



Republika Hrvatska
Upravni sud u Zagrebu
Zagreb, Avenija Dubrovnik 6 i 8

ODLUČENJE ZA ODLUČENJE
O SUKOBU INTERESA

7M-U-7861-9-352-13/23-20-25

PRIMJERAK: NEPOSREDNO - PREDANO

dana 17-11-2023 20

Primjerak 1 A

Poslovni broj: 32 Usl-4385/2023-6

U IME REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Upravni sud u Zagrebu, po sutkinji Janji Topol, uz sudjelovanje zapisničarke Spomenke Đurđević, u upravnom sporu tužitelja Ante Žigmana, OIB [redacted] iz Zagreba, [redacted] kojeg zastupa Aleksandar Jakić, odvjetnik u Zagrebu, Ilica 13/IV, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, OIB 60383416394, Zagreb, Ulica Kneza Mutimira 5, radi sukoba interesa, 2. studenog 2023.,

presudio je

Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja za poništavanje rješenja tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa broj: 711-I-1690-P-352-19/23-13-21 od 25. srpnja 2023.

Obrazloženje

1. Oспоравanim rješenjem tuženika broj: 711-I-1690-P-352-19/23-13-21 od 25. srpnja 2023. utvrđeno je da je tužitelj, kao dužnosnik koji obnaša dužnost predsjednika Upravnog vijeća HANFA-e, tijekom 2018. i 2019.-te godine primao plaću za obnašanje te dužnosti, no da je istovremeno primao i dodatne naknade i primanja (novčane naknade za radne rezultate, prigodne nagrade i dar djetetu do 15. godine starosti, te primanja naknade za prisustvo sjednicama Savjeta Agencije kao drugi dohodak), čime je povrijedio članak 7. točke d) Zakona o sprječavanju sukoba interesa (Narodne novine br. 26/2011, 12/2012, 126/2012, 57/2015, 98/2019, dalje ZSSI), te mu je za navedene povrede izrečena sankcija iz članka 42. stavka 1. podstavka 2. ZSSI-a, i to obustava isplate dijela neto mjesečne plaće u ukupnom iznosu od 800,00 eura.

2. Tužitelj u tužbi osporava zakonitost rješenja tuženika u bitnom uz argumentaciju da je on dužnosnik - predsjednik Upravnog vijeća HANFA-e, te stoga ima pravo primiti druge primitke uz plaću, jer navedeno proizlazi iz Zakona o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (Narodne novine br. 140/2005, 154/2011, 12/2012, dalje ZHANFA), koji predstavlja specijalan zakon u odnosu na ZSSI. Objašnjava da ZSSI izrijekom propisuje da to pravo može biti propisano drugim

zakonom te da nije od važnosti činjenica da ZHANFA-i eksplicitno ne isključuje primjenu odredbi ZSSI-ja. Oспорava i visinu kazne, jer, budući da nisu postojale nikakve smjernice ili tumačenja zakonskih odredbi, nije znao da uz plaću ne smije primati i druge primitke. Zahtijeva poništavanje rješenja tuženika.

3. Tuženik je u odgovoru na tužbu osporio tužbu i tužbeni zahtjev te je u cijelosti ostao kod navoda danih u obrazloženju osporavanog rješenja. Uz navedeno, obrazložio je da je tuženik donosio odluke temeljem pozitivnog propisa čiji sadržaj tužitelju nije mogao ostati nepoznat, radi čega nije osnovano pozivanje tužitelja na presudu Europskog suda za ljudska prava Antunović protiv Hrvatske od 04. listopada 2016. (Zahtjev br.66553/12).

4. Sud je proveo usmenu i javnu raspravu, čime je strankama dana mogućnost izjasniti se o svim činjenicama i pravnim pitanjima koja su predmet upravnog spora sukladno odredbi čl. 6. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17., 110/21., dalje ZUS).

5. Ocjenjujući zakonitost osporavanog rješenja sud je pročitao u sudski spis i spis tuženika.

6. Tužbeni zahtjev je neosnovan.

7. Između stranaka nije bilo sporno da je tužitelj tijekom 2018. i 2019. godine istovremeno primao plaću za obnašanje dužnosti predsjednika Upravnog vijeća HANFA-e i dodatne naknade: novčane naknade za radne rezultate, prigodne nagrade, dar djetetu do 15. godine starosti te primitke naknade za prisustvo sjednicama Savjeta Agencije. Nije bilo sporno da su te dodatne naknade (materijalna prava) isplaćene na temelju općih akata Agencije, nije bio sporan iznos primljenih naknada, niti činjenica da se isplaćene dodatne naknade ne smatraju dijelom plaće.

8. Između stranaka je sporno pravno pitanje da li ZHANFA-i, kao poseban zakon, omogućava da predsjednik Upravnog vijeća HANFA-e, pored plaće, prima i dodatne naknade, te da li takve odredbe ZHANFA-a imaju prednost pred odredbama ZSSI-ja. Podredno, sporna je odluka o visini kazne.

9. Odredbom članka 7. točke d) ZSSI-ja propisano je da je dužnosnicima zabranjeno primiti dodatnu naknadu za poslove obnašanja javnih dužnosti.

Odredbom članka 12. ZSSI-ja 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.

10. Odredbom članka 6. stavka 1. ZHANFA-i propisano je da za vrijeme obnašanja dužnosti, predsjednik i članovi Upravnog vijeća Agencije imaju pravo na plaću i ostala materijalna prava u skladu s općim aktima Agencije.

Odredbom članka 11. ZHANFA-i propisano je da je predsjednik upravnog vijeća HANFA-epom službenoj dužnosti ujedno i član Savjeta HANFA-e, a materijalna prava članova Savjeta uređuju se Statutom i drugim aktima Agencije.

Odredbom članka 19. statuta HANFA-e propisano je da predsjednik i članovi Upravnog vijeća pravo na plaću i druga prava ostvaruju u skladu s općim aktima Agencije.

Prema odredbi članka 26. stavka 8. statuta HANFA-e, materijalna prava članova Savjeta HANFA-e utvrđuju se odlukom Upravnog vijeća.

Odredbom članka 42. ZHANFA-i propisano je da za povredu odredbi članka 7. ovog Zakona Povjerenstvo može izreći opomenu, obustavu isplate dijela neto mjesečne plaće te javno objavljivanje odluke Povjerenstva.

11. Tuženik je vezano za prvo sporno pravno pitanje u osporavanom rješenju te tijekom ovog spora naveo da ugovorne odredbe te odredbe svih podzakonskih akata, odnosno općili akata HANFA-e ne smiju biti suprotne odredbama ZSSI-a u dijelu u kojem je propisana izričita zabrana, pa stoga ne mogu poslužiti niti kao pravni temelj za isplatu nedopuštenih primitaka propisanih ZHANFA-om, odnosno dužnosniku nisu mogle biti isplaćene dodatne naknade, neovisno o tome što je to proizlazilo iz odredbi navedenih pojedinačnih i općih pravnih akata. Sve druge isplate koje se isplaćuju pored plaće od strane tijela javne vlasti u kojem dužnosnik obnaša dužnost, a nisu naknada stvarnih troškova, predstavljaju dodatnu naknadu, zabranjenu člankom 7. stavkom točkom d) ZSSI-ja.

U pogledu činjenice da je odredbom članka 12. ZSSI-ja izričito predviđena mogućnost da posebnim zakonom ova situacija bude propisana drugačije, pa tako i u pogledu činjenice da ZHANFA-i nedvojbeno propisuje da predsjednik Upravnog vijeća Agencije, za vrijeme obnašanja dužnosti, ima pravo na plaću i ostala materijalna prava u skladu s općim aktima Agencije, tuženik smatra da u tom slučaju odredbe posebnog zakona moraju izričito isključiti primjenu ZSSI-ja u tom dijelu, jer se radi o izričitoj zabrani i jer se u protivnom na negativan način utječe na svrhu i cilj ZSSI-a.

Obrazlažući navedeno, tuženik je kao primjer naveo Zakon o Hrvatskoj narodnoj banci („Narodne novine“ broj: 75/08, 54/13, 47/20, dalje ZHNB), čijim je člankom 67. stavkom 2. izričito propisano da za vrijeme obnašanja dužnosti guverner, zamjenik guvernera i viceguverneri HNB-a imaju pravo na plaću te ostala materijalna i druga prava iz radnog odnosa u skladu s općim aktima HNB-a te da se na ona prava i obveze guvernera, zamjenika guvernera i viceguvernera koja nisu utvrđena tim Zakonom ili Statutom HNB-a primjenjuje ZSSI u obnašanju javnih dužnosti. Dakle, tuženik zaključuje da je ZHNB-om propisano da se, uz ostvarivanje plaće, pravo na ostala materijalna i druga prava iz radnog odnosa uređuje općim aktima HNB-a, no na način da je izričito isključena primjena odredbi ZSSI-a u tom dijelu, jer je za ostala prava i obveze guvernera, zamjenika guvernera i viceguvernera Hrvatske narodne banke izričito propisano da se primjenjuje ZSSI, što nije slučaj kod Zakona o HANFA-i.

Tuženik je obrazložio da bi različitom primjenom odredbe članka 7 točke d.) ZSSI-a na različite kategorije dužnosnika jedni bili dovedeni u povoljniji položaj u odnosu na primjenu zakona, što nije bila intencija za zakonodavca, a niti je u duhu toga Zakona.

Uz navedeno, utvrdio je da je u Savjetu Agencije dužnosnik Ante Žigman kao član po službenoj dužnosti, stoga članstvo u navedenom tijelu predstavlja obavljanje poslova koji proizlaze iz obnašanja dužnosti predsjednika Upravnog vijeća HANFA-e, kao osnovne javne dužnosti, iz kojeg razloga dužnosnik nije mogao ostvarivati naknadu za rad u Savjetu, jer se također radi o zabranjenoj dodatnoj naknadi iz članka 7. točke d) ZSSI-a.

12. Sud prihvaća stav tuženika kao osnovan u cijelosti.

Svrha i cilj koje je zakonodavac želio postići jasnim zakonskim odredbama članka 7. točke d) i članka 12. ZSSI-ja su jasni - 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.

Budući da ZSSI ne može predvidjeti sve odnose koji mogu nastati prilikom obnašanja javnih dužnosti, istom odredbom ostavljena je mogućnost da posebnim zakonom bude određena iznimka u takvom postupanju. Međutim, prema stavu ovog suda, prethodno opisana jasna zabrana je takve snage (budući da je svrha ZSSI-ja prema članku 1. 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, dakle zaštita javnog interesa) da je za njezino isključenje nužno da poseban zakon izrijekom isključi primjenu ZSSI-ja, kao što je to slučaj s ZHNB-om.

Budući da ZHANFA-i izrijekom ne isključuje primjenu odredaba ZSSI-a u pogledu plaća i materijalnih prava, sud smatra da ugovorne odredbe te odredbe svih podzakonskih akata i općih akata HANFA-e ne smiju biti suprotne odredbama ZSSI-a u dijelu u kojem je propisana predmetna izričita zabrana.

13. U pogledu odluke o kazni, tuženik je kao otegotnu cijenio okolnosti da je tužitelj ostvarivao više vrsta nedopuštenih primitaka tijekom razdoblja od dvije godine, a kao olakotnu visinu primljenih dodatnih naknada (1.750,00 kn, 2.500,00 kn, 1.200,00 kn, 1.250,00 kn, 1.200,00 kn, 5.000,00 kn, 8.000,00 kn, 6.000,00 kn), te je na opisan način utvrdio da je u konkretnom slučaju primjereno izreći novčanu sankciju obustave isplate dijela neto plaće od 800,00 eura za opisanu povredu odredbi ZSSI-a.

14. Sud prihvaća i opisano obrazloženje odabira vrste i visine kazne.

Tužitelj u tužbi navodi kako mu je izrečena novčana kazna bez postojanja propisanog djela, odnosno za postupanje koje nije bilo zabranjeno kao i da nisu postojale nikakve smjernice ili slična javno objavljena tumačenja tuženika. Suprotno iznesenim navodima tuženika, nesporno je daje člankom 7 točkom d) ZSSI-a propisana zabrana primitka dodatnih naknada za koju se sukladno članku 42. ZSSI-a mogu izreći sankcije. Ukoliko je tužitelj bio u dvojbi je li njegovo ponašanje u skladu s načelima javnih dužnosti, morao je zatražiti mišljenje Povjerenstva sukladno članku 6. ZSSI-a. Sankcija koja je tužitelju izrečena primjerena je počinjenoj povredi, te se osobito napominje da se radi o nižoj sankciji unutar zakonom propisanog raspona.

15. Slijedom svega iznesenog, prigovori tužitelja nisu od utjecaja na zakonitost osporenog rješenja te je sud na temelju članka 57. stavka 1. ZUS-a odbio tužbeni zahtjev kao neosnovan.

Zagreb, 2. studenog 2023.

Sutkinja:
Janja Topol

Dokument je elektronički potpisan:

Janja Topol

Vrijeme potpisivanja:

13-11-2023

10:12:41

DN:

C=HR

O=UPRAVNI SUD U ZAGREBU

2.5.4.97=#OC1156415448522D3635333338343935343437

OU=Signature

S=Topol

G=Janja

CN=Janja Topol



Uputa o pravnom lijeku:

Protiv ove presude dopuštena je žalba Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske. Žalba se podnosi putem ovog suda u dovoljnom broju primjeraka za sud i sve stranke u sporu, u roku od 15 dana od dana dostave presude. Žalba odgađa izvršenje pobijane presude (članak 66. i članak 70. ZUS-a).

Dna:

1. Tužitelju
2. Tuženiku
3. U spis

Broj zapisa: **9-3085f-6f6ac**

Kontrolni broj: **0c141-475c4-e40a5**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan sljedećim certifikatom:
CN=Janja Topol, O=UPRAVNI SUD U ZAGREBU, C=HR

Vjerodostojnost dokumenta možete provjeriti na sljedećoj web adresi:

<https://usluge.pravosudje.hr/provjera-vjerodostojnosti-dokumenta/>



unosom gore navedenog broja zapisa i kontrolnog broja dokumenta.

Provjeru možete napraviti i skeniranjem QR koda. Sustav će u oba slučaja prikazati izvornik ovog dokumenta.

Ukoliko je ovaj dokument identičan prikazanom izvorniku u digitalnom obliku, **Upravni sud u Zagrebu** potvrđuje vjerodostojnost dokumenta.