



REPUBLIKA HRVATSKA
UPRAVNI SUD U ZAGREBU
Avenija Dubrovnik 6 i 8

Poslovni broj: UsI-2975/14-10
REPUBLIKA HRVATSKA
POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE
O SUKOBU INTERESA

BROJ: 7M-U-5357-7-15-14/16-26-1

PRIMLJENO: NEPOSREDNO - SLANO POŠTI

..... dana 19.12.2016.

Omot u privitku. Prilog: 1. Priloga 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

Upravni sud u Zagrebu, po sucu toga suda Ivanu Levaku, te zapisničarki Zdravki Škorić, u upravnom sporu tužitelja Milana Bandića iz Zagreba, Bužanova 4, kojeg zastupa opunomoćenik Tihomir Rubeša, odvjetnik u Zagrebu, Palmotićeva 64a, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Zagreb, Ulica kneza Mutimira 5, koje zastupa Filip Štefan, dipl. iur., radi sukoba interesa, nakon zaključene javne i usmene rasprave dana 2. prosinca 2016. godine, u nazočnosti opunomoćenika stranaka, dana 9. prosinca 2016. godine,

p r e s u d i o j e

I. Poništava se odluka Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Broj: 711-I-1581-SI-15/14-15-4 od 10. lipnja 2014. godine, u točki II. izreke.

II. Nalaže se tuženiku da u roku od 30 dana od dana dostave presude donese novu odluku.

Obrazloženje

Tužitelj je podnio tužbu ovom sudu dana 8. kolovoza 2014. godine protiv odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Broj: 711-I-1581-SI-15/14-15-4 od 10. lipnja 2014. godine, kojom je u točki I. izreke odlučeno da je tužitelj, kao dužnosnik, počinio zabranjeno djelovanje dužnosnika iz članka 7. točke d) ZSSI, primanjem mjesecne naknade u iznosu od 2.400,00 kn za obnašanje dužnosti predsjednika Turističke zajednice Grada Zagreba (dalje: TZGZ) uz istovremeno primanje plaće za obnašanje dužnosti gradonačelnika Grada Zagreba u razdoblju od ožujka 2011. godine do siječnja 2014. godine, te primitkom naknade u iznosu od 1.378,11 kn za članstvo u Odboru za javna priznanja za rad na sjednicama tog tijela. Točkom II. izreke je za gore opisanu povredu ZSSI tužitelju kao dužnosniku izrečena sankcija iz članka 42. stavka 1. podstavka 2. ZSSI-a, obustava isplate dijela neto mjesecne plaće u ukupnom iznosu od 12.000,00 kn, koja će trajati četiri mjeseca, te će se izvršiti u četiri jednaka uzastopna mjesecna obroka. Treba naglasiti da je tuženik donio ispravak predmetne odluke, Broj: 711-I-1827-SI-15/14-18-1 od 26. kolovoza 2014. godine, kojim je ispravio odluku Povjerenstva, Broj: SI-15/14 od 10. lipnja 2014. godine na način da se u točki I. izreke te odluke briše riječ "stavka" a u točki II. izreke iste odluke broj "12.000,00" zamjenjuje se brojem "15.000,00", s tim da će se navedeni ispravci upisati u izvornik odluke. Budući da je odluka o ispravku postala pravomoćna, ispravak proizvodi pravni učinak od dana od kojeg proizvodi pravni učinak odluka od 10. lipnja 2014. godine, tako da je predmet ovog upravnog

spora poništavanje točke II. odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa od 10. lipnja 2014. godine sa izrečenom sankcijom u ukupnom iznosu od 15.000,00 kn.

Tužitelj smatra da je tuženik prilikom donošenja pobijane odluke pogrešno ocijenio okolnosti relevantne za odmjeravanje sankcije. Naime, isti nije niti jednim svojim nalogom, kao ni aktom, a niti na bilo koji način utjecao na odluke Skupštine TZGZ, te Gradske Skupštine Grada Zagreba, a čija tijela su bila dužna, u pripremi svojih odluka, otkloniti sve eventualne nepravilnosti i nezakonitosti. Stoga tužitelj naglašava kako na njegovoj strani ne postoji njegova osobna odgovornost za navedene propuste, koji su bili u ingerenciji navedenih nadležnih tijela. Pri tome, tužitelj ukazuje na stajalište Ustavnog suda RH, kako je svrha mjera koje propisuje ZSSI pravodobno sprječavanje predvidivog, odnosno potencijalnog sukoba interesa, odnosno djelotvorno rješavanje već postojećeg ili novonastalog sukoba. Svrha sankcija koje propisuje ZSSI, prema mišljenju Ustavnog suda RH, nije kažnjavanje dužnosnika zato što se zatekao u sukobu interesa, već je njihova svrha kažnjavanje onih koji se ne pridržavaju zakonskih obveza propisanih ZSSI. Također, stajalište je Ustavnog suda RH da tuženik pripada skupini tzv. preventivnih antikorupcijskih tijela, kojima je zadaća provođenje politike koja promiče sudjelovanje društva i odražava načela vladavine prava, pravilnog upravljanja javnim poslovima i javnom imovinom, čestitost, transparentnost i odgovornost i, kada je to primjerno, nadgledanje i usklađivanje provedbe te politike, te povećanje i širenje spoznaja o sprječavanju korupcije. Dakle, tuženik je na temelju pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja donio pogrešnu odluku u pogledu visine sankcije. Tuženik tvrdi da je uzeo u obzir sve okolnosti o kojima ovisi stupanj odgovornosti dužnosnika za počinjenu povredu ZSSI, kao i težinu nastalih posljedica povrede. Međutim, tužitelj posebice ističe da u konkretnom slučaju nisu nastupile apsolutno nikakve štetne posljedice povrede. U pogledu određivanja visine sankcije ističe se da je pogrešno tuženik stavio u korelaciju ukupan iznos isplate naknada u odnosu na visinu prosječne godišnje plaće dužnosnika. Navedeno je pogrešno iz razloga što dužnosnik nije godišnje primao 132.800,00 kn, a niti je primao na godišnjoj osnovi naknade u visini 12% godišnje plaće. Osim toga, naknade su uplaćivane tijekom intervala od šest godina i bez namjere da se ostvari bilo kakav dodatan prihod.

Slijedom iznesenog tužitelj predlaže da sud poništi napadanu odluku, i to u točki II. izreke.

Tijekom upravnog spora tužitelj se poziva na članak 7. stavak 1. točku d) ZSSI (2011.), te ističe da nepažnjom u postupanju tužitelja nije došlo do situacije u kojoj je stavljen privatni interes ispred zaštite javnog interesa, budući da se u konkretnom slučaju radi o poziciji po položaju, a ne izboru dužnosnika i svjesnom ponašanju iz domene sukoba interesa. Navedena pozicija predsjednika TZGZ ni u kojem slučaju nije ovlast koja je dovela do zlouporabe u razmjerima općedruštvene štete i time nije morala biti kažnjena kaznom u visini koju tužitelj tužbom osporava, budući je propust učinjen nepažnjom bez namjere kršenja zakona. Nadalje, tužitelj je izvršio povrat spornih iznosa isplaćenih na ime naknada kako preko TZGZ, tako i preko Stručne službe Gradske skupštine Grada Zagreba. Pri tome tužitelj upućuje na smisao ZSSI, a kako to proizlazi iz Smjernica o sukobu interesa za javne dužnosnike (2011.), u kojima je navedeno da je smisao ZSSI ne samo sankcioniranje, već i pomoći u prepoznavanju radi preventivnog djelovanja i izbjegavanja stvarnog sukoba interesa. Isti upućuje i na članak 42. ZSSI, koji propisuje sankcije, koje se mogu izreći za povredu odredbi ZSSI. Tako tuženik navodi da je prilikom odmjeravanja vrste i visine sankcije, ocijenio sve okolnosti o kojima ovisi stupanj odgovornosti dužnosnika za počinjenu povredu ZSSI, kao i težinu nastalih posljedica povrede. U svezi s tim tužitelj ističe da tuženik nije nigdje obrazložio, a niti dokazao koje su to teške posljedice nastale počinjenom povredom ZSSI. Tuženik tvrdi da je okolnost koja je utjecala na nužnost izricanja sankcije obustave isplate dijela neto mjesecne plaće kao teže sankcije, to što je tužitelj kao dužnosnik od tuženika zatražio mišljenje upravo o tome da li uz primanje plaće za obnašanje dužnosti

gradonačelnika Grada Zagreba, ima pravo i na naknadu za obavljanje dužnosti predsjednika TZGZ, pa unatoč urednom primitu mišljenja ranijeg saziva Povjerenstva od 29. rujna 2011. godine u kojem se dužnosniku izričito tumači da na primanje naknade za obnašanje dužnosti predsjednika TZGZ nema pravo, tužitelj je nastavio primati ovu dodatnu naknadu, umjesto da je poduzeo radnje kojima svoje postupanje usklađuje s odredbama ZSSI. Međutim, tužitelj smatra da nije zanemario činjenicu postavljenog upita i dostavljenog mišljenja, budući da smatra spornim i nedorečenim Pravilnik tuženika po kojem je Povjerenstvo dostavilo mišljenje dužnosniku, ali ne i tijelu koje je vršilo isplate. Dakle, predmetno mišljenje upućeno je dužnosniku, ali ne i TZGZ, pa tuženik nije prihvatio to obrazloženje, jer je sukladno članku 5. stavku 2. ZSSI dužnosnik osobno odgovoran za svoje postupanje u obnašanju javne dužnosti. Isti je bio dužan poduzeti radnje kojima i kao gradonačelnik Grada Zagreba i kao predsjednik TZGZ ukazuje Stručnoj službi TZGZ koja vrši isplate, da obustavi daljnju isplatu dodatnih naknada. U svezi s tim tužitelj naglašava da je kao odgovoran obustavio isplate i izvršio povrat naknada. Isti upućuje na članak 44. stavak 1. ZSSI, koji propisuje da sankciju obustave isplate neto mjesecne plaće Povjerenstvo izriče u iznosu od 2.000,00 do 40.000,00 kn, vodeći računa o težini i posljedicama povrede ZSSI. Tako tuženik navodi da je prilikom odabira visine sankcije otežavajućom okolnosti ocijenio da je dužnosnik primao dodatnu naknadu za poslove obnašanja javnih dužnosti kroz dulje vremensko razdoblje, te da je dužnosnik, primanjem dodatnih naknada ukupno ostvarivao dodatni prihod u ukupnom iznosu od 132.800,00 kn, a što tuženik smatra značajnim iznosom. Kada se prihod po osnovi dodatnih naknada stavi u omjer s prihodima koje dužnosnik ostvaruje od obnašanja osnovne javne dužnosti gradonačelnika Grada Zagreba, koji se kreću u rasponu od 236.365,10 kn u 2009. godini, pa do 218.774,54 kn u 2013. godini, proizlazi da dodatne naknade koje je dužnosnik primao iznose oko 12% ukupno ostvarenih prihoda na godišnjoj razini. Olakšavajućom okolnošću tuženik je cijenio činjenicu da je dužnosnik u cijelosti izvršio povrat neosnovano isplaćenih naknada, i to iznos od 122.400,00 kn u korist TZGZ, te iznos od 10.401,72 kn u korist proračuna Grada Zagreba. U konačnici tuženik smatra, da je za utvrđenu povredu ZSSI primjerena sankcija obustava isplate dijela neto mjesecne plaće u iznosu od 12.000,00 kn, koja će trajati četiri mjeseca, te će se izvršiti u četiri jednaka uzastopna mjesecna obroka. Nadalje, tužitelj naglašava da je razvidno da kao član Odbora za javna priznanja ne može povrijediti javni interes, odnosno svoje obveze, te da biti članom tog Odbora ne predstavlja obnašanje druge javne dužnosti, bez obzira na činjenicu što je član Odbora ujedno i dužnosnik, pa je za istog upitno je li je kršen ZSSI i u kojoj mjeri. Također, tužitelj opetovano ističe da je tuženik prilikom donošenja pobijane odluke pogrešno ocijenio okolnosti relevantne za odmjeravanje sankcija. Jer, isti nije niti jednim svojim nalogom, kao niti aktom, a niti na bilo koji način utjecao na odluke Skupštine TZGZ, te Gradske skupštine Grada Zagreba, a čija tijela su bila dužna, u pripremi svojih odluka, otkloniti sve eventualne nepravilnosti i nezakonitosti. Stoga, u konkretnom slučaju tužitelj smatra kako ne njegovoj strani postoji njegova osobna odgovornost za navodne propuste, ali ne isključiva, za one propuste koji su bili u ingerenciji navedenih tijela i koja su trebala intervenirati zajedno s tužiteljem. Nije u pravu tuženik, kada ističe da nije relevantno jesu li službe pogriješile zato što su isplaćivale naknade, jer da one i drugi propisi nisu predmetom ovog postupka. Svi propisi pojedinačno i zajedno itekako su relevantni u konkretnom slučaju. Upravo osobna odgovornost dužnosnika je isprepletena i sa odgovornošću i kompetencijom i zakonitošću rada službi koje bi trebale biti servis i jedna od kontrolnih točaka u pripremi dijela materijala za rad i obnašanje dužnosti dužnosnika, i to im je zadaća. Samim činom povrata spornih isplaćenih naknada, već i prije odluke tuženika, tužitelj je, kao dužnosnik, pokazao svoju odgovornost, svijest i namjeru da o svakoj mjeri prevenira svaki mogući sukob interesa, kao i povredu zakona. zbog čega smatra da u ovom slučaju doista nema potrebe za primjenom konkretne sankcije u njenoj visini u iznosu od 12.000,00 kn, a kako je određena u točki II.

Odluke. Osim toga, ovdje nisu nastupile apsolutno nikakve štetne posljedice povrede, te je tuženik pogrešno stavio u korelaciju ukupan iznos isplate naknada u odnosu na visinu prosječne godišnje plaće dužnosnika. To je pogrešno iz razloga što dužnosnik nije godišnje primao 132.800,00 kn, a niti je primao na godišnjoj osnovi naknade u visini 12% godišnje plaće. Tako tužitelj naglašava da su naknade uplaćivane tijekom intervala od šest godina i bez namjere da se ostvari bilo kakav dodatan prihod. Dakle, previsoko je odmjerena iznos sankcije, jer se radi o nenamjernom kršenju zakonske odredbe, do kojeg je došlo isključivo nepažnjom i propustom nadležnih tijela, koja su određivala stručne poslove TZGZ i u stručnoj službi Gradske skupštine, tj. ne samo namjerom tužitelja. Nejasan je stav tuženika, njegova procjena u odnosu na sve navedene okolnosti konkretnog slučaja koje su uzete u obzir, odnosno nisu uzete u obzir, prilikom odmjeravanja sankcije tužitelju. Stoga se ne može prihvati navod tuženika da je obrazloženje odluke kojom je odmjerena visina kazne, odnosno sankcije "iznesena ilustrativno".

U svom odgovoru na tužbu tuženik ostaje kod razloga iznijetih u obrazloženju pobijanog rješenja, te predlaže da sud odbije tužbu i tužbeni zahtjev. Isti se poziva na članak 5. stavak 3., članak 6., te članak 7. stavak 1. točku d) ZSSI, te naglašava da osobna odgovornost tužitelja postoji i u odnosu na naknadu koju je primio kao član Odbora za javna priznanja Gradske skupštine Grada Zagreba. Tuženik ne može kao razlog nepoštivanja zakona, prihvati obrazloženje tužitelja da na nedopuštenost primanja navedene naknade, kao i naknade za obavljanje funkcije predsjednika TZGZ, nije bio upozoren od strane pravne službe tijela vlasti u kojem obnaša javnu dužnost. Naime, pravna presumpcija poznavanja propisa nakon proteka određenog roka od njihove objave u "Narodnim novinama" obvezuje sve građane, dok se od onih koji u ime građana, kao izabrani dužnosnici, obnašaju određene javne dužnosti, opravdano očekuje čak i viša razina svijesti, pa bi dužnosnici trebali voditi računa o tome da njihovo postupanje sukladnom pozitivnim zakonskim odredbama mora služiti i kao primjer ostalima. Dužnosnik je u slučaju dvojbe smije li primati naknadu za članstvo Odbora za javna priznanja, morao zatražiti mišljenje tuženika, kao što je to učinio vezano za naknadu koju je primao kao predsjednik TZGZ. Institut mišljenja iz članka 6. ZSSI nije određen kao mogućnost koja dužnosnicima stoji na raspolaganju već iz izričaja: "Dužnosnici moraju zatražiti mišljenje Povjerenstva", proizlazi obveza dužnosnika da u slučaju dvojbe zatraže mišljenje. Osobna odgovornost proizlazi i iz koncepta samog ZSSI, koji propisuje zabrane i ograničenja za same dužnosnike, te sankcije koje se izriču dužnosnicima osobno, a ne javnim tijelima u kojima obnašaju dužnost. Tuženik ističe da tužitelj pogrešno zaključuje da je sankcioniran zbog nastanka situacije sukoba interesa do koje je došlo uslijed obnašanja druge javne dužnosti, odnosno povrede članka 12. ZSSI. Jer, ZSSI se sadržajno sastoji od dva dijela, od kojih prvi dio čine etičke odredbe sadržane u člancima 2., 5. i 6. ZSSI, za čiju povrodu zakon ne predviđa sankcije, već Povjerenstvo donosi deklaratornu odluku kojom utvrđuje da se dužnosnik našao u situaciji sukoba interesa stavljanjem privatnog interesa iznad javnog. U tom slučaju sankcija za dužnosnika koji se našao u sukobu interesa trebala bi biti političke naravi, odnosno gubitak povjerenja građana. Većim se pak dijelom ZSSI sastoji od konkretnih pravnih pravila zbog čijih se povreda dužnosnicima izriču propisane sankcije ZSSI. Tako se i u konkretnom slučaju ne radi o situaciji sukoba interesa na način kako je isti definiran člankom 2. ZSSI, već o kršenju zakonske odredbe i to odredbe članka 7. stavka 1. točke d) ZSSI, koju je bilo potrebno sankcionirati. Nadalje, tužitelj ne osporava da je uz plaću za obnašanje dužnosti gradonačelnika Grada Zagreba primao mjesecnu naknadu u iznosu od 2.400,00 kn za obnašanje dužnosti predsjednika TZGZ, te da je primio naknadu u iznosu od 1.378,11 kn za članstvo u Odboru za javna priznanja. Koju će od mogućih sankcija propisanih člankom 42. ZSSI tuženik izreći u određenom slučaju, kao i odluka o visini sankcije ovisi o procjeni tuženika, koja se temelji na svim okolnostima konkretnog slučaja. Koje su okolnosti uzete u

obzir prilikom odmjeravanja sankcije tužitelju je obrazloženo pobijanom odlukom. Navod iz dijela obrazloženja o visini sankcije da dodatne naknade, koje je dužnosnik primao, iznose oko 12% prihoda koje tužitelj ostvaruje obnašanjem dužnosti gradonačelnika na godišnjoj razini, iznesen je ilustrativno i nije bio odlučujući faktor prilikom donošenja odluke o visini sankcije.

Tijekom upravnog spora tuženik je naveo da tužitelj netočno ističe kako tuženik nije uzeo u obzir činjenicu vraćanja primljenih naknada, budući da je to izričito navedeno u obrazloženju kao okolnost opravdanosti izricanja blaže sankcije, koja je izrečena u donjoj polovici zakonskog raspona, s time da ta okolnost svakako ne otklanja protupravnost. Osim toga, tuženik naglašava da se sukladno članku 4. stavku 2. Zakona o upravnim sporovima, spor ne može voditi o pravilnosti odluke tuženika o odabiru vrste i visine sankcije na način kako to navodi tužitelj. Jer, sankcija je odabrana i odmjerena sukladno zakonskom okviru, te svrsi izricanja sankcije za povrede striktno propisanih zabrana, kako je i predmetna. Tuženik je u obrazloženju izričito iznio sve okolnosti, a posebno naglašava da su otegotne okolnosti što tužitelj nije postupao sukladno zakonskoj zabrani, iako je dobio mišljenje Povjerenstva, kojim mu se na zabranu izričito ukazuje. Obzirom da tužitelj ustraže na tvrdnji da je posljedica povrede otpala zbog vraćanja primljenih sredstava, tuženik ističe da se materijalna posljedica ove povrede može očitovati kroz štetu za proračun Grada Zagreba u vidu zakonske zatezne kamate povodom stjecanje bez osnove, koju bi u parničnom postupku proračun mogao potraživati od nepoštenog stjecatelja, s time da je tužitelj svakako nepošten, ako ne prije, onda najkasnije od primanja predmetnog mišljenja Povjerenstva u listopadu 2011. godine. Nematerijalna posljedica ove povrede je u poruci nevažnosti poštivanja propisa za borbu protiv sukoba interesa kod ostvarivanja vlastitog probitka koju šalje dužnosnik građanima i drugim dužnosnicima dugotrajnim ostvarivanjem predmetnog prihoda protivno zakonu i protivno aktu nadležnog tijela, koje ga je izričito upozorilo na prihode.

Tužbeni zahtjev je osnovan, a prema slobodnom uvjerenju suda, te na temelju razmatranja svih pravnih i činjeničnih pitanja, shodno članku 55. stavku 3. Zakona o upravnim sporovima.

Tijekom postupka izvršen je uvid u cijelokupni spis predmeta, te spis tuženika, a posebice u odluku Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Broj: 711-I-1581-SI-15/14-15-4 od 10. lipnja 2014. godine (list 11-16 spisa), odluku tuženika o pokretanju postupka za odlučivanje o sukobu interesa protiv tužitelja kao dužnosnika i gradonačelnika Grada Zagreba, Broj: 711-I-1184-SI-15/14-02-17 od 17. travnja 2014. godine, te mišljenje tuženika, Broj: 711-I-214-01-M-62/11 od 3. listopada 2014. godine.

Kod donošenja odluke u ovom predmetu sud je polazio od sadržaja pobijane odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Broj: 711-I-1581-SI-15/14-15-4 od 10. lipnja 2014. godine, kojom je u točki I. izreke odlučeno da je tužitelj, kao dužnosnik, počinio zabranjeno djelovanje dužnosnika iz članka 7. točke d) ZSSI, primanjem mjesecne naknade u iznosu od 2.400,00 kn za obnašanje dužnosti predsjednika Turističke zajednice Grada Zagreba (dalje: TZGZ) uz istovremeno primanje plaće za obnašanje dužnosti gradonačelnika Grada Zagreba u razdoblju od ožujka 2011. godine do siječnja 2014. godine, te primitkom naknade u iznosu od 1.378,11 kn za članstvo u Odboru za javna priznanja za rad na sjednicama tog tijela. Točkom II. izreke je za gore opisanu povodu ZSSI tužitelju kao dužnosniku izrečena sankcija iz članka 42. stavka 1. podstavka 2. ZSSI-a, obustava isplate dijela neto mjesecne plaće u ukupnom iznosu od 12.000,00 kn, koja će trajati četiri mjeseca, te će se izvršiti u četiri jednaka uzastopna mjesecna obroka. Naime, tuženik je na 51. sjednici od 17. travnja 2014. godine pokrenuo postupak za odlučivanje o sukobu interesa protiv tužitelja kao dužnosnika, gradonačelnika Grada Zagreba, zbog moguće povrede članka 7. točke d) ZSSI, koja proizlazi iz istovremenog primanja plaće za obnašanje javne dužnosti gradonačelnika Grada Zagreba i primanja dodatnih naknada za poslove obnašanja javnih dužnosti. Tako je tuženik utvrdio da

je tužitelj u razdoblju od 2009. do 2013. godine, osim ostvarenih primitaka na neto plaću od Grada Zagreba, ostvarivaо i prihode od drugog dohotka, i to od TZGZ je u 2009. godini ostvario iznos od 2.400,00 kn, u 2010. godini iznos od 28.800,00 kn, u 2011. godini iznos od 28.800,00 kn, u 2012. godini iznos od 28.800,00 kn, u 2013. godini iznos od 28.800,00 kn i u 2014. godini iznos od 4.800,00 kn, odnosno sveukupno iznos od 122.400,00 kn. Osim toga, od stručne službe Grada Zagreba je u 2009. godini primio iznos od 9.023,61 kn i u 2011. godini iznos od 1.378,11 kn, odnosno ukupni iznos od 10.401,72 kn. Od TD Duplicato media d.o.o. u 2010. godini tužitelj je zaprimio iznos od 1.500,00 kn. Na predmetnu odluku tužitelj je dostavio pisano očitovanje u kojem odgovornost za primanje navedene mjesecne naknade u iznosu od 2.400,00 kn prebacuje na stručnu službu TZGZ, koja nije u pripremi odluke Skupštine otklonila moguće nepravilnosti i nezakonitosti. Isti dalje navodi da je izvršio povrat naknada koju je primio kao predsjednik TZGZ. Što se tiče mišljenja, Broj: 711-I-214-01-M-61/11 od 29. rujna 2011. godine Povjerenstva u ranijem sastavu, tužitelj navodi da je zatražio mišljenje zbog nedostatka i nejasnoća ranije važećeg Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti ("Narodne novine", broj: 163/03, 94/04, 48/05, 141/06, 60/08, 38/09. i 92/10.). To mišljenje tužitelj je uredno zaprimio u svojstvu gradonačelnika Grada Zagreba, ali mišljenje nije proslijedeno na znanje i postupanje TZGZ, a s obzirom da je isti smatrao da će TZGZ kao tijelu koje vrši isplatu naknada, mišljenje biti dostavljeno od strane tuženika. Nadalje, tužitelj navodi da je kao član Odbora za javna priznanja Gradske skupštine Grada Zagreba primao naknadu za rad na sjednicama tog Odbora u razdoblju od siječnja do travnja 2009. godine, te da je navedene naknade isplaćivala Stručna služba Gradske skupštine, bez provjere zakonitosti Odluke o naknadama gradskim zastupnicima u Gradskoj skupštini Grada Zagreba i članovima njegovih radnih tijela. Tužitelju je isplaćena još jedna naknada, i to u svibnju 2011. godine za rad u navedenom Odboru. Međutim, tužitelj je izvršio cijelokupni povrat uplaćenog iznosa naknade koju je primio kao član Odbora za javna priznanja dana 18. travnja 2014. godine. U svezi s gornjim navodima tuženik se poziva na članak 3. stavak 1. podstavak 42., na članak 4. stavak 1., članak 5. stavak 2., članak 7. stavak 1. podstavak d) i članak 12. ZSSI, koji propisuje da dužnosnici, koji za vrijeme obnašanja javne dužnosti primaju plaću za dužnost koju obnašaju ne smiju primati drugu plaću, ni naknadu za obnašanje druge javne dužnosti, osim ako je zakonom drugačije propisano. Stoga Povjerenstvo smatra da zbog obnašanja javne dužnosti predsjednika TZGZ, i to po položaju, tužitelj kao dužnosnik u svojstvu gradonačelnika Grada Zagreba nema pravo na primanje dodatnih, a niti kojih drugih naknada za poslove obnašanja javne dužnosti, a pored plaće koju prima za obnašanje dužnosti gradonačelnika. Također, tuženik smatra da tužitelj nema pravo niti na naknadu u svojstvu člana Odbora za javna priznanja Grada Zagreba. Dalje je utvrđeno da je tužitelju u razdoblju od studenoga 2009. godine do siječnja 2014. godine za obnašanje navedene dužnosti predsjednika TZGZ isplaćena naknada u ukupnom neto iznosu od 122.400,00 kn, s time da je utvrđeno da je tužitelj izvršio povrat navedenog iznosa na račun TZGZ. Stoga tuženik zaključuje da je tužitelj počinio povredu članka 7. točke d) ZSSI zbog primanja naknade za obnašanje dužnosti predsjednika TZGZ. Iako je tu naknadu tužitelj primao u razdoblju od studenoga 2009. godine do siječnja 2014. godine, u ovom postupku utvrđuje se da je dužnosnik počinio povredu članka 7. točke d) ZSSI samo u razdoblju od stupanja tog Zakona na snagu, odnosno od 10. ožujka 2011. godine, pa nadalje. Naznačenu povredu tužitelj je počinio primanjem naknade za rad na sjednicama Odbora za javna priznanja, jer je isti postupao suprotno pravilima o sprječavanju sukoba interesa. Iako je tu naknadu tužitelj primio i u 2009. godini, u ovom postupku je utvrđeno da je dužnosnik počinio povredu članka 7. točke d) ZSSI samo u odnosu na naknadu koju je primio u svibnju 2011. godine, tj. nakon stupanja ZSSI na snagu. Pri tome tuženik ukazuje na činjenicu da je člankom 6. točkom d) ranijeg Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, koji je bio na snazi do 10. ožujka 2011. godine, bilo, također, propisano da je

dužnosnicima zabranjeno primiti dodatnu naknadu za poslove obnašanja javnih dužnosti. Stoga je tužitelj u razdoblju prije 10. ožujka 2011. godine primanjem navedenih naknada postupao suprotno navedenom članku 6. točki d) Zakona. Tuženik se poziva i na članak 13. stavak 2. i 3. ZSSI, te na članak 42. ZSSI, koji propisuje sankcije koje se mogu izreći za povredu odredbi tog Zakona. Tako je tuženik prilikom odmjeravanja vrste i visine sankcije ocijenio sve okolnosti o kojima ovisi stupanj odgovornosti dužnosnika za počinjenu povredu ZSSI, kao i težinu nastalih posljedica povrede. Kao okolnost koja je utjecala na nužnost izricanja sankcije obustave isplate dijela neto mjesecne plaće kao teže sankcije, tuženik je ocijenio okolnost da je tužitelj od Povjerenstva zatražio mišljenje upravo o tome da li uz primanje plaće za obnašanje dužnosti gradonačelnika Grada Zagreba, ima pravo i na naknadu za obavljanje dužnosti predsjednika TZGZ. Unatoč urednom primitku mišljenja ranijeg saziva Povjerenstva od 29. rujna 2011. godine, u kojem se tužitelju izričito tumači da na primanje naknade za obnašanje dužnosti predsjednika TZGZ nema pravo, isti je nastavio primati ovu dodatnu naknadu, umjesto da je poduzeo radnje kojima svoje postupanje usklađuje sa odredbama ZSSI. Opravданje tužitelja da je mišljenje Povjerenstva od 29. rujna 2011. godine upućeno dužnosniku, ali ne i TZGZ, tuženik nije prihvatio, obzirom da je prema članku 5. stavku 2. ZSSI, dužnosnik osobno odgovoran za svoje postupanje u obnašanju javne dužnosti. Isti je bio dužan poduzeti radnje kojima i kao gradonačelnik Grada Zagreba i kao predsjednik TZGZ ukazuje Stručnoj službi TZGZ, koja vrši isplate, da obustavi daljnju isplatu dodatnih naknada. U svezi s tim tuženik se poziva na članak 44. stavak 1. ZSSI, koji propisuje da sankciju obustave isplate neto mjesecne plaće tuženik izriče u iznosu od 2.000,00 do 40.000,00 kn, vodeći računa o težini i posljedicama povrede ZSSI. Prilikom odabira visine sankcije tuženik je otežavajućom ocijenio okolnost da je tužitelj primaо dodatnu naknadu za poslove obnašanja javnih dužnosti kroz dulje vremensko razdoblje, te da je primanjem dodatnih naknada ukupno ostvarivao dodatni prihod u ukupnom iznosu od 132.800,00 kn, što tuženik smatra značajnim iznosom. Kada se prihod po osnovi dodatnih naknada stavi u omjer s prihodima koje dužnosnik ostvaruje od obnašanja osnovne javne dužnosti gradonačelnika Grada Zagreba, koji se kreću u rasponu od 236.365,10 kn u 2009. godini, pa do 218.774,54 kn u 2013. godini, proizlazi da dodatne naknade koje je tužitelj primaо iznose oko 12% ukupno ostvarenih prihoda na godišnjoj razini. Olakšavajućom okolnošću tuženik je cijenio činjenicu da je tužitelj u cijelosti izvršio povrat neosnovano isplaćenih naknada, i to iznos od 122.400,00 kn u korist TZGZ, te iznos od 10.401,72 kn u korist proračuna Grada Zagreba. Stoga tužitelj smatra da je za utvrđenu povredu ZSSI primjerena sankcija obustave isplate dijela neto mjesecne plaće u iznosu od 12.000,00 kn, koja će trajati četiri mjeseca, te će se izvršiti u četiri jednakna uzastopna mjesecna obroka. Shodno pravomoćnoj odluci o ispravku od 26. kolovoza 2014. godine, u konkretnom slučaju radi se o sankciji obustave isplate dijela neto mjesecne plaće u iznosu od 15.000,00 kn, koja je i naplaćena od tužitelja.

Sud smatra da pobijana odluka u točki II. izreke nije zasnovana na zakonu, pa nije prihvatio, barem za sada, da su navedene okolnosti od strane tuženika relevantne za odmjeravanje sankcije, odnosno da su iste u konkretnom slučaju olakšavajuće ili otežavajuće. Naime, sud je mišljenja da je ocjena tuženika o tome da li je jedna okolnost relevantna za odmjeravanje sankcije, kao i ocjena o tome da li jedna okolnost u danom slučaju ima karakter otegotne ili olakotne okolnosti, podvrgnuta u upravnom sporu sudskej kontroli. Tako tuženik u pobijanoj odluci navodi da članak 42. ZSSI propisuje sankcije, koje se mogu izreći za povredu odredbi tog Zakona, te da je prilikom odmjeravanja vrste i visine sankcije ocijenio sve okolnosti o kojima ovisi stupanj odgovornosti tužitelja za počinjenu povredu ZSSI ("tužitelj je svakako nepošten ako ne prije, onda najkasnije od primanja predmetnog mišljenja Povjerenstva u listopadu 2011. godine"), kao i težinu nastalih posljedica povrede. Kao okolnost koja je utjecala na nužnost izricanja sankcije obustave isplate dijela neto mjesecne plaće kao teže sankcije, tuženik je ocijenio okolnost da je tužitelj od Povjerenstva zatražio

mišljenje upravo o tome da li uz primanje plaće za obnašanje dužnosti gradonačelnika Grada Zagreba, ima pravo i na naknadu za obavljanje dužnosti predsjednika TZGZ. Unatoč urednom primitku mišljenja ranijeg saziva Povjerenstva od 29. rujna 2011. godine, u kojem se tužitelju izričito tumači da na primanje naknade za obnašanje dužnosti predsjednika TZGZ nema pravo, isti je nastavio primati ovu dodatnu naknadu, umjesto da je poduzeo radnje kojima svoje postupanje uskladuje sa odredbama ZSSI. Navedeno opravdanje tužitelja u svezi s tim, tuženik nije prihvatio. Nadalje, tuženik se poziva na članak 44. stavak 1. ZSSI, koji propisuje da sankciju obustave isplate neto mjesecne plaće tuženik izriče u iznosu od 2.000,00 do 40.000,00 kn, vodeći računa o težini i posljedicama povrede ZSSI. Prilikom odabira visine sankcije tuženik je otežavajućom ocijenio okolnost da je tužitelj primao dodatnu naknadu za poslove obnašanja javnih dužnosti kroz dulje vremensko razdoblje, te da je primanjem dodatnih naknada ukupno ostvarivao dodatni prihod u ukupnom iznosu od 132.800,00 kn, što tuženik smatra značajnim iznosom, odnosno iznosom od oko 12% ukupno ostvarenih (ovdje opisanih) prihoda na godišnjoj razini. Olakšavajućom okolnošću tuženik je cijenio činjenicu da je tužitelj u cijelosti izvršio povrat neosnovano isplaćenih naknada u korist TZGZ i proračuna Grada Zagreba. Stoga tuženik smatra da je primjerena sankcija obustave isplate dijela neto mjesecne plaće u iznosu 15.000,00 kn, koja će trajati četiri mjeseca, te će se izvršiti u četiri jednaka mjesecna uzastopna obroka. U svezi gornjih navoda, treba uputiti na članak 42. stavak 2. ZSSI, koji propisuje da se za povredu odredbi iz članka 7. i članka 12. ZSSI mogu izreći sankcije iz stavka 1. članka 42. ZSSI. Nadalje, treba uputiti na činjenicu da je u točki I. izreke pobijane odluke od 10. lipnja 2014. godine određeno da je tužitelj počinio zabranjeno djelovanje dužnosnika iz članka 7. točke d) ZSSI, i to primanjem mjesecne naknade u iznosu od 2.400,00 kn za obnašanje dužnosti predsjednika TZGZ uz istovremeno primanje plaće za obnašanje dužnosti gradonačelnika Grada Zagreba u razdoblju od ožujka 2011. godine do siječnja 2014. godine, te primanjem naknade u iznosu od 1.378,11 kn za članstvo u Odboru za javna priznanja za rad na sjednicama tog tijela. Dakle, tuženik je utvrdio povedu ZSSI od strane tužitelja, te je time odredio konstitutivne ili kvalifikatorne elemente protupravnog ponašanja. Primjenom načela zabrane dvostrukog vrednovanja iste okolnosti, u konkretnom slučaju tuženik je pogrešno ocijenio kao otežavajuću okolnost utvrđenje da je tužitelj primao dodatnu naknadu za poslove obnašanja javnih dužnosti kroz dulje vremensko razdoblje. Jer, ne smije se ista okolnost uzimati dva puta u obzir prilikom odmjeravanja sankcije. Pri tome je potrebito uzeti u obzir navod tuženika iz odgovora na tužbu da je obrazloženje istog o visini sankcije da dodatne naknade koje je dužnosnik primao iznose oko 12% prihoda koje tužitelj ostvaruje obnašanjem dužnosti gradonačelnika na godišnjoj razini, izneseno ilustrativno, te da se ne radi o odlučujućem faktoru prilikom donošenja odluke o visini sankcije. Glede ocjene tuženika da je relevantna i otegotna okolnost za tužitelja da je unatoč mišljenju Povjerenstva od 29. rujna 2011. godine isti nastavio primanje naknade za obnašanje dužnosti predsjednika TZGZ, sud upućuje na članak 6. stavak 1. ZSSI, koji propisuje da u slučaju dvojbe je li neko ponašanje u skladu s načelima javnih dužnosti, dužnosnici moraju zatražiti mišljenje Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa. Dakle, tužitelj je postupio po navedenoj odredbi, pa to, također, treba cijeniti. Jer, u nekom drugom slučaju sukoba interesa tuženik bi cijenio okolnost da dužnosnik nije zatražio takvo mišljenje. U konkretnom slučaju tužitelj je zatražio predmetno mišljenje, ali nije uskladio svoje djelovanje u skladu s istim, pa se našao u situaciji sukoba interesa i primjeni odredaba ZSSI. Prema članku 1. stavku 2. ZSSI svrha je tog 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. Stoga se naznačeni ciljevi primjene ZSSI ne smiju uzimati kao neke relevantne okolnosti za izricanje i odmjeravanje

sankcija (npr. slanje poruke nevažnosti poštivanja propisa za borbu protiv sukoba interesa), kao niti pozivanje na načela djelovanja dužnosnika.

Uslijed iznijetog, a na temelju članka 58. stavka 1., u svezi s člankom 81. stavkom 2. Zakona o upravnim sporovima, odlučeno je kao u izreci presude.

U Zagrebu, 9. prosinca 2016. godine

Sudac:
Ivan Levak, v. r.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU:

Protiv ove presude nije dopuštena žalba.

Za točnost otprijavača ovlastena službenica:
Smeđana Miletić



