



REPUBLIKA HRVATSKA  
UPRAVNI SUD U RIJECI

Korzo 13

REPUBLIKA HRVATSKA  
POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE  
O SUKOBU INTERESA

BROJ: 711-U-4823-P-49-15/17-17-1

PRIMLJENO: NEPOSREDNO - PREDANO POŠTOM

..... dana 18-07-2017.

Omot u privitku. Primjeraka 1. Priloga .....

Poslovni broj: 4 UsI-760/16-9

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 Rijeci, po sutkinji Snježani Horvat-Paliska, dipl. iur., uz sudjelovanje zapisničarke Glorije Fićor, u upravnom sporu tužitelja Ivana Mijandrušića iz Mandalenčića, Mandalenčići 5a, kojeg zastupa opunomoćenik Aleksandar Puh, odvjetnik u Puli, Leharova 1/II, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Zagreb, Ulica kneza Mutimira 5, radi sukoba interesa, 07. srpnja 2017.,

p r e s u d i o j e

I. Odbija se tužbeni zahtjev radi poništenja rješenja Odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, broj: 711-I-645-P-49-15/16-17-8 od 20. travnja 2016.

II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova upravnog spora.

Obrazloženje

Osporenom Odlukom tuženika broj: 711-I-645-P-49-15/16-17-8 od 20. travnja 2016., u točki I. izreke, utvrđeno je da je primanjem božićnice, dara u naravi i regresa za godišnji odmor kao dodatne naknade za obnašanje dužnosti općinskog načelnika Općine Gračišće, tužitelj počinio povredu članka 7. točka d) Zakona o sprečavanju sukoba interesa („Narodne novine“ 26/11, 12/12, 126/12, 48/13, 57/15, dalje ZSSI), dok je točkom II. izreke za ovu povredu tužitelju izrečena sankcija iz članka 42. stavak 1. podstavak 2. ZSSI-a, obustava 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 kuna.

Tužitelj u tužbi u bitnome, ne spori da su mu, kao načelniku Općine Gračišće, isplaćivani božićnica, regres za godišnji odmor i bon u naravi do donošenja upute Ministarstva uprave u lipnju 2015. kojim je određeno da općinski načelnici kao dužnosnici nemaju pravo na isplatu regresa, božićnice i bona u naravi kao što to pravo pripada službenicima i namještenicima u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, a u obrazloženju osporene Odluke potvrđeni su navodi iz upute za postupanje Ministarstva uprave odnosno ministra od 10. lipnja 2015. Tužitelj navodi da je općinsko vijeće Općine Gračišće na sjednici održanoj dana 09. rujna 2015. donijelo odluku o plaći i drugim pravima načelnika Općine Gračišće kojom je propisano da načelnik ima, uz plaću, pravo na naknadu stvarnih, materijalnih troškova nastalih u svezi s obnašanjem dužnosti kao i neka druga prava koja su uređena drugim općima aktima, na koji način se postupilo sukladno nalogu Ministarstva uprave u ostavljenom roku te od zaprimanja upute Ministarstva uprave, načelniku nisu isplaćivani sporni dodaci na plaću. Tužitelj se poziva na članak 90. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 36/09, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, dalje ZLP(R)S) koji propisuje da načelnici koji dužnost obavljaju profesionalno za vrijeme profesionalnog obavljanja dužnosti ostvaruju pravo na

plaću kao i druga prava iz rada, a vrijeme obavljanja dužnosti uračunava im se u staž osiguranja. Uz očitovanje tuženiku tužitelj je dostavio i odluku Visokog upravnog suda Republike Hrvatske iz koje da je vidljivo da je do tada postojala dvojba o statusu dužnosnika, plaći i drugim pravima iz rada te obavljanju dužnosti dužnosnika odnosno može li se njihov status izjednačiti s položajem državnih službenika. Tužitelj drži da je odluka tuženika nezakonita s obzirom da je samo Ministarstvo uprave podnijelo prijedlog za ocjenu zakonitosti općeg akta donesenog od strane Zadarske županije, radi ocjene da li je pojedinačni akt kojim se određuje prava i obveze dužnosnika u skladu sa ZLP(R)S-om te Zakonom o plaćama u lokalnoj, područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" 22/08, dalje Zakon o plaćama). Tužitelj drži da je tuženik pogrešno primijenio odredbu članka 7. ZSSI-a te se ne može stavljati na teret općinskom načelniku da je u sukobu interesa jer je u razdoblju od 2009. do 2012. primao božićnicu, regres za godišnji odmor i bon u naravi, a postupao je po odluci općinskog vijeća, pri čemu su tumačenja odredaba Zakona o plaćama bilo u predmetnom razdoblju, i po stavu Ministarstva uprave, sporna. Ovo je tužitelj isticao i tijekom upravnog postupka pred tuženikom koji pri odlučivanju da nije uzeo u obzir da je općinsko vijeće Općine Gračišće sukladno uputi za postupanje Ministarstva uprave odmah po donesenom tumačenju Ministarstva uprave uskladilo akte sa zakonom, u skladu s tumačenjem, a iz čega je razvidno da nije bilo namjere da se isplaćuju druge naknade za obnašanje javnih dužnosti već su božićnica, bon u naravi i regres za godišnji odmor smatrani primanjima koja ostvaruju službenici, namještenici pa tako i dužnosnici iz radnog odnosa. Tuženik da nije uzeo u obzir što je Državni zavod za reviziju svake godine, pa tako i u spornom razdoblju, od 2009. do 2012. preispitivao financijsko raspolaganje Općine Gračišće, te nisu utvrđene nepravilnosti glede rashoda za zaposlene. Ova odluka jednako je primjenjivana za sve zaposlenike tako i za načelnika Općine Gračišće, što potvrđuje da nije bilo namjere za postupanje protivno odredbama ZSSI-a. U pogledu sankcije, tužitelj drži da je za izricanje sankcije potrebno dokazati namjeru dužnosnika za kršenje odredaba ZSSI-a, a obzirom da je tužitelj izabran u četvrtom mandatu od stanovnika Općine Gračišće, nije postupao s namjerom već je prema njemu postupano na jednak način kao prema svim zaposlenicima Općine Gračišće sukladno donesenoj odluci općinskog vijeća, kolektivnom ugovoru i zakonima. Drži da je pri izricanju sankcije zbog kršenja odredbi ZSSI-a potrebno uzeti u obzir i utvrditi da li je dužnosnik postupao namjerno te da je, znajući da je u sukobu interesa, poduzimao radnje i donosio odluke koje su protivne ZSSI-u, a svrha ZSSI-a je sprečavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, sprečavanje 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. Tužitelj drži da iz svega navedenog u provedenom postupku pred tuženikom, uzimajući u obzir osnovnu svrhu i cilj zakona, nije utvrđeno da je tužitelj postupao s namjerom da primi dodatnu naknadu za obnašanje dužnosti smatrajući da je božićnica, regres i bon u naravi pravo iz rada koji se temelji na odredbama Zakona o radu, kolektivnog ugovora za službenike i namještenike pa se ima primjenjivati i na načelnika Općine. I sam tuženik potvrdio je da je iz zapisnika upravne inspekcije u provedenom nadzoru nad tijelima Općine Gračišće od 15. listopada 2015. utvrđeno da pojedinačnim aktima kojima je utvrđena plaća općinskog načelnika Općine Gračišće u razdoblju od 2010. do 2014. ona nije bila utvrđena u visini kojom bi oštetio proračun Općine Gračišće, te da je utvrđeno da su od 2009. do 2012. svim službenicima i namještenicima Općine Gračišće isplaćivani primici koji se ne smatraju plaćama i to božićnica, bon u naravi, regres za godišnji odmor te dar za djecu do 15 godina starosti temeljem Kolektivnog ugovora za zaposlene u jedinicama lokalne samouprave i upravnim odjelima Istarske županije iz čega proizlazi da jer pravna osnova za isplatu predmetnih novčanih davanja nisu samo Zakon o radu, ZLP(R)S, Zakon o plaćama već i Kolektivni ugovor za zaposlene u jedinicama lokalne samouprave i upravnim odjelima

Istarske županije te Odluka općinskog vijeća Općine Gračišće. Nadalje, tužitelj drži da tuženik pri izricanju sankcije nije uzeo u obzir postupanje općinskog vijeća Općine Gračišće po zaprimljenoj uputi Ministarstva uprave niti je ispitivalo namjeru dužnosnika pri utvrđenju da li je postupao suprotno odredbama članka 7. ZSSI-a. Ističe i da nije saslušan u postupku koji je prethodio donošenju osporene odluke. Predložio je da Sud poništi osporeno rješenje tuženika te zatražio trošak upravnog spora u visini nagrade za zastupanje po odvjetniku i to za sastav tužbe i pristup na jedno ročište u iznosu od 3.125,00 kuna po radnji.

Tuženik u odgovoru na tužbu, u bitnome, ostaje kod obrazloženja osporene Odluke te je pojasnio da je po provedenom postupku iz svoje nadležnosti, osporavanom Odlukom donesenom na 135. sjednici Povjerenstva od 20. travnja 2016. utvrdio da je tužitelj primanjem božićnice, dara u naravi i regresa za godišnji odmor, kao dodatne naknade za obnašanje dužnosti općinskog načelnika Općine Gračišće počinio povredu članka 7. točke d) ZSSI-a pa je izrečena sankcija iz članka 42. stavak 1. podstavak 2. ZSSI-a obustavom isplate dijela neto mjesečne plaće u ukupnom iznosu od 3.000,00 kuna u trajanju od tri mjeseca s izvršenjem u tri jednaka uzastopna mjesečna obroka svaki u pojedinačnom iznosu od 1.000,00 kuna. Tuženik ne spori da je Ministarstvo uprave donijelo uputu od 10. lipnja 2015. o postupanju jedinica lokalne, područne (regionalne) samouprave, a u odnosu na po tužitelju citiranu odredbu članka 90a. stavak 1. ZLP(R)S-a te upire na stavak 3. istog članka kojim je propisano da se mjerila za određivanje plaće odnosno naknade za rad, kao i druga prava vezana za profesionalno obnašanje dužnosti općinskih načelnika, određuju posebnim zakonom. Taj posebni zakon je Zakon o plaćama koji propisuje različita mjerila za određivanje plaća lokalnih dužnosnika te plaća službenika i namještenika u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne, područne (regionalne) samouprave, što proizlazi iz njihovog različitog statusa odnosno različitih prava, obveza i odgovornosti. Odredbe ovog Zakona dakle, propisuju samo način utvrđivanja osnovice te koeficijente na temelju kojih se obračunava plaća lokalnih dužnosnika, ali taj Zakon ne propisuje nikakva druga prava iz rada, koja bi imali pravo ostvariti lokalni dužnosnici niti upućuje na druge propise koji propisuju druga prava iz rada, a koja bi se analogno primjenjivala na dužnosnike. Tuženik spori da bi postojala dvojba o statusu lokalnih dužnosnika i o tome koja im prava u obnašanju dužnosti pripadaju te ističe da je odlukom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj Usoz-58/14 od 27. studenog 2015. ukinuta kao nezakonita odredba Odluke o plaćama i pravima iz radnog odnosa dužnosnika Zadarske županije, na temelju kojih su dužnosnicima navedene županije isplaćivane dodatne naknade povrh plaće. Stoga upravo iz ove odluke Visokog upravnog suda Republike Hrvatske proizlazi da je istovjetna odluka općinskog vijeća Općine Gračišće na temelju koje su tužitelju isplaćivane dodatne naknade bila nezakonita, a ne dvojbeni. U odluci broj Usoz-58/14 od 27. studenog 2015. ukazuje se da sukladno odredbama članka 90a. ZLP(R)S-a lokalni dužnosnici mogu ostvarivati samo ona prava koja su im na temelju zakona izričito dodijeljena te da nije bilo osnove da se odredbe toga članka Zakona tumače na način da se materijalna prava lokalnih dužnosnika mogu podvesti pod propise i opće akte, kojima su uređena materijalna prava službenika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Međutim, prije svega tuženik naglašava da je odredbom članka 7. točka d) ZSSI-a izričito, jasno i nedvosmisleno propisano da je dužnosnicima (dakle i općinskim načelnicima) zabranjeno primiti dodatnu naknadu za poslove obnašanja javnih dužnosti, prema tome, onim općinskim načelnicima, koji dužnost obnašaju profesionalno, zabranjeno je primiti dodatnu naknadu povrh plaće, a onima koji dužnost obnašaju volonterski, dodatnu naknadu pored naknade za rad, osim naknade troškova nastalih u obavljanju poslova dužnosnika. Tužitelj je kao dužnosnik da osobno odgovoran za svoje postupanje u obnašanju dužnosti pa tako i za eventualne povrede ZSSI-a, odnosno, zabranjeno postupanje, a ne predstavničko tijelo općine, kojim je određeno da i općinski načelnik Općine Gračišće ima pravo osim plaće primiti i sporne dodatne naknade (regres za godišnji odmor, božićnicu i dar

u naravi), ni pročelnik jedinstvenog upravnog odjela, koji donosi rješenje kojim se određuje konkretna isplata, kao niti nadležna služba Općine Gračišće koja vrši isplatu naknada. Tuženik ističe da odredba članka 7. točke d) ZSSI-a i drugih relevantnih odredaba tog Zakona nisu imperfektne, već dovoljno određuju predmetnu zabranu. Pravni stavovi izneseni u navedenoj uputi Ministarstva uprave i odluci Visokog upravnog suda Republike Hrvatske o ispravnom tumačenju spornih odredaba ZLP(R)S-a i Zakona o plaćama samo potvrđuju da i sukladno odredbama tih Zakona dužnosnici jedinica lokalne samouprave osim prava na plaću i naknadu troškova te staž osiguranja, ne bi imali pravo na dodatnu novčanu naknadu za obnašanje dužnosti odnosno da između odredaba tih Zakona i ZSSI-a nema kolizije. Tuženik ističe da su netočni i neosnovani navodi u tužbi da tuženik prilikom donošenja osporavane odluke nije uzeo u obzir datume davanja navedene upute Ministarstva uprave i donošenja navedene odluke Visokog upravnog suda Republike Hrvatske te datum donošenja usklađene odluke općinskog vijeća Općine Gračišće o plaći i drugim pravima načelnika, tuženik ne spori sadržaj ovih akata niti njihovu vremensku korelaciju no, drži da tužitelj pogrešno tumači pravni učinak njihova nepostojanja u ranijem razdoblju kojim je kako je utvrđeno osporavanom odlukom tužitelj činio povredu ZSSI-a odnosno pogrešno smatra da je u spornom razdoblju, u ovim okolnostima, bila otklonjena protupravnost njegova postupanja. Naime, činjenica da je tužitelj u razdoblju nakon stupanja na dužnost ZSSI-a 10. ožujka 2011. osim utvrđene plaće za profesionalno obnašanje dužnosti općinskog načelnika Općine Gračišće te eventualnih naknada troškova primao druge naknade povodom obnašanja iste dužnosti, kako je iz dostavljenih isprava utvrđeno, 2011., 2012., regres i božićnicu u iznosu od 1.250,00 kuna te dar u naravi u iznosu od 400,00 kuna, 2013. božićnicu u iznosu od 1.250,00 kuna, 2014. regres i božićnicu u iznosu od 1.250,00 kuna, predstavlja povredu striktno i objektivno propisane zabrane iz članka 7. točke d) ZSSI-a. Tuženik ukazuje da su sukladno prethodno važećem Zakonu o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti („Narodne novine“ 163/03, 94/04, 48/05, 141/06, 60/08, 38/09, 92/10) općinski načelnici imali status dužnosnika te da je u članku 6. točka d) bila propisana identična zabrana te da je i člankom 9. tog Zakona bilo propisano da dužnosnici za vrijeme obnašanja javne dužnosti primaju plaću da dužnost koju obnašaju ne smiju primati nikakvu drugu plaću ili naknadu, osim ako je to zakonom izričito propisano. S obzirom na činjenicu da je tužitelj kako navodi u tužbi, obnašao istu dužnost već u četvrtom mandatu dakle, od 2001. a da je primanje dodatne naknade uz plaću bilo zabranjeno i sukladno prethodno važećem Zakonu, odnosno da ista zabrana nije uvedena tek 2011. već postoji kontinuirano od 2003., tuženik da je opravdano smatrao da ne postoje niti okolnosti koje isključuju protupravnost tužiteljeva postupanja, odnosno da se ne može smatrati da tužitelj nije mogao znati da je primanje dodatnih naknada zabranjeno. Nastavno, tuženik drži da tužitelj pogrešno smatra da je bitan element počinjenja povrede članka 7. točka d) namjera počinjenja povrede, odnosno da je za izricanje sankcije od strane tuženika za utvrđenu povredu navedene odredbe Zakona nužno u postupku utvrditi namjeru počinjenja povrede od strane tužitelja. Tuženik sankcije izriče ukoliko utvrdi da je koji od dužnosnika iz članka 3. stavak 1. ZSSI-a ili obnašatelja dužnosti iz članka 3. stavak 2. ZSSI-a propustio izvršiti obvezu ili prekršio zabranu propisano nekim od navedenih članaka ZSSI-a, a pritom nije, kao pretpostavka utvrđenja ni jedne od navedenih povreda niti kao pretpostavka sankcioniranja povrede, propisano istovremeno utvrđenje da je dužnosnik ili obnašatelj dužnosti u konkretnom slučaju imao namjeru postupati protivno propisanoj obvezi, zabrani ili ograničenju, već to ovisi o samoj prirodi propisanog nedozvoljenog postupanja. Ukoliko je propisana zabrana određenog aktivnog postupanja dužnosnika s određenom svrhom ili ciljem, na primjer obećanja zaposlenja u zamjenu za dar ili obećanje dara, sukladno članku 7. točka f) ZSSI-a tada logično treba utvrditi da se opravdano može smatrati da je dužnosnik imao namjeru tako postupati. No, u slučaju zabranjenog postupanja iz članka 7. točka d) ZSSI-a koje po svojoj prirodi pasivno postupanje

dužnosnika (primanje sredstava bez da se primitak odbije ili primljena sredstva vrate) dovoljno je utvrditi tek činjenicu primanja i opravdano smatrati da je dužnosnik svjestan da je naknadu primio, što u konkretnom predmetu nije bilo sporno. Namjera odnosno razina svijesti ili odnosa dužnosnika prema povredi ZSSI-a koju čini, ukoliko se o tome uopće može donijeti zaključak iz dostupnih isprava i navoda u očitovanju dužnosnika u postupku, može se u postupku pred tuženikom razmatrati prilikom utvrđivanja težine povrede odnosno prilikom odabira vrste i mjere sankcije za utvrđenu povredu, što da je i bio slučaj prilikom donošenja osporavane odluke tuženika. Podredno, tuženik smatra neosnovanim tvrdnju tužitelja da je postupao bez znanja i htijenja odnosno bez ikakve svijesti o zabranjenosti primanja istih dodatnih novčanih naknada za koje su imali pravo službenici Općine Gračišće. Imajući u vidu tužiteljevo dugogodišnje obnašanje iste javne dužnosti te konačno i načelo da nepoznavanje zakonskih propisa ne ispričava, od tužitelja se kao dužnosnika opravdano može očekivati povećan oprez u pogledu osobnog ostvarivanja materijalnih prava iz proračunskih sredstava općine u kojoj obnaša dužnost, dakle povećan oprez i zaštita javnog interesa nauštrb njegova privatnog interesa. Stoga tužitelj nije mogao opravdano smatrati da se na njega primjenjuju isti propisi koji utvrđuju materijalna prava službenika općine, kao niti da bi se na službenike općine primjenjivala ista ograničenja materijalnih prava kao i na dužnosnike općine. U najmanju se ruku od svakog dužnosnika pa tako i tužitelja očekuje da prava i koristi koja ostvaruje po osnovi obnašanja dužnosti osobno razmotri i u okviru odredbi ZSSI-a, s obzirom da je osobno odgovoran za njegovo poštivanje te da u slučaju dvojbe zatraži mišljenje Povjerenstva o načinu postupanja koje je u skladu s odredbama tog Zakona. Tužitelj po pitanju prava na primanje predmetnih dodatnih naknada nije tražio mišljenje Povjerenstva. Tuženik nadalje napominje da utvrđenja upravne inspekcije provedene 2015. da isplatom predmetnih dodatnih naknada tužitelju u razmatranom razdoblju nije oštećen proračun Općine Gračišće nije relevantno za utvrđenje zabranjenog postupanja tužitelja iz članka 7. točka d) ZSSI-a. Upravo da je utvrđeno da je povodom isplate novčanih sredstava tužitelja iz proračuna Općine Gračišće ugrožen proračun Općine Gračišće, za čije je izvršenje odgovoran tužitelj kao općinski načelnik, to bi tada predstavljalo tešku posljedicu utvrđene povrede i bilo bi razlogom za odmjerenje teže sankcije nego što je osporavanom Odlukom izrečena, a moguće je da bi takva okolnost upućivala i na potrebno razmatranje od nadležnih tijela odgovornosti tužitelja za kazneno djelo protiv službene dužnosti što nije predmet utvrđivanja u postupku pred tuženikom. Naposljetku, tuženik ističe da je zabranjeno djelovanje striktno propisano člankom 7. točka d) ZSSI-a objektivnog i pasivnog karaktera, a da je u predmetnom postupku pred tuženikom nesporno utvrđeno da je u relevantnom razdoblju u kojem se primjenjuje ZSSI tužitelj primio, pored plaće, dodatne naknade te ne može biti sporno da je primanjem ovih naknada tužitelj ostvario nepripadajuću imovinsku korist odnosno probitak. Stoga, tuženik u postupku prilikom utvrđivanja je li tužitelj utvrđenim postupanjem počinio predmetnu povredu ZSSI-a nije utvrđivao i nije trebao utvrđivati je li pritom tužitelj imao namjeru ostvariti korist koja mu ne pripada odnosno je li imao namjeru prekršiti relevantnu odredbu ZSSI-a. Međutim, prilikom odmjerenja visine sankcije tuženik je okolnost, da je Ministarstvo uprave predmetnu uputu jedinicama lokalne samouprave dalo tek u lipnju 2015. izričito cijenio kao okolnost koja ublažava težinu utvrđene povrede, imajući u vidu da su raniji opći i pojedinačni akti nadležnih tijela Općine Gračišće, na temelju koji su tužitelju isplaćivane dodatne naknade i pod uvjetom da sam dužnosnik nije utjecao na njihovo donošenje, mogli tužitelja dovesti u dvojbu da li on, unatoč zabrani iz članka 7. točka d) ZSSI-a ima takvo pravo. Stoga je tuženik uzevši u obzir i druge okolnosti navedene u obrazloženju osporavane Odluke odmjernio sankciju blizu zakonskog minimuma iz članka 44. ZSSI-a. Međutim, eventualna dvojba tužitelja ne otklanja protupravnost postupanja odnosno utvrđenje da je tužitelj počinio povredu ZSSI-a dakle, navedeni akt općinskih tijela i učinjene isplate mogle su tužitelja dovesti u opisanu dvojbu, ali se ne može smatrati da tužitelj uopće

nije mogao znati da je sukladno važećim zakonskim propisima primanje utvrđenih dodatnih naknada nedozvoljeno. U odnosu na navod da tužitelj nije saslušan, tuženik je istaknuo da prema odredbama ZSSI-a u postupku pred tuženikom ne provodi se usmeno saslušanje dužnosnika protiv kojih se vodi postupak. Međutim, tužitelj je sudjelovao u postupku na način da ga se je telefonski obavijestilo o vremenu održavanja javne sjednice, a pisanim putem je dao svoje očitovanje. Tuženik predlaže da Sud odbije tužbeni zahtjev.

U ovoj upravnom sporu, na traženje tužitelja, održana je rasprava dana 30. lipnja 2017. proveden je dokaz uvidom u dokumentaciju spisa predmeta upravnog postupka i spisa predmeta upravnog spora.

Tužitelj je na raspravi ponovno iskazao da je načelnik Općine od 2001., da je postupao isključivo ne samo temeljem zakona već i temeljem akata, općih akata jedinice lokalne samouprave na čijem je čelu, te uvijek radio na zakonit i ispravan način. Naveo je da je jedne godine nađeno da su kapitalna ulaganja odnosno pročelnica Jedininstvenog upravnog odjela izračunala je da bi kapitalne investicije Općine prelazile zakonom dopušteni maksimum, pa je rješenjem koje je on samo potpisao, umanjena mu plaća za 20% za tekuću godinu, gdje je po nadzoru inspektora Ministarstva financija utvrđeno da su sva kapitalna ulaganja bila u skladu sa zakonom, te da mu je neopravdano umanjena plaća. Ovime je želio istaknuti da je spreman sve raditi po zakonu pa čak i na vlastitu štetu, i svakako otkad je došla uputa Ministarstva uprave u kojem je prvi put iznesen stav da načelnik općine nije u klasičnom radnom odnosu odnosno službeničkom odnosu te nema pravo na bolovanje, godišnji odmor pa tako i na primanja i davanja, po osnovi regresa, dara u naravi i slično, odmah se promijenila praksa te je odmah i izmijenjena i općinska odluka koja je regulirala ovo pravo.

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja ovaj Sud ocjenjuje da tužbeni zahtjev nije osnovan.

Po ocjeni Suda, tuženik je u osporenoj Odluci dao valjane na zakonu zasnovane razloge za donošenje osporavane Odluke, a činjenična utvrđenja iz upravnog postupka nisu sporna.

Članak 7. točka d) ZSSI-a određuje da je dužnosnicima zabranjeno primiti dodatnu naknadu za poslove obnašanja javnih dužnosti.

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

Temeljem odredbe članka 3. stavak 1. podstavak 3. ZSSI-a općinski načelnik je dužnosnik u smislu ZSSI-a. Nije sporno da je Ministarstvo uprave dopisom od 04. studenog 2015. obavijestilo tuženika o rezultatima provedenog posrednog inspeksijskog nadzora u Općini Gračišće vezano za moguće nezakonitosti prilikom utvrđivanja koeficijenata za obračun plaće za općinskog načelnika i eventualnim drugim nepravilnostima i nezakonitostima, te je kao nesporno utvrđeno da je tužitelju isplaćivana božićnica, bon u naravi te regres za godišnji odmor u istim iznosima kao i službenicima i namještenicima Jedininstvenog upravnog odjela Općine Gračišće na temelju odredbi članka 61., 62. i 63. Kolektivnog ugovora za zaposlene u jedinicama lokalne samouprave i upravnim odjelima Istarske županije.

Upravna inspekcija u zapisniku obavljenom na nadzoru nalazi 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 90a. stavak 1. i 2. ZLP(R)S-a 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 propisana različita mjerila za određivanje plaća lokalnih dužnosnika te plaća službenika i namještenika u upravnim odjelima i službama jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave što proizlazi iz njihovog različitog statusa odnosno različitih prava, obveza i odgovornosti.

Po mišljenju ovog Suda, ispravan je stav tuženika zauzet u osporenoj Odluci, da 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, a dužnost općinskog načelnika nije službeničko radno mjesto već dužnost na koju je općinski načelnik izabran na lokalnim izborima u skladu sa zakonom. Nadalje, i Sud je stava da 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 drugo, pa je zaključak da 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 25%, kao niti druga materijalna prava koja ostvaruju službenici i namještenici na temelju radnog odnosa je ispravan.

Tuženik se osnovano poziva na činjenicu da je zabrana postupanja iz članka 7. točka d) ZSSI-a striktna, kogentna te da je za utvrđenje povrede ove obveze dužnosnika dovoljno utvrditi da je postojala isplata i drugih novčanih naknada za obnašanje dužnosti, osim prava na plaću i naknadu troškova te staž osiguranja.

Sud prihvća sva obrazloženja tuženika kako iz obrazloženja osporene Odluke, tako i iz odgovora na tužbu te drži da je tuženik dao dovoljne argumentirane razloge za utvrđenje o učinjenoj povredi članka 7. ZSSI-a, tako i dovoljne razloge za izricanje sankcije. Sud prihvća argumentaciju tuženika vezano uz namjeru odnosno razinu svijesti i odnosa dužnosnika prema povredi ZSSI-a koju čini, vezano uz utvrđivanje težine povrede odnosno odabir, vrste i mjere sankcije za utvrđenu povredu pa kako je doista izrečena sankcija bila najbliža minimumu određenoj ZSSI-em (čl. 44. st. 1. ZSSI-a određuje raspon od 2.000,00 do 40.000,00 kuna) pa Sud ne zaključuje da, uzimajući u obzir ukupnu visinu primljenih naknada u (2011. i 2012. regres i božićnica u iznosu od 1.250,00 kuna te dar u naravi u iznosu od 400,00 kuna, 2013. božićnica u iznosu od 1.250,00 kuna, 2014. regres i božićnica u iznosu od 1.250,00 kuna) izrečena sankcija nije utemeljena na zakonu te nalazi da je sankcija u granicama ovlasti tuženika te u skladu sa svrhom zbog koje je ovlast dana, a u kojim granicama je ovaj Sud ovlašten, primjenom odredbe članka 4. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, dalje ZUS) ocjenjivati zakonitost izrečene sankcije.

Kako tužitelj nije uspio u upravnom sporu to, primjenom odredbe članka 79. stavak 5. ZUS-a nema pravo niti na naknadu troškova upravnog spora.

Slijedom svega iznijetog, primjenom odredbe članka 57. stavak 1. ZUS-a, odlučeno je kao u točki I. i II. izreke ove presude.

U Rijeci, 07. srpnja 2017.

S u t k i n j a

Snežana Horvat-Paliska, dipl. iur. v.r.

## UPUTA O PRAVNOM LIJEKU:

Protiv ove presude dopuštena je žalba Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske. Žalba se podnosi putem ovog Suda u tri primjerka, u roku od 15 dana od dana dostave presude.

## Dostaviti:

- opunomoćeniku Aleksandru Puhu, Pula, Leharova 1/II
- Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa, Zagreb, Ulica kneza Mutimira 5



Za točnost otpravka – ovlaštena službenica:  
Glorija Fičor