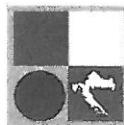




REPUBLIKA HRVATSKA
Povjerenstvo za odlučivanje
o sukobu interesa



POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE O
SUKOBU INTERESA
REPUBLIKA HRVATSKA
COMMISSION FOR THE RESOLUTION OF
CONFLICTS OF INTEREST
REPUBLIC OF CROATIA

Ur.broj: 711-1-25-M-322-13/14

Broj: M-322/13

Zagreb, 10. prosinca 2013.

Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (u dalnjem tekstu: Povjerenstvo), na temelju članka 30. stavka 1. podstavka 2. Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ broj 26/11., 12/12., 126/12. i 48/13. – pročišćeni tekst Zakona, u dalnjem tekstu: ZSSI), **na zahtjev Tomislava Goje, člana gradskog vijeća Grada Splita za davanjem mišljenja Povjerenstvu**, na 34. sjednici održanoj 10. prosinca 2013. godine, daje sljedeće:

OČITOVANJE

- I. Sklapanjem Ugovora o djelu za obavljanje savjetodavnih i konzultantskih poslova između Grada Splita, zastupanog po gradonačelniku Ivi Baldasaru sa članovima Gradskog vijeća Grada Splita Drage Davidovića i Gojka Čepe, dužnosnik Ivo Baldasar nije počinio povredu odredbi ZSSI-a.
- II. U situaciji iz točke I. ove izreke, time što obavljaju savjetodavne i konzultantske poslove za izvršnu vlast u istoj jedinici lokalne samouprave u kojoj istovremeno obnašaju javnu dužnost člana predstavničkog tijela, članovi gradskog vijeća nalaze se u konfliktnoj poziciji odlučivanja. Stoga Povjerenstvo daje preporuku dužnosniku Ivu Baldasaru, gradonačelniku Grada Splita da u budućim sličnim situacijama, za obavljanje savjetodavnih i konzultantskih poslova za izvršnu vlast bez zasnivanja radnog odnosa, u cilju očuvanja vlastite vjerodostojnosti i povjerenja građana u tijela javne vlasti, ne uposli člane Gradskog vijeća Grada Splita.

Obrazloženje

Zahtjev za davanjem mišljenja Povjerenstva podnio je Tomislav Gojo, član gradskog vijeća Grada Splita. U knjigama ulazne pošte zahtjev je evidentiran pod poslovnim brojem 711-U-4503-M-322/13, dana 28. studenoga 2013. godine, povodom kojeg se vodi predmet broj M-322/13.

Člankom 6. stavkom 1. i 2. ZSSI-a propisano je da su u slučaju dvojbe je li neko ponašanje u skladu s načelima javnih dužnosti, dužnosnici dužni zatražiti mišljenje Povjerenstva, koje je potom najkasnije u roku od 15 dana od dana primitka zahtjeva, dužno dati obrazloženo mišljenje na zahtjev dužnosnika.

Zahtjev za davanjem mišljenja Povjerenstva u ovom predmetu podnijela je osoba koja nije dužnosnik u smislu ZSSI-a, no obzirom da se postavljeni upit odnosi se na dužnosnika i u svezi je s tumačenjem odredbi ZSSI-a kao i načela obnašanja javnih dužnosti, na podneseni zahtjev u svrhu učinkovitog sprječavanja sukoba interesa i edukacije dužnosnika u pitanjima sukoba interesa, Povjerenstvo daje obrazloženo očitovanje.

Od Povjerenstva se traži mišljenje da li je sklapanje ugovora o djelu između Grada Splita, zastupanog po gradonačelniku Ivi Baldasaru sa članovima gradskog vijeća Dragom Davidovićem i Gojkom Čepom, kao i njihovo zapošljavanje zakonito, obzirom da je člankom 78. Zakona o lokalnim izborima propisano da član predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ne može istodobno biti pročelnik, službenik i namještenik u upravnom odjelu ili službi iste jedinice.

U prilogu zahtjeva Povjerenstvu su dostavljena dva ugovora o djelu koje je gradonačelnik Grada Splita Ivo Baldasar u ime Grada Splita sklopio sa Gojkom Čepom i Dragom Davidovićem. Podnositelj zahtjeva smatra da se za obavljanje poslova koji su predmet tih ugovora, ne može sklopiti ugovor o djelu, već ugovor o radu uz obrazloženje da se ugovor o djelu sklapa za obavljanje točno definiranog posla koji će se odraditi u definiranom roku uz definiranu naknadu. Zakon o radu i njegova tumačenja jasno kažu da ukoliko rad nije preciziran, a obavlja se u prostorijama poslodavca, sa sredstvima za rad poslodavca, po nalozima poslodavca i zajedno sa ostalim zaposlenicima tog poslodavca, kao u konkretnom slučaju, takav ugovor ima obilježja ugovora o radu, a ne ugovora o djelu.

Podnositelj zahtjeva nadalje obrazlaže da neovisno o tome da li sklapanje predmetnih ugovora predstavlja zaobilazeњe odredbi Zakona o radu, smisao članka 78. Zakona o lokalnim izborima, ukazuje da se kroz zakonska rješenje htjelo onemogući da član predstavničkog tijela jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave istovremeno bude, istovremeno obavlja određene poslove u izvršnom tijelu iste jedinice. U konkretnom slučaju član predstavničkog tijela Grada Splita, na temelju ugovora o djelu obavlja određene poslove za Grad Split odnosno za gradonačelnika kao njegov savjetnik.

Podnositelj zahtjeva smatra su konzultantski i savjetodavni poslovi za izvršnu vlast uz istovremeno obnašanje javne dužnosti člana predstavničkog tijela u istoj jedinici lokalne samouprave, apsolutno nespojive funkcije te da bi dopuštanjem takvih situacija bilo legalizirano „kupovanje“ vijećnika. Na taj način gradonačelnik bi mogao svakog vijećnika zaposliti kao svog konzultanta ili savjetnika na temelju ugovora o djelu i tim putem mu osigurati legalnu isplatu naknade za podršku u predstavničkom tijelu. Izvršna vlast koju predstavlja gradonačelnik sa gradskom upravom i gradsko vijeće kao predstavničko tijelo građana dvije su razine vlasti na lokalnoj razini koje je zakonodavac jasno razdvojio te propisao izričitu zabranu da bilo koji zaposlenik grada ujedno obavlja dužnost gradskog vijećnika, te podnositelj zahtjeva smatra da se takva zabrana mora odnositi i na savjetnika gradonačelnika.

Podnositelj zahtjeva ukazuje i na odredbe poslovnika Grada Splita koji u člancima 13. i 14. propisuje da vijećnik ima pravo i dužnost prisustvovati sjednicama Vijeća te sudjelovati u radu Vijeća, kao i u radu tijela vijeća kojih je član. Vijećnik je dužan obavljati zadaće koje mu u okviru svog djelokruga povjeri Vijeće ili radno tijelo kojeg je član. Navedene odredbe Poslovnika ne daju mogućnost da određene ovlasti ili poslove vijećniku daje gradonačelnik. U opisanoj situaciji podnositelj zahtjeva vidi problem i opasnost zbog ukidanja jasne granice između predstavničkog tijela i izvršne vlasti na loklanoj razini, te traži mišljenje Povjerenstva predstavlja li konkretan slučaj sukob interesa u smislu ZSSI-a.

Povjerenstvo polazi od odredbi članka 78. Zakona o lokalnim izborima („Narodne novine“ broj 144/12.) kojima su propisane nespojive dužnosti za članove predstavničkog tijela jedinice loklane i područne (regionalne) samouprave. Stavkom 1. podstavkom 36. navedenog članka propisano je da članovi predstavničkog tijela ne mogu istovremeno biti pročelnik, službenik i namještenik u upravnom odjelu ili službi iste jedinice, dok je stavkom 2. istog članka propisano da član predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave ne može istovremeno biti općinski načelnik i gradonačelnik, odnosno njihov zamjenik.

Uvidom u službene rezultate Državnog izbornog povjerenstva za izbor članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i općinskih načelnika, gradonačelnika i župana te njihovih zamjenika održanih u svibnju 2013.g. utvrđeno je da su Gojko Čepo i Drago Davidović izabrani za članove Gradskog vijeća grada Splita.

Iz ugovora o djelu koje je dostavio podnositelj zahtjeva, sklopljenog između Grada Splita, zastupanog po gradonačelniku Ivi Baldasaru, i Gojka Čepo iz Splita dana 19. lipnja 2013.g., proizlazi da je isti sklopljen za obavljanje savjetodavnih i konzultantskih poslova vezanih za komunalnu infrastrukturu i Vatrogasnu zajednicu Grada Splita, te iz ugovora o djelu sklopljenog između Grada Splita, zastupanog po gradonačelniku Ivu Baldasaru i Drage Davidovića iz Splita dana 12. lipnja 2013.g. proizlazi da je isti sklopljen za obavljanje savjetodavnih i konzultantskih poslova vezanih za uspostavljenje sustava koordinacije gradonačelnika s upravnim tijelima i javnim službama. Navedenim ugovorima određeno je da će Gojko Čepo, odnosno Drago Davidović kao davatelji usluge obavljati savjetodavne i konzultantske poslove i to u točno određenom vremenskom razdoblju.

Zakonom o radu („Narodne novine“, broj 149/09., 61/11., 82/12. i 73/13.) propisano je da se radni odnos zasniva ugovorom o radu. Ako poslodavac s radnikom sklopi ugovor za obavljanje posla koji s obzirom na narav i vrstu rada te ovlasti poslodavca ima obilježja posla za koji se zasniva radni odnos, smatra se da je s radnikom sklopio ugovor o radu, osim ako poslodavac ne dokaže suprotno. Istim Zakonom, člancima 287. i 288. određeno je koja tijela provode nadzor nad provedbom tog Zakona. Povjerenstvo ukazuje da upravni nadzor nad primjenom Zakona o radu i na temelju njega donesenih propisa, te drugih zakona i propisa koji uređuju odnose između poslodavaca i radnika, obavlja središnje tijelo državne uprave

nadležno za poslove rada, a inspekcijski nadzor nad provedbom ovoga Zakona i na temelju njega donesenih propisa, te drugih zakona i propisa koji uređuju odnose između poslodavaca i radnika, obavlja tijelo državne uprave nadležno za poslove inspekcije rada.

Slijedom navedenoga, Povjerenstvo upućuje podnositelja zahtjeva da su za tumačenje odredbi Zakona o radu, za provođenje nadzora nad primjenom toga Zakona, te za utvrđivanje da li predmetni ugovori o djelu imaju obilježja radnog odnosa, nadležna druga tijela a ne ovo Povjerenstvo.

Ukoliko bi nadležna tijela po provedenom postupku iz njihove nadležnosti utvrdila da je u konkretnom slučaju riječ o ugovorima između Grada Splita i članova Gradskog vijeća Grada Splita koji imaju obilježja ugovora o radu, bila bi riječ o nespojvim dužnostima iz članka 78. Zakona o lokalnim izborima budući da član predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ne može istovremeno biti službenik u upravnom odjelu ili službi iste jedinice. Člankom 79. stavkom 2. Zakona o lokalnim izborima propisano je da član predstavničkog tijela koji za vrijeme trajanja mandata prihvati obnašanje nespojive dužnosti, dužan je o tome obavijestiti predsjednika predstavničkog tijela u roku od 8 dana od prihvatanja dužnosti, a mandat mu počinje mirovati protekom toga roka. Za daljnje tumačenje Zakona o lokalnim izborima nadležno je Ministarstvo uprave.

Povjerenstvo nadalje utvrđuje da su poslovi koje u okviru svoje nadležnosti obavlja nositelj izvršne vlasti u jedinicama lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave određeni Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, kao i statutima tih jedinica. Člankom 52. Statuta Grada Splita propisano je da u obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga Grada Splita, gradonačelnik, između ostalog, zaključuje ugovore i druge pravne poslove u skladu sa zakonom i drugim propisima te obavlja i druge poslove utvrđene zakonom, Statutom i odlukama Gradskog vijeća Grada Splita.

Gradsko vijeće Grada Splita je na sjednici održanoj 15. srpnja 2009.g. donijelo Odluku o ustrojstvu Gradske uprave Grada Splita Klasa: 011-01/09-01/5, Urbroj: 2181/01-11-09-6. Člankom 22. navedene Odluke propisano je da za pojedina pitanja gradonačelnik može imenovati i savjetnike koji će svoje zadatke obavljati bez zasnivanja radnog odnosa u gradskoj upravi. Člankom 23. iste odluke određeno je da za obavljanje najsloženijih poslova i zadataka iz djelokruga Grada gradonačelnik može u okviru određenih područja rada imenovati konzultantne, voditelje projekata i koordinatori, dok ti poslovi traju. Konzultant, voditelj projekta i koordinator za svoj rad odgovaraju gradonačelniku. Upravna tijela dužna su na zahtjev konzultanta, voditelja projekta, odnosno koordinatora pružiti mu svu potrebnu stručnu i tehničku podršku za uspješno obavljanje poslova za koje su ovi zaduženi. Ukoliko konzultant, voditelj projekta i koordinator nisu zaposleni u upravnim tijelima gradske uprave, svoje zadaće će obavljati na temelju posebnog ugovora.

Obzirom da je utvrđeno da su sporni ugovori sklopljeni između Grada Splita, zastupanog po gradonačelniku i članova Gradskog vijeća Grada Splita za obavljanje savjetodavnih i konzultantskih poslova iz djelokruga Grada te da su sklopljeni na vremensko razdoblje od 6 mjeseci, Povjerenstvo zaključuje da su isti sklopljeni sukladno odredbama Odluke o ustrojstvu Gradske uprave Grada Splita.

Povjerenstvo ističe da je gradonačelnik Grada Splita dužnosnik u smislu ZSSI-a te ga, kao i članove gradskog vijeća, koji nisu dužnsonici u smislu ZSSI-a, no nedvojbeno obnašaju javnu dužnost, obvezuju načela obnašanja javnih dužnosti. U konkretnom slučaju i gradonačelnik i članovi gradskog vijeća obvezni su poštivati načelo da se javna dužnost obnaša u javnom interesu, iz kojeg se izvode i sva ostala načela obnašanja javnih dužnosti i dobrog upravljanja u konfliktnim situacijama odlučivanja. Načela savjesnosti, odgovornosti i nepristranosti u obnašanju javne dužnosti obvezuju i gradonačelnika i članove gradskog vijeća da u cilju očuvanja vlastite vjerodostojnosti i dostojanstva povjerene im dužnosti, kao i u cilju očuvanja povjerenja građana u tijela javne vlasti ne koriste obnašanje javne dužnosti za osobni probitak ili probitak osobe koja je s njima povezana.

Iako u konkretnom slučaju sklapanjem ugovora o djelu između gradonačelnika Grada Splita i članova Gradskog vijeća Grada Splita za obavljanje savjetodavnih i konzultantskih poslova nisu povrijedene odredbe ZSSI-a, potpisivanjem takvog ugovora nedvojbeno dolazi do povezivanja izvršne i predstavničke vlasti na lokalnoj razini. U opisanoj situaciji članovi gradskog vijeća nalaze se u konfliktnoj poziciji odlučivanja budući da kao savjetnici savjetuju gradonačelnika u donošenju odluka iz njegovog djelokruga, a istovremeno sudjeluju u radu gradskog vijeća kao predstavničkog tijela građana, čiji su članovi.

Stoga Povjerenstvo daje preporuku dužnosniku Ivu Baldasaru, gradonačelniku Grada Splita, da u budućim sličnim situacijama u kojima se javi potreba za obavljanjem poslova savjetnika, konzultanata, voditelja projekata i sl., koji će svoje zadatke obavljati bez zasnivanja radnog odnosa u Gradu Splitu, odnosno na temelju ugovora o djelu, u cilju očuvanja vlastite vjerodostojnosti i povjerenja građana u tijela javne vlasti, uposli osobe koje nisu istovremeno članovi Gradskog vijeća Grada Splita.

Slijedom navedenog Povjerenstvo je dalo očitovanje kako je navedeno u izreci ovoga akta. Očitovanje će se dostaviti podnositelju zahtjeva putem pošte te će biti objavljeno na Internet stranici Povjerenstva.

