Broj: 711-I-180-P-332-19/21-04-12

Zagreb, 8. siječnja 2021.

**Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa** (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo) u sastavu Nataše Novaković, kao predsjednice Povjerenstva, te Tončice Božić, Davorina Ivanjeka, Aleksandre Jozić-Ileković i Tatijane Vučetić, kao članova Povjerenstva, na temelju članka 30. stavka 1. podstavka 1., članka 27. i članka 39. stavka 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ broj 26/11, 12/12, 126/12, 48/13, 57/15 i 98/19, u daljnjem tekstu: ZSSI) **u predmetu dužnosnika Milorada Pupovca, zastupnika u Hrvatskom saboru,** na 110. sjednici Povjerenstva, održanoj 8. siječnja 2021., donosi sljedeću

**ODLUKU**

1. **Istovremenim primanjem plaće za obnašanje dužnosti zastupnika u Hrvatskom saboru i naknade za obavljanje javne dužnosti člana Vijeća srpske nacionalne manjine Grada Zagreba, u razdoblju od 2014. do 2019. godine, dužnosnik Milorad Pupovac, zastupnik u Hrvatskom saboru, počinio je povredu članka 12. ZSSI-a.**
2. **Za povredu ZSSI-a, opisanu pod točkom I. izreke ove odluke, dužnosniku Miloradu Pupovcu izriče se sankcija iz članka 42. stavka 1. podstavka 2. ZSSI-a, obustava isplate dijela neto mjesečne plaće u ukupnom iznosu od 3.000,00 kn, koja će trajati tri mjeseca te će se izvršiti u tri jednaka uzastopna mjesečna obroka, svaki u pojedinačnom mjesečnom iznosu od 1.000,00 kn.**

Obrazloženje

Povjerenstvo je na 86. sjednici održanoj 22. svibnja 2020. pokrenulo postupak za odlučivanje o sukobu interesa protiv dužnosnika Milorada Pupovca, zastupnika u Hrvatskom saboru, zbog moguće povrede članka 12. ZSSI-a, koja proizlazi iz istovremenog primanja naknade za obnašanje navedene dužnosti i naknade za obavljanje javne dužnosti člana Vijeća srpske nacionalne manjine Grada Zagreba u razdoblju od 2014. do 2019. godine.

U svom očitovanju na Odluku o pokretanju postupka koje je podnio 22. rujna 2020. dužnosnik navodi kako nije sporno da je izabrani zastupnik u Hrvatskom saboru i da navedenu javnu dužnost obnaša profesionalno, kao i da je jedan od vijećnika Vijeća srpske nacionalne manjine Grada Zagreba, a da navedenu javnu dužnost obnaša volonterski.

Cilj Zakona o sprječavanju sukoba interesa je sprječavanje sukoba između privatnog i javnog 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.

Tumačenjem navedenih ciljeva Zakona, dužnosnik smatra da svojim profesionalnim djelovanjem nije u sukobu interesa (koji postoji kada su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom, a posebice kada privatni interes dužnosnika utječe na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti ili se osnovano može smatrati da privatni interes dužnosnika utječe na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti ili privatni interes dužnosnika može utjecati na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti).

Dužnosnik citira članak 12. ZSSI-a u kojem stoji da je radi sprječavanja sukoba interesa u samom Zakonu propisano 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 (čl. 12. ZSSI).

Težeći prvenstveno unaprjeđivanju, očuvanju i zaštiti položaja nacionalnih manjina u hrvatskom društvu, zakonodavac je predvidio pravo pripadnika nacionalnih manjina birati na neposrednim izborima svoje predstavnike i vijeća, koja su sukreatori onih političkih odluka u jedinicama samouprave koje se tiču interesa nacionalnih manjina. Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina između ostalog uređena su prava i obveze, odnosno djelatnost vijeća nacionalnih manjina te predstavnika nacionalnih manjina. Stoga, pripadnici nacionalnih manjina biraju, na način i pod uvjetima propisanim Ustavnim zakonom, svoje predstavnike radi sudjelovanja u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima putem vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u jedinicama samouprave, navodi.

Vijeće nacionalne manjine i koordinacija vijeća nacionalnih manjina su neprofitne pravne osobe. Vijeća i koordinacije donose statut, program rada, financijski plan i završni račun te ostale akte kojima se uređuju pitanja od značaja za rad vijeća i koordinacije.

Sredstva koja vijeća i predstavnici nacionalnih manjina ostvare iz državnoga proračuna ili proračuna jedinica samouprave moraju se koristiti isključivo za namjene određene proračunom i zakonom, odnosno odlukom kojom se uređuje izvršenje proračuna (članak 29. stavak 2.). U pravilu, članovi vijeća i predstavnici nacionalnih manjina svoje dužnosti obavljaju na dragovoljnoj osnovi i s pažnjom dobrog gospodara. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina u istom članku daje mogućnost za isplatu troškova i nagrada vijećnicima, uz odobrenje ministra nadležnog za poslove uprave.

Dužnosnik nadalje navodi kako je Pravilnikom o naknadi troškova i nagradi za rad članovima vijeća i predstavnicima manjina propisano da članovi vijeća i pojedinačni predstavnici imaju pravo na naknadu troškova javnog prijevoza i pravo na dnevnice. Osim toga, pravilnik utvrđuje da imaju pravo na mjesečnu nagradu najviše do visine od 50% od iznosa naknade koju ostvaruju članovi predstavničkog tijela jedinice samouprave u kojoj vijeće ili pojedinačni predstavnik djeluju.

Analizom navedenih propisa, kako zakonskih, tako i podzakonskih, vidljivo je da postoji pravna regulativa koja omogućuje vijećnicima pravo na naknadu za sudjelovanje u radu, pa i javnih dužnosnika jer se radi o posebnim zakonskim odredbama koje bi predstavljale iznimku po čl. 13 ZSSI, navodi dužnosnik.

Ujedno, nedostatak vjerodostojnog tumačenje pobrojanih zakona i podzakonskih akata, dovodi do nedosljednosti, dvojbenosti pa i grešaka kod subjekata na koje se primjenjuju. Tako Vijeće srpske nacionalne manjine grada Zagreba ima zakonsku obvezu tretirati sve vijećnike na jednak način, isplaćivati naknade u skladu s Odlukom o dodjeli koeficijenata za dodjelu vijećničkih naknada kojoj je osnova angažiranost pojedinih vijećnika u smislu redovitog prisustvovanju sjednicama, angažiranosti na pojedinim projektima, učešću u organizaciji javnih događanja, sudjelovanju u pojedinom programskom segmentu, članstvu u Predsjedništvu i sl., ističe dužnosnik.

U skladu s organizacijskim dokumentima Vijeća i njemu je kao vijećniku isplaćivana naknada, čime je po Odluci Povjerenstva u situaciji mreže moralnih i pravnih zahtjeva, u kojoj se ne zna i ne može sa sigurnošću procijeniti koja norma treba biti primjenjivana uz poštivanje Ustava, zakona, morala i običaja, ističe.

Odluku Povjerenstva, iza kojeg stoji demokratski legitimitet i racionalne procedure, dužnosnik shvaća kao dio napora na jačanju etike vlasti, uz ne samo dosljedno primjenjivanje kaznenih mjera, već uporno promicanje preventivnog zakonodavstva, ciljanog na sprječavanje sukoba interesa. Smatra da će odlučivanje u ovom postupku doprinijeti i pravnoj sigurnosti u polju manjinskih prava te regulaciji rada vijeća nacionalnih manjina.

Člankom 3. stavkom 1. podstavkom 3. ZSSI-a propisano je kako su zastupnici u Hrvatskom saboru dužnosnici, stoga je Milorad Pupovac na temelju obnašanja dužnosti zastupnika u Hrvatskom saboru obvezan postupati sukladno odredbama ZSSI-a.

Uvidom u Registar dužnosnika koji ustrojava i vodi Povjerenstvo, utvrđeno je da Milorad Pupovac dužnost zastupnika u Hrvatskom saboru obnaša od 22. srpnja 2020., u svom četvrtom mandatu, dok je istu dužnost u prethodna tri mandata obnašao od 22. prosinca 2011. do 28. prosinca 2015., od 28. prosinca 2015. do 14. listopada 2016., te od 14. listopada 2016. do 22. srpnja 2020.

U izvješću o imovinskom stanju koje je dužnosnik Milorad Pupovac podnio Povjerenstvu povodom stupanja na dužnost dužnosnik je naveo da navedenu javnu dužnost obnaša profesionalno, zasnivanjem radnog odnosa, uz navođenje podataka o visini mjesečne plaće u neto iznosu. U kasnijim izvješćima koje je podnosio, povodom bitne promjene u imovini, dužnosnik je također navodio da navedenu javnu dužnost obnaša profesionalno.

Neposrednim uvidom u Informatički sustav Porezne uprave Povjerenstvo je utvrdilo da je dužnosnik Milorad Pupovac u razdoblju od 2014. do 2019. ostvario više primitaka od strane Vijeća Srpske nacionalne manjine Grada Zagreba (dalje u tekstu: Vijeće), koji se u ISPU označavaju kao primici po osnovi djelatnosti članova skupštine i nadzornih odbora trgovačkih društava, upravnih vijeća i članova povjerenstava i odbora.

Također, neposrednim uvidom u Informatički sustav Porezne uprave utvrđeno je da je dužnosniku pored plaće za obnašanje navedene dužnosti isplaćeno 31. prosinca 2014. u iznosu od 1.598,10 kn, 27. lipnja 2014. u iznosu od 1.826,97 kn, 18. svibnja 2015. u iznosu od 1.451,26 kn, 29. prosinca 2015. u iznosu od 1.238,89 kn, 31. svibnja 2016. u iznosu od 412,97 kn, 29. srpnja 2016. u iznosu od 1.737,75 kn, 27. prosinca 2016. u iznosu od 1.570,05 kn, 28. lipnja 2017. u iznosu od 379,03 kn, 30. lipnja 2017. u iznosu od 1.908,99 kn, 12. prosinca 2017. u iznosu od 1.970,07 kn, 24. srpnja 2018. u iznosu od 2.294,25 kn, 14. prosinca 2018. u iznosu od 1.577,55 kn, 28. siječnja 2019. u iznosu od 315,50 kn, 24. svibnja 2019. u iznosu od 1.380,40 kn.

Uvidom u internetske stranice Vijeća Povjerenstvo je utvrdilo trenutni sastav Vijeća. Prvi izbori za vijeća provedeni su 2003. godine kada je formiran prvi saziv Vijeća srpske nacionalne manjine. Trenutni, peti saziv Vijeća formiran je na konstituirajućoj sjednici 2. srpnja 2015.g., na kojoj su izabrani predsjednik Vijeća, Aleksandar Milošević i zamjenica predsjednika, Slađana Čanković. Na konstituirajućoj sjednici potvrđeni su mandati 25 vijećnika, među kojima je naveden i prof. dr. sc. Milorad Pupovac

Člankom 13. stavkom 1. ZSSI-a propisano je da za vrijeme obnašanja javne dužnosti na koju je izabran, odnosno imenovan dužnosnik ne smije obnašati drugu javnu dužnost, osim ako je zakonom drugačije propisano.

Člankom 12. ZSSI-a propisano je 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.

Člankom 4. stavkom 1. ZSSI-a propisano je da se plaćom dužnosnika u smislu toga Zakona smatra svaki novčani primitak za obnašanje javne dužnosti, osim naknade putnih i drugih troškova za obnašanje javne dužnosti.

Člankom 4. Ustavnog zakona o nacionalnim manjinama („Narodne novine“ broj: 55/02, 47/10, 80/10 i 91/11, dalje u tekstu: Ustavni zakon) propisano je da svaki državljanin Republike Hrvatske ima pravo slobodno se izjasniti da je pripadnik neke nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj i pravo ostvarivati sam ili zajedno s drugim pripadnicima te nacionalne manjine ili zajedno s pripadnicima drugih nacionalnih manjina prava i slobode propisane navedenim Ustavnim zakonom i druga manjinska prava i slobode propisana posebnim zakonima.

Člankom 15. navedenog Ustavnog zakona određeno je da pripadnici nacionalnih manjina radi očuvanja, razvoja, promicanja i iskazivanja svog nacionalnog i kulturnog identiteta mogu osnivati udruge, zaklade i fundacije te ustanove za obavljanje djelatnosti javnog priopćavanja, kulturne, izdavačke (nakladničke), muzejske, arhivske, knjižnične i znanstvene djelatnosti.

Člankom 23. Ustavnog zakona propisano je da s ciljem unaprjeđivanja, očuvanja i zaštite položaja nacionalnih manjina u društvu pripadnici nacionalnih manjina biraju, na način i pod uvjetima propisanim navedenim Ustavnim zakonom, svoje predstavnike radi sudjelovanja u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima putem vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u jedinicama samouprave. Člankom 24. stavkom 4. Ustavnog zakona propisano je da kandidate za članove vijeća nacionalnih manjina odnosno kandidate za predstavnike nacionalnih manjina mogu predlagati udruge nacionalnih manjina ili najmanje 20 pripadnika nacionalne manjine s područja općine, odnosno 30 s područja grada i 50 s područja županije.

Stavkom 5. istog članka propisano je da se članovi vijeća nacionalnih manjina i predstavnici nacionalnih manjina biraju neposredno tajnim glasovanjem za razdoblje od četiri godine, a na postupak izbora i druga pitanja u svezi s njihovim izborom shodno se primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje izbor članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave.

Člankom 30. stavkom 2. Ustavnog zakona propisano je da članovi vijeća nacionalne manjine iz sredstava vijeća mogu primati samo naknadu troškova koje su imali u obavljanju poslova za vijeće i nagradu, za mjesečno ili neko drugo razdoblje ako to odobri i do visine koju odobri ministar nadležan za opću upravu.

S obzirom da Vijeće srpske nacionalne manjine Grada Zagreba predstavlja oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad i interese građana te da članove Vijeća biraju građani na neposrednim izborima, Povjerenstvo ističe da obavljanje dužnosti članova Vijeća srpske nacionalne manjine Grada Zagreba nedvojbeno predstavlja obavljanje druge javne dužnosti.

Nadalje, Statutom Vijeća srpske nacionalne manjine Grada Zagreba („Narodne novine“ broj 155/02, dalje u tekstu: Statut) propisano je da je Vijeće institucija manjinske samouprave Srba na području Grada Zagreba radi sudjelovanja u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima u jedinicama područna (regionalne) samouprave. Člankom 4. stavkom 1. Statuta propisno je da je Vijeće neprofitna pravna osoba. Člankom 10. stavkom 1. propisano je da članove Vijeća biraju neposredno, tajnim glasanjem pripadnici srpske nacionalne manjine koji žive na području djelovanja vijeća. Stavkom 4. istog članka propisano je da se na postupak izbora vijećnika shodno primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje izbor članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne samouprave.

Povjerenstvo na kraju ističe, nastavno na navode dužnosnika iznesene u očitovanju na Odluku o pokretanju postupka, kako se dužnosnik na funkciji u Vijeću ne nalazi uslijed svog položaja kao zastupnika u Hrvatskom saboru, nego je na tu funkciju izabran kao član nacionalne manjine, odlukom građana.

Primanje naknade za obnašanje dužnosti člana gradskog vijeća, uređeno je člankom 31. stavcima 1. i 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ broj: 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, kojim je predviđeno da član predstavničkog tijela dužnost obavlja počasno i da za to ne prima plaću, ali također i da ima pravo na naknadu u skladu s odlukom predstavničkog tijela.

Sudjelovanje dužnosnika kao saborskog zastupnika u radu Vijeća, u svojstvu člana Vijeća, nije u suprotnosti s odredbom čl. 13. st. 1. ZSSI-a, koji propisuje kao pravilo da za vrijeme obnašanja javne dužnosti na koju je izabran ili imenovan dužnosnik ne smije obnašati drugu javnu dužnost, predviđajući i iznimku od toga pravila i to u slučaju ako je zakonom drugačije propisano. Naime, člankom 9. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor („Narodne novine“ broj 116/99, 109/00, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 120/11, 19/15, 104/15, 98/19) zastupnik istodobno s obnašanjem zastupničke dužnosti ne može biti: sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske, sudac, državni odvjetnik, zamjenik državnog odvjetnika, pučki pravobranitelj, zamjenik pučkog pravobranitelja, predsjednik ili potpredsjednik Vlade Republike Hrvatske, ministar, državni tajnik, čelnik državne upravne organizacije, zamjenik čelnika državne upravne organizacije, rukovoditelj upravne organizacije u sastavu ministarstva, glavni tajnik Vlade Republike Hrvatske, glavni tajnik ministarstva, predstojnik ureda i ravnatelj agencije Vlade Republike Hrvatske, predstojnik Ureda Predsjednika Republike, predstojnik Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost, veleposlanik, generalni konzul, župan ili zamjenik župana, gradonačelnik ili zamjenik gradonačelnika Grada Zagreba, djelatne vojne osobe, službenici i namještenici u Oružanim snagama, član uprave trgovačkog društva, ustanove i izvanproračunskog fonda u pretežitom državnom vlasništvu te čelnik pravne osobe koja je Saboru obvezna po zakonu podnositi izvješće. Iz navedenog proizlazi da je tim Zakonom nije zabranjeno istovremeno obnašanje dužnosti saborskog zastupnika i člana Vijeća te slijedom navedenog sudjelovanje saborskog zastupnika u radu Vijeća u svojstvu člana vijeća nije u suprotnosti s odredbom čl. 13. st. 1. ZSSI-a.

Imajući u vidu odredbu čl. 12. ZSSI-a, kojom je predviđeno 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, Povjerenstvo utvrđuje kako obnašanje dužnosti člana Vijeća svakako predstavlja drugu javnu dužnost u smislu navedene odredbe, a slijedom ranije navedenog.

Uvidom u članak 3. Pravilnika o naknadi troškova i nagradi za rad članovima vijeća i predstavnicima nacionalnih manjina („Narodne novine“ broj 24/2006) utvrđeno je da članovi vijeća nacionalnih manjina i predstavnici nacionalnih manjina ostvaruju pravo na mjesečnu nagradu najviše do visine od 50% iznosa naknade koju ostvaruju članovi predstavničkog tijela te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, koji iznos će se urediti općim aktima tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Povjerenstvo je telefonskim putem kontaktiralo Grad Zagreb, Ured za međugradsku i međunarodnu suradnju i promicanje ljudskih prava, Sektor za promicanje ljudskih prava, civilno društvo i nacionalne manjine, kojim putem je zatražilo podatke o trenutno važećem Pravilniku o naknadi troškova i nagradi za rad članovima vijeća i predstavnicima nacionalnih manjina, te je potvrđeno kako je trenutno na snazi navedeni Pravilnik iz 2006. godine.

Unatoč tome što članak 12. ZSSI-a predviđa da bi dužnosnici mogli primati naknade za obnašanje druge javne dužnosti ukoliko je zakonom drugačije propisano, ZSSI takvo pravo ne predviđa niti u jednoj od svojih odredbi, kao niti drugi zakon koji bi to u ovom predmetnom slučaju izričito dopuštao. Sukladno tome dužnosnik nema pravo na naknade za sudjelovanje u radu kao član Vijeća, osim prava na naknadu putnih i drugih opravdanih troškova. Slijedom navedenog odlučeno je kao u točki I. izreke ove Odluke.

Člankom 42. ZSSI-a propisane su sankcije koje se mogu izreći za povredu odredbi navedenog zakona. Za povredu odredbi članka 27. ZSSI-a Povjerenstvo propisuje izricanje sankcije obustave isplate dijela neto mjesečne plaće.

Člankom 44. stavkom 1. ZSSI-a propisano je da sankciju obustave isplate dijela neto mjesečne plaće Povjerenstvo izriče u iznosu od 2.000,00 do 40.000,00 kuna, vodeći računa o težini i posljedicama povrede Zakona. Prilikom odmjeravanja visine sankcije Povjerenstvo je ocijenilo sve okolnosti o kojima ovisi odgovornost dužnosnika za počinjenu povredu ZSSI-a, kao i težinu nastalih posljedica povrede. Kao okolnost koja je utjecala na izricanje više sankcije unutar propisanog raspona, Povjerenstvo je cijenilo okolnost da je dužnosnik Milorad Pupovac na visokoj dužnosničkoj poziciji, obnaša dužnost zastupnika u Hrvatskom saboru, kao i to da je u dužem vremenskom razdoblju bio u povredi odredaba ZSSI-a, i to u razdoblju od 2014. do 2019. Kao okolnost koja je utjecala na izricanje niže sankcije unutar propisanog raspona, Povjerenstvo je cijenilo okolnost da se radilo o financijski manjim iznosima koji su isplaćivani na godišnjoj razini.

Povjerenstvo smatra da je za utvrđenu povredu ZSSI-a primjerena sankcija obustava isplate dijela neto plaće u iznosu od 3.000,00 kn, koja će trajati tri mjeseca te će se izvršiti u tri jednaka uzastopna mjesečna obroka, svaki u pojedinačnom mjesečnom iznosu od 1.000,00 kn.

Slijedom navedenog Povjerenstvo je donijelo odluku kako je navedeno u izreci ovog akta.

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA

Nataša Novaković, dipl. iur.

**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 Milorad Pupovac, elektroničkom dostavom
2. Objava na internetskoj stranici Povjerenstva
3. Pismohrana