



POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE O  
SUKOBU INTERESA

REPUBLIKA HRVATSKA

**Broj: 711-I-645-P-49-15/16-17-8**

Zagreb, 20. travnja 2016.

**Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo)** na temelju članka 30. stavka 1. podstavka 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ broj 26/11., 12/12., 126/12., 48/13. i 57/15. – pročišćeni tekst Zakona, u daljnjem tekstu ZSSI), **u predmetu dužnosnika Ivana Mijandrušića, općinskog načelnika Općine Gračišće**, na 135. sjednici održanoj dana 20. travnja 2016. g. donosi sljedeću

### ODLUKU

- I. Primanjem božićnice, dara u naravi i regresa za godišnji odmor kao dodatne naknade za obnašanje dužnosti općinskog načelnika Općine Gračišće, dužnosnik Ivan Mijandrušić počinio je povredu članka 7. točke d) ZSSI-a**
- II. Za povredu ZSSI-a, opisanu pod točkom I. izreke ove odluke, dužnosniku Ivanu Mijandrušiću 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 se izvršiti u tri jednaka uzastopna mjesečna obroka, svaki u pojedinačnom iznosu od 1.000,00 kn.**

### Obrazloženje

Povjerenstvo je na 121. sjednici održanoj dana 10. prosinca 2015.g. pokrenulo postupak za odlučivanje o sukobu interesa protiv dužnosnika Ivana Mijandrušića, općinskog načelnika Općine Gračišće, zbog moguće povrede članka 7. točke d) ZSSI-a koja proizlazi iz primanja božićnice, dara u naravi i regresa za godišnji odmor, što predstavlja primanje dodatne naknade za poslove obnašanja javnih dužnosti.

Na odluku o pokretanju postupka dužnosnik Ivan Mijandrušić dostavio je pisano očitovanje po punomoćniku Aleksandru Puhu, odvjetniku u Puli, u zakonom propisanom roku koje je zaprimljeno u ulaznoj pošti Povjerenstva dana 12. siječnja 2016.g. pod brojem: 711-U-312-P-49-15/16-16-5. Dužnosnik u očitovanju u bitnom navodi da je odlukom o pokretanju postupka potvrđeno stajalište Ministarstva uprave izraženo u uputi za postupanje od 10. lipnja 2015.g. upućenoj jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave putem ureda državne uprave u županijama.

Dužnosnik nadalje navodi da je člankom 90.a 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., i 137/15.) propisano da dužnosnici na lokalnoj razini koji dužnost obnašaju profesionalno, za vrijeme profesionalnog obnašanja dužnosti ostvaruju pravo na plaću *kao i druga prava iz rada*, a vrijeme obavljanja dužnosti uračunava im se u staž osiguranja. Iz navedene odredbe proizlazi da općinski načelnik koji dužnost obnaša profesionalno osim prava na plaću ostvaruje i druga prava iz rada propisana Zakonom o radu, odnosno Zakonom o državnim službenicima i namještenicima te drugim općim i pojedinačnim aktima. Upravo zbog potrebe za tumačenjem spomenute odredbe Zakona kojom nije jasno definirano koja su to druga prava koja ostvaruju dužnosnici na lokalnoj razini, Ministarstvo uprave uputilo je svim uredima državne uprave u županijama uputu za postupanje u kojoj se navodi da se općinskim načelnicima, gradonačelnicima, županima i njihovim zamjenicima ne utvrđuje pravo na godišnji odmor za vrijeme profesionalnog obnašanja dužnosti te da nemaju pravo na naknadu za neiskorišteni godišnji odmor, kao niti pravo na regres, jubilarnu nagradu i otpremninu. Navedeno proizlazi iz tumačenja da dužnosnici ne sklapaju ugovore o radu, odnosno ne zasnivaju radni odnos pa se na iste ne primjenjuju odredbe Zakona o radu. Navedeno stajalište Ministarstva uprave potvrdio je Visoki upravni sud Republike Hrvatske u Odluci broj: Usoz-58/14-5 od 27. studenoga 2015.g. donesenoj u postupku ocjene zakonitosti Odluke o plaćama i pravima iz radnog odnosa dužnosnika Zadarske županije, pokrenutom povodom zahtjeva Ministarstva uprave. S obzirom da su predmetna odluka Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, kao i uputa za postupanje Ministarstva uprave donesene tek u 2015.g., dužnosnik smatra da mu se ne može stavljati na teret ostvarivanje određenih materijalnih prava u razdoblju od 2009. do 2012.g. Uputom za postupanje Ministarstva uprave naloženo je svim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave usklađivanje općih akata kojima se uređuju prava općinskih načelnika, gradonačelnika i župana i njihovih zamjenika s predmetnom uputom najkasnije do 30. rujna 2015.g. Općinsko vijeće Općine Gračišće je na sjednici održanoj 9. rujna 2015.g. donijelo Odluku o plaći i drugim pravima općinskog načelnika Općine Gračišće kojom je propisano da općinski načelnik, uz pravo na plaću, ima samo pravo na naknadu stvarnih materijalnih troškova nastalih u vezi s obnašanjem dužnosti čime je navedena jedinica lokalne samouprave postupila sukladno uputi Ministarstva uprave.

S obzirom na sve navedeno dužnosnik ističe da mu se ne može stavljati na teret povreda članka 7. točke d) u razdoblju od 2009. do 2012.g. jer su mu u navedenom razdoblju božićnica, dar u naravi i regres isplaćivani u skladu s važećim zakonodavstvom i podzakonskim aktima, a tek je tumačenjem Ministarstva uprave iz lipnja 2015.g. precizirano koja prava iz rada dužnosnici u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave ne mogu ostvarivati na jednak način kao i službenici u tim jedinicama.

Dužnosnik u svom očitovanju napominje da su financijska raspolaganja Općine Gračišće preispitivana od strane Državnog zavoda za reviziju svake godine, pa tako i u spornom razdoblju od 2009. do 2012.g. te da nisu utvrđene nepravilnosti u odnosu na rashode za zaposlene.



U privitku očitovanja dužnosnik je dostavio Odluku Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, broj: Usoz-58/14-5 od 27. studenoga 2015.g., Uputu za postupanje Ministarstva uprave od 10. lipnja 2015.g., Odluku o plaći i drugim pravima općinskog načelnika Općine Gračišće od 9. rujna 2015.g. podatke o isplati regresa, božićnice i dara u naravi za razdoblje od 2009. do 2014.g., Izvješće o obavljanoj reviziji iz srpnja 2009.g., Izvješće o obavljenom uvidu u proračun i financijske izvještaje za Općinu Gračišće za 2009.g. od 28. lipnja 2010.g., Izvješće o obavljanom uvidu u proračun i financijske izvještaje Općine Gračišće za 2010.g. od 29. lipnja 2011.g., Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti naplate prihoda u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave Istarske županije od 20. ožujka 2013.g. U privitku očitovanja dostavljena su i rješenja o prijemu u službu i rasporedu na radna mjesta pročelnika Jedinstvenog upravnog odjela Općine Gračišće te stručnih suradnika i referenata za računovodstvene poslove i proračun u spornom razdoblju s obzirom da je navedenim osobama kao stručnjacima prepušteno donošenje nacrtu financijskih odluka koje su potom usvojene na javnoj sjednici Općinskog vijeća Općine Gračišće.

Člankom 3. stavkom 1. podstavkom 43. ZSSI-a propisano je da su općinski načelnici dužnosnici u smislu ZSSI-a, stoga je i Ivan Mijandrušić povodom obnašanja dužnosti općinskog načelnika Općine Gračišće obvezan postupati sukladno odredbama navedenog Zakona.

Člankom 5. stavkom 2. ZSSI-a propisano je da su dužnosnici osobno odgovorni za svoje djelovanje u obnašanju javnih dužnosti na koje su imenovani, odnosno izabrani prema tijelu ili građanima koji su ih imenovali ili izabrali.

Člankom 7. točkom d) ZSSI-a propisano je da je dužnosnicima zabranjeno primiti dodatnu naknadu za poslove obnašanja javnih dužnosti.

Uvidom u službene rezultate izbora za općinske načelnike, gradonačelnike, župane i njihove zamjenike, održanih 17. svibnja 2009.g. te rezultate izbora održanih 19. svibnja 2013.g., koji su objavljeni na internetskim stranicama Državnog izbornog povjerenstva, [www.izbori.hr](http://www.izbori.hr), utvrđeno je da je dužnosnik Ivan Mijandrušić izabran za općinskog načelnika Općine Gračišće u mandatu 2009.-2013., kao i u mandatu 2013.-2017.

Dužnosnik Ivan Mijandrušić je u izvješćima o imovinskom stanju koja je podnio Povjerenstvu povodom početka obnašanja dužnosti općinskog načelnika Općine Gračišće u mandatu 2009.-2013. i u mandatu 2013.-2017. naveo da dužnost općinskog načelnika obnaša profesionalno te za navedeno prima plaću.

Ministarstvo uprave je dopisom od 4. studenoga 2015.g. obavijestilo Povjerenstvo o rezultatima provedenog posrednog inspeksijskog nadzora u Općini Gračišće vezano za moguće nezakonitosti prilikom utvrđivanja koeficijenata za obračun plaće općinskog načelnika i eventualnim drugim nepravilnostima i/ili nezakonitostima.



Iz dostavljenog zapisnika Upravne inspekcije o provedenom nadzoru nad tijelima Općine Gračišće od 15. listopada 2015.g. proizlazi da su odredbe Odluke kojima su propisani koeficijenti i osnovica za obračun plaće, odnosno naknade općinskog načelnika i zamjenika općinskog načelnika Općine Gračišće u skladu s odredbama članka 3 i 4. podstavka 5. Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ broj 28/10.). U odnosu na pojedinačne akte kojima je utvrđena plaća općinskog načelnika navodi se da plaća općinskog načelnika Općine Gračišće nije utvrđena u iznosu većem od zakonom propisanog iznosa, odnosno da plaća općinskog načelnika Općine Gračišće u razdoblju od 2010.g. do 2014.g. nije bila utvrđena u visini kojim bi se oštetio proračun Općine Gračišće protivno zakonskim odredbama.

Sukladno dokumentaciji dostavljenoj Upravnoj inspekciji od strane Općine Gračišće, u razdoblju od 2009.g. do 2012.g. svim službenicima i namještenicima Jedinstvenog upravnog odjela Općine Gračišće isplaćivani su primici koji se ne smatraju plaćom, i to božićnica, bon u naravi, regres za godišnji odmor te dar za djecu do 15 godina starosti na temelju odredbi članka 61., 62. i 63. Kolektivnog ugovora za zaposlene u jedinicama lokalne samouprave i upravnim odjelima Istarske županije. Međutim, i općinskom načelniku Općine Gračišće isplaćivane su božićnica, bon u naravi te regres za godišnji odmor u istim iznosima kao i službenicima i namještenicima Jedinstvenog upravnog odjela Općine Gračišće. Prema navodima iz očitovanja općinskog načelnika Općine Gračišće od 27. ožujka 2015.g. pravna osnova za isplatu navedenih novčanih davanja temelji se na odredbama Zakona o radu, Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te Zakonu o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Upravna inspekcija u zapisniku o obavljenom nadzoru obrazlaže da ostvarivanje drugih materijalnih prava, osim plaće i naknade stvarnih materijalnih troškova nastalih u vezi s obnašanjem dužnosti, nije u skladu s važećim zakonskim odredbama. Naime, člankom 90.a stavcima 1. i 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da općinski načelnik, gradonačelnik, župan i njihovi zamjenici koji dužnost obavljaju profesionalno, za vrijeme profesionalnog obavljanja dužnosti ostvaruju pravo na plaću i druga prava iz rada, a vrijeme obavljanja dužnosti uračunava im se u staž osiguranja, dok osobe koje dužnost obavljaju volonterski imaju pravo na naknadu za rad.

Stavkom 3. istog članka propisano je da se mjerila za određivanje plaće, odnosno naknade za rad, kao i druga prava vezana za profesionalno obnašanje dužnosti općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihovih zamjenika određuju posebnim zakonom. Tako su Zakonom o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisana različita mjerila za određivanje plaća lokalnih dužnosnika te plaća službenika i namještenika u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, što proizlazi iz njihovog različitog statusa, odnosno različitih prava, obveza i odgovornosti.



Dužnosnici na lokalnoj razini nisu u radnom odnosu na temelju ugovora o radu, već ostvaruju prava iz rada sukladno posebnom zakonu, o čemu se donosi rješenje koje nije predmet regulacije Zakona o radu. Pravo na plaću, kao i druga prava iz rada općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i njihovih zamjenika ne spada u područje službeničkih odnosa nego navedena prava proizlaze iz prava osoba izabranih na određenu dužnost u jedinici lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave. U konkretnom slučaju, dužnost općinskog načelnika Općine Gračišće nije službeničko radno mjesto, već dužnost na koju je općinski načelnik izabran na lokalnim izborima u skladu sa zakonom. Važeći zakoni koji uređuju prava, obveze i odgovornosti lokalnih dužnosnika, prvenstveno Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, ne propisuju druga prava iz rada za lokalne dužnosnike, osim prava na plaću, odnosno prava na naknadu za rad bez zasnivanja radnog odnosa i staž osiguranja. Nesporno je da lokalni dužnosnici imaju i pravo na naknadu stvarnih materijalnih troškova nastalih u vezi s obnašanjem dužnosti, kao što su primjerice putni troškovi, kao i neka druga prava poput prava na korištenje službenog automobila.

Međutim, na dužnosnike nisu primjenjiva sva pravila koja se odnose na službenike u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi vezano uz pravo na regres za godišnji odmor, božićnicu, dar u naravi, dodatak na plaću zbog stupnja obrazovanja i dr. Lokalni dužnosnici za vrijeme profesionalnog obnašanja dužnosti ne mogu ostvarivati ni pravo na povećanu plaću za prekovremeni rad s obzirom da ne sklapaju ugovor o radu kojim se utvrđuje dnevno, tjedno ili mjesečno vrijeme obvezne nazočnosti na mjestu rada pa se na iste ne mogu primjenjivati zakonske odredbe o prekovremenom radu.

U odnosu na prava dužnosnika na korištenje godišnjeg odmora ukazuje se da iz odredbi važećih propisa ne proizlazi pravo lokalnih dužnosnika na godišnji odmor, a zbog prirode obnašanja dužnosti koja nije vezena uz rad u određenom radnom vremenu isto pravo ne može se temeljiti ni na tom osnovu. Također se ukazuje da radno vrijeme dužnosnika nije nadzirano kao radno vrijeme službenika, niti dužnosnik podliježe obvezi prisutnosti na radu u točno određenom radnom vremenu. Dužnosnik dobiva plaću zato što obnaša javnu dužnost te mu po toj osnovi pripada pravo na plaću, a ne zbog rada u određenom radnom vremenu.

Sukladno naprijed navedenom, lokalnim dužnosnicima ne pripada pravo na bilo kakve dodatke na plaću (osim uvećanja od 0,5% za svaku navršenu godinu radnog staža, ukupno najviše za 20%) kao niti druga materijalna prava koja ostvaruju službenici i namještenici na temelju radnog odnosa.

Na isto je ukazano u uputi za postupanje Ministarstva uprave od 10. lipnja 2015.g. dostavljenoj županijama, gradovima i općinama putem ureda državne uprave u županijama te je ostavljen rok za usklađivanje općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave do 30. rujna 2015.g.



U zapisniku Upravne inspekcije se ukazuje da je smisao odredbe članka 90.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi upravo u propisivanju točno određenih prava lokalnih dužnosnika na temelju profesionalnog obnašanja dužnosti te da prava dužnosnika nije moguće širiti izvan zakonom propisanih okvira niti im omogućavati ostvarivanje prava koja im ne pripadaju.

Dužnosnik u svom očitovanju nije osporio da je za vrijeme profesionalnog obnašanja dužnosti općinskog načelnika Općine Gračišće uz plaću primao božićnicu, regres i dar u naravi te je uz očitovanje dostavio ispis isplata navedenih naknada u razdoblju od 2006. do 2014.g. iz kojeg je utvrđeno da je dužnosnik Ivan Mijandrušić kontinuirano, svake godine u razdoblju od 2006. do 2012.g. primao regres i božićnicu u iznosu od 1.250,00 kn te dar u naravi u iznosu od 400,00 kn. U 2013.g. dužnosniku je isplaćena samo božićnica u iznosu od 1.250,00 kn, a u 2014.g. su mu isplaćeni regres i božićnica u iznosu od 1.250,00 kn. S obzirom da je ZSSI stupio na snagu 10. ožujka 2011.g., Povjerenstvo ističe da su za vođenje predmetnog postupka relevantne samo isplate izvršene u razdoblju nakon stupanja na snagu navedenog Zakona.

Povjerenstvo obrazlaže da na postojanje povrede članka 7. točke d) ZSSI-a ne utječe okolnost što je Ministarstvo uprave tek u uputi od 10. lipnja 2015.g. dalo tumačenje po kojem dužnosnicima koji dužnost obnašaju u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave ne pripada pravo na bilo kakve dodatke na plaću, kao niti druga materijalna prava koja ostvaruju službenici i namještenici na temelju radnog odnosa, pa im tako ne pripada ni pravo na božićnicu, regres, niti dar u naravi. Naime, Povjerenstvo u predmetnom postupku utvrđuje povrede odredbi ZSSI-a, neovisno o tome predstavlja li postupanje dužnosnika ujedno i povredu odredbi nekog drugog Zakona. Tumačenje odredbi Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi od strane Ministarstva uprave samo potvrđuje stav Povjerenstva o nedozvoljenosti primanja navedenih naknada. Također, tekst odredbe članka 90.a stavka 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi kojom su propisana točno određena prava lokalnih dužnosnika na temelju profesionalnog obnašanja dužnosti ostao je u bitnom nepromijenjen od stupanja na snagu Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ broj 33/01.) te od tada obvezuje sve dužnosnike na koje se odnosi. Zakonom propisana prava dužnosnika nije moguće širiti izvan zakonom propisanih okvira niti im omogućavati ostvarivanje prava koja im ne pripadaju.

S obzirom da su sukladno članku 5. stavku 2. ZSSI-a dužnosnici osobno odgovorni za svoje djelovanje u obnašanju javnih dužnosti, Povjerenstvo navode dužnosnika da su stručne službe Općine Gračišće pripremale akte na temelju kojih je dužnosniku isplaćivana božićnica, regres i dar u naravi, ne prihvaća kao okolnost iz koje proizlazi da u postupanju dužnosnika nije došlo do povrede odredbi ZSSI-a. Povjerenstvo pritom ističe da na temelju članka 48. stavka 1. točke 3. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi općinski načelnik usmjerava djelovanje upravnih tijela jedinica lokalne samouprave u obavljanju poslova iz njihovog samoupravnog djelokruga te nadzire njihov rad.



Iz prikupljenih podataka i dokumentacije Povjerenstvo je nedvojbeno utvrdilo da je dužnosnik Ivan Mijandrušić istovremeno uz primanje plaće za profesionalno obnašanje dužnosti općinskog načelnika Općine Gračišće primao božićnicu, regres i dar u naravi, što predstavlja primanje dodatne naknade za poslove obnašanja javnih dužnosti, čime je počinio povredu članka 7. točke d) ZSSI-a.

Člankom 42. ZSSI-a propisano je koje se sankcije mogu izreći za pojedine povrede odredbi navedenog Zakona. Prilikom donošenja odluke o vrsti i visini sankcije Povjerenstvo je vodilo računa o svim okolnostima konkretnog slučaja iz kojih proizlazi težina povrede i odgovornost dužnosnika. Kao okolnost koje upućuje na nužnost izricanja sankcije obustave isplate dijela neto mjesečne plaće kao teže vrste sankcije Povjerenstvo je cijenilo činjenicu da dužnosnik Ivan Mijandrušić dužnost općinskog načelnika Općine Gračišće obnaša u dva uzastopna mandata te je trebao biti upoznat sa zakonskim odredbama koje uređuju prava i obveze dužnosnika na lokalnoj razini.

Člankom 44. stavkom 1. ZSSI-a propisano je da sankciju obustave isplate dijela neto mjesečne plaće Povjerenstvo može izreći u rasponu od 2.000,00 do 40.000,00 kn. Kao okolnost koja ublažava težinu povrede odredbi ZSSI-a te opravdava izricanje sankcije bliže zakonom propisanom minimumu, Povjerenstvo je ocijenilo činjenicu da nakon stupanja na snagu ZSSI-a Povjerenstvo kao tijelo nadležno za tumačenje odredbi tog Zakona nije djelovalo sve do veljače 2013.g. te dužnosnik nije mogao zatražiti i dobiti tumačenje odredbe članka 7. točke d) ZSSI-a od Povjerenstva, kao i okolnost da je Ministarstvo uprave tumačenje odredbi Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi dalo tek u lipnju 2015.g.

S obzirom na navedeno, Povjerenstvo je ocijenilo primjerenim da se za utvrđenu povredu ZSSI-a dužnosniku izrekne sankcija obustave isplate dijela neto mjesečne plaće, u ukupnom iznosu od 3.000,00 kuna, koja će se izvršiti u tri jednaka uzastopna mjesečna obroka, svaki u pojedinačnom iznosu od 1.000,00 kn. Slijedom navedenog, Povjerenstvo je donijelo odluku kao što je navedeno u izreci ovog akta.

**PREDSJEDNICA POVJERENSTVA**

Daliya Orešković, 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 odgovorni učinak.

Dostaviti:

1. Ivan Mijandrušić, elektronička dostava
2. Podnositelj prijave
3. Objava na internetskoj stranici Povjerenstva
4. Pismohrana

