



POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE O
SUKOBU INTERESA

REPUBLIKA HRVATSKA

Broj: 711-I-538-P-15-14/17-27-17

Zagreb, 17. siječnja 2017.g.

Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (u dalnjem tekstu: Povjerenstvo) na temelju članka 30. stavka 1. podstavka 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ broj 26/11., 12/12., 126/12. i 48/11. i 57/15., u dalnjem tekstu ZSSI), a u svezi s člankom 81. stavkom 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ broj 20/10., 143/12., 152/14. i 94/16.), **u predmetu dužnosnika Milana Bandića, gradonačelnika Grada Zagreba, pokrenutom Odlukom Povjerenstva broj: SI-15/4 od 17. travnja 2014.g., postupajući povodom presude Upravnog suda u Zagrebu broj: Usl-2975/2014-10 od 9. prosinca 2016.g., kojom je poništена odluka Povjerenstva broj: SI-711-I-1581-SI-15/14-15-4 od 10. lipnja 2014.g., u dijelu pod točkom II. izreke, na 165. sjednici održanoj, 17. siječnja 2017.g., donosi sljedeću:**

ODLUKU

„II. Za povredu ZSSI-a, opisanu pod točkom I. izreke ove Odluke, dužnosniku Milanu Bandiću, izriče se sankcija iz članka 42. stavka 1. podstavka 2. ZSSI-a, obustava isplate dijela neto mjesечne plaće u ukupnom iznosu od 15.000,00 kuna, koja će trajati četiri mjeseca te će se izvršiti u četiri jednaka uzastopna mjesecna obroka“.

Obrazloženje

Povjerenstvo je na 56. sjednici, održanoj 10. lipnja 2014.g. donijelo odluku broj: SI-711-I-1581-SI-15/14-15-4 kojom je odlučeno pod točkom I. izreke „*Primanjem mjesecne naknade u iznosu od 2.400,00 kn za obnašanje dužnosti predsjednika Turističke zajednice Grada Zagreba (u dalnjem tekstu: TZGZ) uz istovremeno primanje plaće za obnašanje dužnosti gradonačelnika Grada Zagreba u razdoblju od ožujka 2011.g. do siječnja 2014.g. te primitkom naknade u iznosu od 1.378,11 za članstvo u Odboru za javna priznanja za rad na sjednicama tog tijela dužnosnik Milan Bandić počinio je zabranjeno djelovanje dužnosnika iz članka 7. točke d.) ZSSI-a.*“ Pod točkom II. izreke „*Za povredu ZSSI-a opisanu pod točkom I. izreke ove Odluke dužnosniku Milanu Bandiću izriče se sankcija iz članka 42. stavka 1. podstavka 2 ZSSI-a, obustava isplate dijela neto mjesечne plaće u ukupnom iznosu od 12.000,00 kn, koja će trajati četiri mjeseca te će se izvršiti u četiri jednaka mjesecna obroka.*“

Tuženik je donio ispravak predmetne odluke broj: 711-I-1827-SI-15/14-18-1 dana 26. kolovoza 2014.g., kojim je ispravljena odluka Povjerenstvo od 10. lipnja 2014.g. na način da se u točki II. izreke odluke broj „12.000,00“ zamjenjuje brojem „**15.000,00**“, s obzirom na grešku nastalu prilikom prijepisa odluke. Navedeni ispravak odluke proizvodi pravni učinak od dana od kojeg ima pravni učinak odluka od 10. lipnja 2014.g.

Protiv navedene Odluke dužnosnik je podnio upravnu tužbu Upravnom суду у Zagrebu. Povodom tužbe dužnosnika, Upravni суд u Zagrebu donio je Presudu broj: UsI-2975/14-10 od 9. prosinca 2016.g. kojom je poništo Odluku Povjerenstva u dijelu pod točkom II. izreke te je naložio Povjerenstvu da u roku od 30 dana od dana dostave Presude Upravnog суда doneće novu odluku. Presudu Upravnog суда u Zagrebu, broj UsI-2975/14-10 od 9. prosinca 2016.g., Povjerenstvo je zaprimilo 19. prosinca 2016.g.

Upravni суд u Zagrebu u obrazloženju navedene Presude, u dijelu koji se odnosi na ukidanje točke II izreke Odluke Povjerenstva, navodi da točka II. izreke Odluke nije zasnovana na zakonu te da stoga Upravni суд u Zagrebu nije prihvatio, barem za sada, da su okolnosti koje navodi Povjerenstvo relevantne za odmjeravanje sankcije, odnosno da su te okolnosti u konkretnom slučaju olakšavajuće ili otežavajuće. Upravni суд u Zagrebu navodi kako je mišljenja da je ocjena Povjerenstva o tome je li neka okolnost relevantna za odmjeravanje sankcije te ocjena ima li neka okolnost karakter otegotne ili olakotne okolnosti podvrgnuta sudskej kontroli u upravnom sporu. Upravni суд u Zagrebu potom ukazuje da je u obrazloženju Odluke od 10. lipnja 2014.g., Povjerenstvo utvrdilo da je kao okolnost koja je utjecala na nužnost izricanja sankcije obustave isplate dijela neto mjesečne plaće kao teže sankcije, ocijenilo okolnost da je dužnosnik od Povjerenstva zatražio mišljenje upravo o tome ima li uz primanje plaće za obnašanje dužnosti gradonačelnika Grada Zagreba, pravo i na naknadu za obavljanje dužnosti predsjednika TZGZ-a. Unatoč urednom primitku mišljenja ranijeg saziva Povjerenstva od 29. rujna 2011.g., u kojem se dužnosniku izričito tumači da na primanje naknade za predsjednika TZGZ-a nema pravo, dužnosnik je nastavio primati ovu dodatnu naknadu, umjesto da je poduzeo radnje kojima svoje postupanje usklađuje s odredbama ZSSI-a. Upravni суд u Zagrebu navodi kako nije prihvatio ovakvo obrazloženje Povjerenstva. Upravni суд u Zagrebu nadalje ukazuje da je u Odluci od 10. lipnja 2014.g., Povjerenstvo obrazložilo kako je prilikom odabira visine sankcije otežavajućom ocijenjena okolnost da je dužnosnik primao dodatnu naknadu za poslove obnašanja javnih dužnosti kroz dulje vremensko razdoblje te da je primanjem dodatnih naknada dužnosnik ostvario dodatni prihod u ukupnom iznosu od 132.800,00 kn, što Povjerenstvo smatra značajnim iznosom odnosno iznosom od oko 12 % ukupno ostvarenih prihoda na godišnjoj razini, a da je olakšavajućom okolnošću ocijenjena činjenica da je dužnosnik u cijelosti izvršio povrat neosnovano isplaćenih naknada u korist TZGZ-a i proračuna Grada Zagreba. Naime, Upravni суд u Zagrebu upućuje da je Povjerenstvo u Odluci od 10. lipnja 2014.g., utvrdilo povredu članka 7. točke d) ZSSI-a te da je time odredio i konstitutivne ili kvalifikatorne elemente protupravnog ponašanja. Primjenom načela zabrane dvostrukog vrednovanja iste okolnosti, Upravni суд u Zagrebu smatra kako je u konkretnom slučaju Povjerenstvo pogrešno ocijenilo kao otežavajuću okolnost utvrđenje da je dužnosnik primao dodatnu naknadu za poslove obnašanja javnih dužnosti kroz dulje vremensko razdoblje, navodeći pri tome kako se ista okolnost ne smije uzimati u obzir dva puta prilikom odmjeravanja sankcije.

Upravni суд nadalje ukazuje kako je podatak o tome da iznos neosnovano stečenih naknada iznosi oko 12 % od sveukupno ostvarenih prihoda iznesen ilustrativno te da se stoga ne radi o odlučujućem faktoru prilikom donošenja odluke o visini sankcije.

Nadalje, u odnosu na obrazloženje Povjerenstva da je relevantna i otegotna okolnost za dužnosnika činjenica da je unatoč danom mišljenju Povjerenstva od 29. rujna 2011.g., dužnosnik nastavo primati naknadu za obnašanje dužnosti predsjednika TZGZ-a, Upravni sud u Zagrebu upućuje na članak 6. stavka 1. ZSSI-a kojim je propisano da u slučaju dvojbe je li neko ponašanje u skladu s načelima obnašanja javnih dužnosti, dužnosnici moraju zatražiti mišljenje Povjerenstva. Upravni sud u Zagrebu navodi kako je dužnosnik postupio po navedenoj odredbi te da to također treba cijeniti. Upravni sud u Zagrebu nadalje polemizira kako bi u nekom drugom slučaju Povjerenstvo cijenilo okolnost da dužnosnik nije zatražio mišljenje. U konkretnom slučaju dužnosnik je zatražio mišljenje, ali nije uskladio svoje djelovanje u skladu s dobivenim mišljenjem. Upravni sud u Zagrebu ukazuje kako je svrha ZSSI-a sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, sprječavanje privatnih interesa 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. Slijedom navedenog Upravni sud u Zagrebu smatra kako se navedeni ciljevi primjene ZSSI-a ne smiju uzimati kako neke relevantne okolnosti za izricanje i odmjeravanje sankcija.

Člankom 58. stavkom 1. Zakona o upravnim sporovima propisano je da ako sud utvrdi da je pojedinačna odluka javnopravnog tijela nezakonita, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev, poništiti pobijanu odluku i sam riješiti stvar, osim kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni. Nadalje, člankom 81. stavkom 2. navedenog Zakona propisano je da kad je presudom poništена pojedinačna odluka tuženika, a stvar nije riješena, tuženik je obvezan postupiti sukladno izreci presude, najkasnije u roku od 30 dana od dostave presude. Tuženik je vezan pravnim shvaćanjem i primjedbama suda.

S obzirom da je presudom Upravnog suda u Zagrebu broj: Usl-2975/14-10 od 9. prosinca 2016.g. Odluka Povjerenstva broj: SI-711-I-1581-SI-15/14-15-4 od 10. lipnja 2014.g. poništена u dijelu pod točkom II izreke, koji se odnosi na visinu izrečene sankcije, Povjerenstvo je u ponovljenom postupku sukladno pravnim shvaćanjima Upravnog suda u Zagrebu iznesenim u Presudi od 9. prosinca 2016.g., razmatralo sve okolnosti relevantne za izricanje vrste i visine sankcije povodom konačno i pravomoćno utvrđene povrede članka 7. točke d) ZSSI-a.

Člankom 42. stavkom 1. ZSSI-a propisane su sankcije koje se mogu izreći za povредu odredbi navedenog Zakona. Prilikom odmjeravanja vrste i visine sankcije Povjerenstvo je cijenilo sve okolnosti konkretnog slučaja iz kojih proizlazi težina povrede i odgovornost dužnosnika.

Kao okolnost iz koje proizlazi da je riječ o težoj povredi ZSSI-a i koja upućuje na veću odgovornost dužnosnika, a time i na nužnost izricanja sankcije obustave isplate dijela neto mjesecne plaće kao teže vrste sankcije, Povjerenstvo je cijenilo činjenicu da je dužnosnik u smislu članka 6. stavka 1. ZSSI-a zatražio mišljenje Povjerenstva, upravo o dopuštenosti ili nedopuštenosti primanja naknade za obnašanje dužnosti predsjednika TZGZ-a.

Unatoč urednom primitku mišljenja ranijeg saziva Povjerenstva od 29. rujna 2011.g., kojim se sasvim jasno i izričito ukazuje dužnosniku da na primitak dodanih naknada nema pravo, dužnosnik je nastavio primati redovitu mjesecnu naknadu za obnašanje dužnosti predsjednika TZGZ-a u iznosu od 2.400,00 kn. U odnosu na navode iz obrazloženja Presude Upravnog suda u Zagrebu broj UsI-2975/14-10 od 9. prosinca 2016.g., Povjerenstvo ukazuje kako se svrha instituta davanja mišljenja iz članka 6. stavka 1. ZSSI-a, ne iscrpljuje u radnji dužnosnika kojom dužnosnik traži mišljenje Povjerenstva, već u pravovremenom poduzimanju radnji kojima svoje postupanje usklađuje s obvezama koje proizlaze iz ZSSI-a i propisanih načela djelovanja u obnašanju javnih dužnosti. Savjesnim postupanjem, u skladu s obvezama koje proizlaze iz načela djelovanja dužnosnika propisanih člankom 5. ZSSI-a, moglo bi se ocijeniti podnošenje zahtjeva za tumačenjem ima li dužnosnik pravo na primitak dodatnih naknada, prije nego što je započeo s njihovim primanjem, odnosno prije nego što je do pojedinih isplate uopće i došlo. Savjesnim postupanjem moglo bi se eventualno ocijeniti i postupanje dužnosnika iz kojeg proizlazi da je nezakonito ili neosnovano zaprimljene isplate vratio neposredno nakon što je zaprimio mišljenje Povjerenstva u kojem mu se ukazuje kako na određene naknade nema pravo, uz istovremeno poduzimanje svih potrebnih i primjerenih radnji kojima se otklanja daljnja isplate nezakonitih naknada. U konkretnom slučaju, dužnosnik je zatražio i uredno zaprimio mišljenje Povjerenstva, no unatoč tome, nastavio je s nezakonitom praksom te je takvo postupanje trajalo i nakon danog mišljenja Povjerenstva od 29. rujna 2011.g., sve do siječnja 2014.g.

Povjerenstvo tumači da podneseni zahtjev za davanjem mišljenja ne otklanja već počinjenu povredu odredbi ZSSI-a niti se danim mišljenjem može otkloniti protupravnost situacije koja predstavlja zatečeno stanje. Povreda odredbi ZSSI-a proizlazi iz pravne norme koju je definirao zakonodavac, a ne iz tumačenja Povjerenstva, stoga je u konkretnom slučaju, Povjerenstvo utvrdilo da je dužnosnik počinio povredu članka 7.točke d) u razdoblju od stupanja ZSSI-a na snagu, donosno od 10. ožujka 2011.g., dakle i u razdoblju koje prethodni podnesenom zahtjevu za mišljenjem, pa do siječnja 2014.g. Povjerenstvo ističe kako podneseni zahtjev dužnosnika za davanjem mišljenja ne utječe niti može utjecati na postojanje ove povrede. Međutim, iz činjenice da je dužnosnik zatražio mišljenje Povjerenstva, i to nakon što je određeno vrijeme već ostvarivao naknadu za obavljanje dužnosti predsjednika TZGZ-a suprotno zbrani iz članka 7. točke d) ZSSI-a, a potom je nakon uredno zaprimljenog mišljenja od 29. rujna 2011.g., sve do siječnja 2014.g., nastavio primati redovitu mjesecnu naknadu u iznosu od 2.400,00 kn za koju je znao da na nju nema pravo, može se zaključiti o postojanju svijesti dužnosnika da postupa suprotno odredbama ZSSI-a te je time njegova odgovornost za utvrđenu povredu veća.

S obzirom da se tijekom postupka pred Povjerenstvom, kao i tijekom upravnog spora, dužnosnik pozivao na propuste nadležnih stručnih službi koje su vršile obračun i isplatu predmetnih nedopuštenih dodatnih naknada, kao i u odnosu na navode dužnosnika kojima ukazuje kako je očekivao da će Povjerenstvo ukazati nadležnim stručnim službama na odredbe ZSSI-a te im naložiti obustavu dalnjih isplate nedopuštenih naknada, Povjerenstvo ukazuje kako takvo obrazloženje dužnosnika, nije u skladu s odredbama ZSSI-a.

Naime, zahtjev za mišljenjem u smislu članka 6. stavka 1. ZSSI-a Povjerenstvu podnose dužnosnici te Povjerenstvo mišljenja i daje dužnosnicima, a ne nadležnim stručnim službama koje vrše obračun i isplatu plaća i drugih naknada. Kao jedno od načela djelovanja, članku 5. stavku 2. ZSSI-a propisano je da su dužnosnici osobno odgovorni za svoje djelovanje u obnašanju javnih dužnosti na koju su imenovani odnosno izabrani prema tijelu ili građanima koji su ih imenovali ili izabrali, stoga je uvažavanje danog mišljenja Povjerenstva prvenstveno obveza samog dužnosnika te se u odnosu na propust da svoje postupanje uskladi s danim mišljenjem dužnosnik ne može pozivati na eventualne propuste stručnih ili drugih službi.

U odnosu na navode iz obrazloženja Presude Upravnog suda u Zagrebu broj UsI-2975/14-10 od 9. prosinca 2016.g. kako je u Odluci Povjerenstva od 10. lipnja 2014.g., pod točkom I. izreke, navedeno i razdoblje trajanja povrede članka 7. točke d) ZSSI-a te da stoga ista okolnost ne može ponovno biti ocijenjena prilikom donošenja odluke o vrsti i visini sankcije, odnosno kako trajanje povrede ne može biti uzeto u obzir i ocijenjeno kao olakotna ili otegotna okolnost, Povjerenstvo obrazlaže kako se ne radi o dvostrukom vrednovanju istog.

U točci I. izreke Odluke Povjerenstva od 10. lipnja 2014.g., navedeno je razdoblje trajanja povrede te je time određeno što u konkretnom slučaju predstavlja povredu. Naime, Ustavni sud Republike Hrvatske je u Odluci broj: U-III-412/2016 od 3. lipnja 2016.g. ukazao da izreka u dijelu koji se odnosi na utvrđenje povrede ZSSI-a treba sadržavati i određenje vremenskog razdoblja u kojem je dužnosnik kršio zakonska pravila kako bi izreka bila određena i precizna. Povjerenstvo je pod točkom I. izreke Odluke od 10. lipnja 2014.g., navelo vremensko razdoblje radi potpunog opisa utvrđene povrede. Trajanje povrede u određenom razdoblju, samo po sebi, nije konstitutivan element povrede članka 7. točke d.) ZSSI-a, jer je povreda počinjena već samim time što je nedopuštena dodatna naknada primljena, čak i kada se radi o jednokratnoj dodatnoj naknadi. Kako je u konkretnom slučaju dužnosnik duže vremensko razdoblje, kontinuirano, iz mjeseca u mjesec, odnosno svaki puta kada je primio iznos od 2.400,00 kn za obnašanje dužnosti predsjednika TZGZ-a počinio novu povedu članka 7.točke d) ZSSI-a, ova okolnost predstavlja jedan od elemenata koji se mora uzeti u obzir prilikom ocjene težine počinjene povrede i odgovornosti dužnosnika.

Člankom 44. stavkom 1. ZSSI-a propisano je da sankciju obustave isplate dijela neto mjesечne plaće Povjerenstvo izriče u iznosu od 2.000,00 do 40.000,00 kn, vodeći računa o težini i posljedicama povrede Zakona. Kao okolnost koja opravdava izricanje sankcije u većem iznosu unutar Zakonom propisanog raspona, Povjerenstvo je ocijenio činjenicu da je u razdoblju u kojem je utvrđena povreda ZSSI-a, dužnosnik ostvario primitak naknada na koje nije imao pravo u sveukupnom iznosu od 132.800,00 kn što Povjerenstvo smatra značajnim iznosom. Kao okolnost koja opravdava izricanje niže sankcije unutar Zakonom propisanog raspona, Povjerenstvo je ocijenilo činjenicu da je dužnosnik u cijelosti nakon pokretanja postupka vratio u korist Turističke zajednice Grada Zagreba i Grada Zagreba primljeni iznos nezakonito isplaćenih dodatnih naknada.

Cijeneći navedene okolnosti, Povjerenstvo smatra da je za opisanu povredu primjerena sankcija iz članka 42. stavka 1. podstavka 2. ZSSI-a, obustava isplate dijela neto mjesecne plaće u ukupnom iznosu od 15.000,00 kn koja će se izvršiti u četiri jednaka mjesecna obroka svaki u pojedinačnom iznosu od 3.750,00 kn.

Slijedom svega navedenog, odlučeno je kao što je navedeno u izreci ove Odluke.



Uputa o pravnom lijeku:

Protiv odluke Povjerenstva može se pokrenuti upravni spor. Upravna tužba podnosi se nadležnom upravnom sudu u roku od 30 dana od dana dostave odluke Povjerenstva. Podnošenje tužbe nema odgodni učinak.

Dostaviti:

1. Dužnosnik Milan Bandić, osobno
2. Objava na internetskoj stranici Povjerenstva
3. Pismohrana