnim obnašanjem dužnosti ravnatelja HZZO i obavljanjem poslova u KB Dubrava u smislu redovitog i stalnog zanimanja uz ostvarivanje prihoda, bez prethodnog odobrenja Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa kojim se utvrđuje da obavljanje takvih poslova ne utječe na zakonito obnašanje javne dužnosti, u razdoblju od veljače 2012. do listopada 2012., povredu članka 13. stavka 2. Zakona o sprječavanju sukoba interesa. Odlukom tuženika pod točkom I. odlučeno je da je tužitelj u razdoblju od 2. veljače 2012. do listopada 2012., počinio povredu članka 13. stavka 2. Zakona o sprječavanju sukoba interesa istovremenim profesionalnim obnašanjem dužnosti ravnatelja HZZO-a i obavljanja poslova u KB Dubrava u smislu redovitog i stalnog zanimanja uz ostvarivanje prihoda, a bez prethodnog odobrenja Povjerenstva kojim se utvrđuje da obavljanje takvih poslova ne utječe na zakonito obnašanje javne dužnosti, dok je točkom II. za navedenu povredu tužitelju izrečena sankcija iz članka 42. stavka 1. podstavka 2. Zakona o sprječavanju sukoba interesa koja se sastoji od obustave isplate dijela neto mjesečne plaće u ukupnom iznosu od 5.000,00 kn, koja će trajati 5 mjeseci te će se izvršiti u 5 jednakih mjesečnih uzastopnih obroka, svaki u pojedinačnom iznosu od 1.000,00 kn.

Protiv presude prvostupanjskog suda tuženik je izjavio žalbu zbog pogrešno utvrđenog činjenično stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. Poziva se na odredbu članka 13. Zakona o sprječavanju sukoba interesa i ističe da u prvostupanjskom upravnom sporu činjenicu profesionalnog obnašanja dužnosti te istovremenog obavljanja drugog zanimanja uz naknadu nisu bile sporne, a iako je tužitelj to isticao nije osporeno utvrđenje da se tužiteljevo obavljanje poslova na temelju ugovora o djelu od 10. veljače 2012., može smatrati drugim redovitim ili stalnim zanimanjem. Navodi da je na temelju izvedenih dokaza prvostupanjski sud utvrdio zajedničku namjeru stranaka ugovora o djelu od 10. veljače 2012. na temelju saslušanja tužitelja i pozivom na navode dopisa KB Dubrava dostavljenog 17. ožujka 2015., suprotno odredbama tog Ugovora, odnosno isključivo radi obavljanja poslova edukacije studenata i specijalizanata, odnosno da je ove poslove tužitelj i obavljao, zbog čega mu nije bilo potrebno prethodno odobrenje tuženika. Tuženik smatra da se prvostupanjski sud u obrazloženju presude propustio pozvati i na prvi odlomak dopisa KB Dubrava od 17. ožujka 2015. u kojem je navedeno da su poslovi koje je dužnosnik obavljao temeljem ugovora taksativno navedeni u članku 1. tog Ugovora, a to su nedvojbeno poslovi praktične i zdravstvene djelatnosti, a ne edukativne. Stoga zaključuje da iz navedenog dopisa proizlazi da je tužitelj pružao opisane zdravstvene usluge za pacijente u javnom zdravstvu, što je i primarna djelatnost kliničke bolnice u smislu odredbi Zakona o zdravstvenoj zaštiti, dok je provedba praktične nastave za studente i specijalističko usavršavanje za specijalizante sporedna djelatnost KB Dubrava. Također smatra da je prvostupanjski sud pogrešno zaključio da je za vrijeme važenja ugovora o djelu poslove oralne kirurgije obavljao specijalizant, a ne tužitelj koji ga je samo nadgledao u radu i educirao, jer iz zapisnika o saslušanju to ne proizlazi, već proizlazi da je tužitelj nastavio raditi u ambulanti za kiruršku protetiku kako bi se uz njega za rad osposobio i navedeni specijalizant. Ističe da tužitelj niti tijekom postupka pred tuženikom niti tijekom prvostupanjskog upravnog spora nije spomenuo da bi navedeni specijalizant ili bilo koja druga osoba umjesto tužitelja izvodila ugovorene poslove iz zdravstvene djelatnosti Ambulante za kiruršku protetiku, a takvo što ne spominje se niti u dopisu KB Dubrava. Tuženik smatra da je prvostupanjski sud prihvatio iskaz tužitelja kao istinit i vjerodostojan iako je tužitelj zainteresiran za uspjeh u ovom upravnom sporu, a njegov iskaz se samo djelomično podudara s navodima iz dopisa KB Dubrava, a izričito je suprotan sadržaju sklopljenog ugovora o djelu. Smatra da je ovakvom ocjenom dokaza prvostupanjski sud postupio protivno odredbi članka 33. stavka 5. Zakona o upravnim sporovima, odnosno članku 221a Zakona o parničnom postupku. Poziva se na odredbe Zakona o obveznim odnosima i smatra da nije bilo mjesta primjeni odredaba u tumačenju ugovora jer se ove odredbe primjenjuju u slučaju spora između stranaka obveznopravnog ugovora, što ovdje nije bio slučaj. Također smatra da se načelo tumačenja ugovora nije moglo primijeniti u upravnom sporu pokrenutom protiv odluke tuženika jer bi to u konačnici moglo dovesti do manipulacije činjenicama, odnosno onemogućilo bi se dosljedna primjena Zakona o sprječavanju sukoba interesa. Smatra nadalje da je prvostupanjskom presudom pogrešno primijenjena odredba članka 13. Zakona o sprječavanju sukoba interesa jer je neprijepono da tužitelj nije bio imenovan mentorom specijalizantima niti je podnio bilo kakav materijalni dokaz da je formalno držao nastavu studentima za što nije dobio prethodno odobrenje tuženika.

Predlaže da Sud žalbu uvaži i poništi prvostupanjsku presudu te odbije tužbeni zahtjev.

Žalba je dostavljena na odgovor tužitelju koji se nije očitovao o žalbenim navodima.

Žalba je osnovana.

Prvostupanjski sud nije prihvatio stajalište tuženika prema kojem je tužitelj u razdoblju od veljače 2012. do listopada 2012. počinio povredu članka 13. stavka 2. Zakona o sprečavanju sukoba interesa (Narodne novine, broj 26/11., 12/12., 124/12., 48/13. i 57/15.) istovremenim profesionalnim obnašanjem dužnosti ravnatelja HZZO-a i obavljanjem poslova u KB Dubrava u smislu redovitog i stalnog zanimanja uz ostvarivanje prihoda, bez prethodnog odobrenja Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa kojim se utvrđuje da obavljanje takvih poslova ne utječe na zakonito obnašanje javne dužnosti. Naime, tijekom prvostupanjskog upravnog spora utvrđeno je da je tužitelj u KB Dubrava uspostavio i vodio ambulantu za kiruršku protetiku od 1993. koja je jedinstvena u RH i na koju se studenti specijalizanti mogu praktično educirati iz područja kirurške protetike. Kako je tužitelj otišao iz bolnice na obavljanje dužnosti u HZZO sa KB Dubrava sklopio je ugovor, za koji je prvostupanjski sud ocijenio da je sklopljen radi osiguravanja kontinuiteta rada ambulate osposobljavanjem specijalizanata i praktičnom edukacijom studenata i specijalizanata drugih ustanova koji obavljaju dio specijalističkog staža u KB Dubrava. Prvostupanjski sud je zaključio da je edukacija bila zajednička namjera ugovaratelja u smislu odredbe članka 319. stavka 2. Zakona o obveznim odnosima zbog čega tužitelju nije bilo potrebno prethodno odobrenje tuženika za obavljanje ovih poslova, čime tužitelj nije ni počinio povredu iz članka 13. stavka 2. Zakona o sprečavanju sukoba interesa.

Stajalište i zaključak prvostupanjskog suda sadržani u obrazloženju osporene presude ovaj Sud ne prihvaća.

Odredbom članka 3. stavka 1. točke 31. Zakona o sprečavanju sukoba interesa propisano je da su dužnosnici u smislu tog Zakona direktor, zamjenik direktora i pomoćnici direktora Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje. Prema odredbi članka 13. ovog Zakona za vrijeme obnašanja javne dužnosti na koju je izabran, odnosno imenovan dužnosnik ne smije obnašati drugu javnu dužnost, osim ako je zakonom drugačije propisano (stavak 1.). Prema odredbi stavka 2. ovog članka Zakona dužnosnici koji profesionalno obnašaju javnu dužnost za vrijeme njezinog obnašanja ne mogu uz naknadu ili radi ostvarivanja prihoda obavljati druge poslove u smislu redovitog ili stalnog zanimanja osim ako Povjerenstvo na prethodni zahtjev dužnosnika utvrdi da predmetni poslovi ne utječu na zakonito obnašanje javne dužnosti. Odredbom stavka 3. ovog članka Zakona propisano je da prethodno odobrenje Povjerenstva nije potrebno za obavljanje znanstvene, istraživačke, edukacijske, sportske, kulturne, umjetničke, samostalne, poljoprivredne djelatnosti, za stjecanje prihoda po osnovi autorskih patentnih i sličnih prava intelektualnog i industrijskog vlasništva te za stjecanje prihoda i naknada po osnovi sudjelovanja u međunarodnim projektima koje financira Europska unija, strana država, strana i međunarodna organizacija i udruženje.

U provedenom postupku neprijeporno je utvrđeno da je tužitelj sa KB Dubrava sklopio ugovor o djelu od 10. veljače 2012. kojim se obvezuje za potrebe KB Dubrava u Ambulanti za kiruršku protetiku, uz naknadu, obavljati poslove izrade proteza i epiteza za bolesnike operirane zbog tumora glave i vrata te bolesnike s disfunkcijom temporomandibularnog zgloba na Klinici za kirurgiju lica, čeljusti i usta dva puta tjedno po 8 sati i to od 2. veljače 2012. do 31. prosinca 2012. Nesporno je između HZZO-a kao poslodavca te KB Dubrava sklopljen ugovor o međusobnim pravima i obvezama dana 10. srpnja 2012. kojim se tužitelj obvezuje za KB Dubrava obavljati poslove koji su navedeni i u ugovoru o djelu od 10. veljače 2012. u Ambulanti za kiruršku protetiku dva puta tjedno po 8 sati počevši od 22. lipnja 2012. s tim što je navedeno da će se tijekom rada vršiti edukacija, praćenje i nadzor rada specijalizanata, za što tužitelj nije pribavio mišljenje Povjerenstva. Također sklopljen je treći ugovor o poslovnoj suradnji između HZZO-a i KB Dubrava dana 19. listopada 2012. kojim je sporazumno utvrđeno da postoji potreba za međusobnom

poslovnom suradnjom radi sudjelovanja tužitelja u postupku edukacije specijalizanata i studenata dentalne medicine te praćenje nadzora njihovog rada u KB Dubrava.

Iz navedenih, nesporno sklopljenih ugovora jasno proizlazi da se namjera ugovornih stranaka u pogledu potrebe obavljanja poslova u Ambulanti za kiruršku protetiku KB Dubrava mijenjala, zbog čega su i sklapani različiti ugovori. Tek treći ugovor sklopljen 19. listopada 2012. utvrđuje potrebu za radom tužitelja na poslovima edukacije specijalizanata i studenata dentalne medicine te praćenje nadzora njihovog rada u KB Dubrava.

Zakon o obveznim odnosima (Narodne novine, broj 35/05., 41/08., 125/11. i 78/15.) na koji se prvostupanjski sud u obrazloženju presude poziva, nije primijenjiv na konkretan slučaj. Ovo iz razloga što odredba članka 319. tog Zakona jasno propisuje da se odredbe ugovora promjenjuju onako kako glase, a pri tumačenju spornih odredbi ne treba se držati doslovnog značenja pojedinih izričaja, već treba istraživati zajedničku namjeru ugovaratelja i odredbu tako razumjeti kako to odgovara načelima obveznog prava utvrđenim tim Zakonom. Ugovorom o djelu sklopljenim između tužitelja i KB Dubrava dana 10. veljače 2012. navedeni su poslovi koje se tužitelj kao izvršitelj obvezao obaviti prema potrebama KB Dubrava kao naručitelja i obavljanje ovih poslova među ugovornim stranama se izvršavalo i nije bilo sporno. Stoga prvostupanjski sud nije imao na zakonu utemeljenih razloga za ispitivanje i utvrđivanje volje stranaka jer među strankama nije bilo spornih odredbi ugovora. Ugovor koji je zatim sklopljen između HZZO-a i KB Dubrava nije stavio izvan snage sklopljeni ugovor o djelu a također je nabrajao poslove koje će za KB Dubrava u Ambulanti za kirurgiju čeljusti obavljati tužitelj uz naknadu. Tek treće sklopljeni ugovor odnosi se na obavljanje poslova u Ambulanti KB Dubrava u svrhu edukacije specijalizanata i studenata dentalne medicine. Dakle, tek za obavljanje poslova koji su predmet treće sklopljenog ugovora tužitelju nije bila potrebna prethodna suglasnost Povjerenstva.

Kako je u provedenom postupku neprijeporno utvrđeno da je za vrijeme obnašanja dužnosti ravnatelja HZZO-a tužitelj obavljao poslove u KB Dubrava u smislu redovitog i stalnog zanimanja uz ostvarenje prihoda, a bez prethodnog odobrenja Povjerenstva u smislu odredbe članka 13. stavka 2. Zakona o sprečavanju sukoba interesa to je prema ocjeni ovog Suda tuženik pravilno utvrdio da je tužitelj počinio povredu propisanu tim Zakonom i odredio mu sankciju sukladno odredbi članka 42. stavka 1. podstavka 2. istog Zakona u vidu obustave isplate dijela neto mjesečne plaće u ukupnom iznosu od 5.000,00 kn koja će trajati kroz pet mjeseci i izvršiti se u pet jednakih mjesečnih uzastopnih obroka.

Iz navedenih razloga Sud je ocijenio da je presuda prvostupanjskog suda utemeljena na pogrešnoj primjeni materijalnog prava zbog čega je na temelju odredbe članka 74. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12. i 152/14., 94/16. i 29/17.) valjalo odlučiti kao u izreci.

U Zagrebu 14. ožujka 2018.

Predsjednica vijeća
Arma Vagner Popović, v.r.

Za točnost otpis - ovlaštjeni službenik



Tanja Nemčić