



REPUBLIKA HRVATSKA
UPRAVNI SUD U SPLITU
Split, Put Supavla 1

Poslovni broj: 8 UsI-436/15-6

REPUBLIKA HRVATSKA
POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE
O SUKOBU INTERESA

BROJ: 711-U-5068-P-100-15/16-12-1
PRIMLJENO: NEPOSREDNO - PREDANO POŠTOM
dana 01-12-2016. 20.

Omot u privitku. Primjeraka Priloga 2

U IME REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Upravni sud u Splitu, po sucu toga suda Studenku Vuleti, kao sucu pojedincu, uz sudjelovanje sudske zapisničarke Nataše Rogošić, u upravnom sporu tužitelja Stipe Petrina iz Primoštena, Rupe 11, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Zagreb, Ul. Kneza Mutimira 5, radi sukoba interesa, zbog primanja naknade za obavljanje javne dužnosti člana Županijske skupštine Šibensko-kninske županije, uz naknadu-plaću općinskog načelnika, nakon neposredne i javne rasprave zaključene 18. studenog 2016. godine, u prisutnosti tužitelja i odsutnosti uredno pozvanog tuženika, 28. studenog 2016. godine,

presudio je

Odbija se tužbeni zahtjev kojim se traži poništenje točke II., III. i IV. Odluke tuženika, Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, broj: 711-I-1567-P-100/15-06-10 od 25. svibnja 2015. godine.

Obrazloženje

U pravovremenoj tužbi kojom je pokrenuo upravni spor protiv odluke tuženika, broj:711-I-1567-P-100/15-06-10 od 25. svibnja 2015. godine, tužitelj osporava zakonitost odluke, te je u bitnom naveo: da tuženik nije bio ovlašten za tumačenje Zakona o sprečavanju sukoba interesa; da autentično tumačenje zakona je isključiva ovlast zakonodavca tj. Sabora Republike Hrvatske i njegovih radnih tijela; da je tuženik prilikom donošenja osporavane odluke postupao van svoje nadležnosti, obzirom da se je upustio u tumačenje Zakona, po potrebi tumačeći pojedine odredbe Zakona „u užem“ i u „širem“ smislu, ovisno o pravnoj situaciji na koju je bilo potrebno prilagoditi pravno pravilo; da je člankom 12. Zakona o sprečavanju sukoba interesa ostavljena mogućnost da dužnosnici koji za vrijeme obnašanja javne dužnost primaju plaću za dužnost koju obnašaju mogu primati drugu plaću ili naknadu za obnašanje druge javne dužnosti, kada je to propisano zakonom; da upravo stoga ovu upravnu stvar treba riješiti primjenom Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj:33/01,60/01,129/05,109/07,125/08,36/09,150/11, 144/12, 19/13) u daljnjem tekstu:ZLPRS), i to članka 31. istog Zakona, koji propisuje da član predstavničkog tijela ima pravo na naknadu u skladu s odlukom predstavničkog tijela; da je Županijska skupština Šibensko-kninske županije, svojom Odlukom o plaćama dužnosnika i naknadama troškova izabranim osobama koje dužnost obavljaju počasnno („Službeni vjesnik

Šibensko-kninske županije“, broj:11/01,12/08,4/09), uredila pitanje prava na vijećničku naknadu izabranim članovima u Županijskoj skupštini Šibensko-kninske županije; da je Općinsko vijeće Općine Primošten donijelo Odluku o naknadi za rad načelnika koji svoju dužnost ne obavlja profesionalno („Službeni vjesnik“ Općine Primošten“, broj:4/12). Sukladno navedenom da on nije u sukobu interesa zbog toga što kao općinski načelnik Općine Primošten prima i naknadu kao član u Županijskoj skupštini Šibensko-kninske županije. Predložio je da se poništi točka II., III. i IV. osporene Odluke tuženika.

Tuženik je dostavio odgovor na tužbu u kojoj u cijelosti osporava osnovanost tužbe i postavljenog tužbenog zahtjeva, te je ostao kod navoda iz obrazloženja osporavane odluke. Navodi da je neosnovana tužiteljeva tvrdnja da je tumačenje odredaba Zakona o sprečavanju sukoba interesa („Narodne novine“, broj: 26/11, 12/12, 126/12, 48/13. i 57/15, u daljnjem tekstu: ZSSI-a) prilikom donošenja osporavane Odluke tuženik prekoračio svoju nadležnost, jer da je tumačenje odredbi nekog zakona ovlašten dati isključivo zakonodavac, odnosno Hrvatski sabor u postupku davanja vjerodostojnog tumačenja. Ističe da je tuženik osporavanu Odluku donio tumačenjem okvira termina „javnih dužnosti“ sadržanog u odredbi članka 7. točke d) ZSSI-a u smislu u kojem je taj termin korišten i u drugim odredbama toga Zakona; da je tuženik sukladno članku 28. ZSSI-a osnovan kao stalno neovisno i samostalno državno tijelo, isključivo nadležno za provedbu toga Zakona. Stoga da je tuženik ovlašten i dužan provoditi postupke iz svoje nadležnosti odnosno u pojedinim predmetima tumačiti zakonske odredbe kako bi ih mogao pravilno primijeniti na utvrđeno činjenično stanje te donijeti zakonitu odluku, s tim da je nadzor ispravnosti tumačenja i primjedbe zakonskih odredaba u tuženičkim odlukama osiguran sukladno članku 48. ZSSI-a, kroz pravo dužnosnika da protiv meritornih odluka tuženika podnesu upravnu tužbu odnosno kroz dvostupanjski upravni spor. Ustraje u shvaćanju da se članstvo u predstavničkom tijelu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, konkretno članstvo u županijskoj skupštini, smatra jednom od javnih dužnosti u smislu odredaba ZSSI-a, a da je navedeni stav potvrđen u sudskoj praksi i to presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske Posl. broj Usž-1482/15 od 04. studenog 2015. godine. Navodi da tužitelj u tužbi iznosi pogrešno tumačenje da odredba članka 31. ZLPRS) predstavlja *lex specialis* u odnosu na ZSSI-a, odnosno da propisano pravo članova predstavničkog tijela jedinice područne (regionalne) samouprave na novčanu naknadu derogira zabranu propisanu člankom 7. točkom d) i nešto uže definiranom zabranom iz članka 12. ZSSI-a. Tuženik ističe da ZLPRS-a kao i drugi zakoni kojima su propisana materijalna prava članova predstavničkih tijela jedinica područne (regionalne) samouprave, ne predviđaju posebnu situaciju kada osim ove javne dužnosti određena osoba obnaša drugu dužnost i za to prima plaću ili novčanu naknadu; da upravo ovakve posebne situacije kad dužnosnik pored dužnosti u smislu članka 3. ZSSI-a za koju prima plaću (ili volontersku naknadu) obnaša i drugu javnu dužnost, za što bi imao pravo na plaću ili naknadu da obnaša samo tu drugu javnu dužnost, je uređena odredbama članka 7. točka d) i članka 12. ZSSI-a, na način da je pored plaće koju prima za obnašanje dužnosti u smislu članka 3. ZSSI-a, zabranjeno primati bilo kakvu naknadu za obnašanje druge javne dužnosti. Stoga da odredba članka 7. točka d) kao i članka 12. ZSSI-a na koju se tužitelj poziva predstavljaju *lex specialis*, te u situaciji kad tužitelj prima volontersku naknadu za obnašanje dužnosti općinskog načelnika Općine Primošten derogiraju pravo na naknadu za obnašanje javne dužnosti člana Županijske skupštine Šibensko-kninske županije koje je propisano člankom 31. ZLPRS-a. Tuženik ističe da je predmetni postupak proveo u skladu s postupovnim propisima, da je u predmetnoj odluci pravilno i potpuno utvrdio činjenično stanje, da je pravilno primijenivši materijalno pravo utvrdio da je tužitelj povrijedio odredbu članka 7. točka d) ZSSI-a te za istu povredu tužitelju izrekao zakonito i pravilno odmjerenu sankciju. U odgovoru na tužbu tuženik je predložio da se tužbeni zahtjev odbije.

Osporenom Odlukom u točki I. odlučeno je da primitkom naknade za obavljanje funkcije člana Skupštine trgovačkog društva Vodovod i odvodnja d.o.o. Šibenik, za razdoblje od siječnja 2009. do lipnja 2011. godine, dužnosnik Stipe Petrina (tužitelj) nije počinio povredu odredbi ZSSI-a. Točkom II. je odlučeno da istovremenim primanjem naknade za obnašanje dužnosti općinskog načelnika Općine Primošten u mandatu 2013.-2017. i naknade za obnašanje javne dužnosti člana Županijske skupštine Šibensko-kninske županije, dužnosnik Stipe Petrina (tužitelj) je počinio povredu članka 7. podstavka d) ZSSI-a. Točkom III. je odlučeno da za povredu ZSSI-a opisanu pod točkom II. izreke, se tužitelju izriče sankcija iz članka 42. st. 1. podstavka 2. ZSSI-a, obustava isplate dijela neto mjesečne plaće u ukupnom iznosu od 10.000,00 kuna, koja će se izvršiti u pet jednakih uzastopnih mjesečnih obroka, svaki u pojedinačnom iznosu od 2.000,00 kn. Točkom IV. naloženo je tužitelju da u roku 30 dana od dana zaprimanja ove odluke ukloni uzrok postojanja sukoba interesa koji predstavlja povredu članka 7. podstavka d) ZSSI-a uz točke II. ove izreke i o tome izvijesti Povjerenstvo, a da će u protivnom Povjerenstvo protiv navedenog dužnosnika (tužitelja) pokrenuti novi postupak.

Na ročištu održanom dana 18. studenog 2016. godine pristupio je tužitelj dok nije pristupio tuženik, pa kako nije bilo razloga za odgodu sud je održao ročište u odsutnosti uredno pozvanog tuženika. Tužitelj je iskazao da u svemu ostaje kod sadržaja tužbe i tužbenog zahtjeva. Istakao je da je u ovoj upravnoj stvari ključno pitanje da li je članstvo u Županijskoj skupštini javna dužnost ili ne, te da li su članovi županijske skupštine dužnosnici ili ne; da prema njegovom shvaćanju propisa članovi županijske skupštine nisu dužnosnici, pa da shodno navedenom, a sukladno članku 31. ZLPRS i članka 12. SSI-a, on može primiti naknadu za članstvo u Županijskoj skupštini i da nije u sukobu interesa; da u prilog tvrdnji da članovi Županijskih skupština nisu dužnosnici ide i sadržaj članka 8. ZSSI-a, koji ne obvezuje članove Županijske skupštine da moraju ispunjavati imovinske kartice kao drugi dužnosnici iz članka 3. istog ZSSI-a. Naveo je da u Registru dužnosnika koji vodi tuženik, se navodi njegovo ime kao dužnosnik-općinskog načelnika, ali ne i kao člana Županijske skupštine.

U dokaznom postupku čitana je tužba, osporena Odluka tuženika od 25. svibnja 2015. godine, odgovor na tužbu, podnesci tužitelja predani na ročištu, te se pregledao cjelokupni sudski spis i spis tuženog tijela dostavljen uz odgovor na tužbu.

Ocjenom svih dokaza zajedno i svakog dokaza posebno, a na temelju rezultata cjelokupnog dokaznog postupka, ovaj sud smatra da tužbeni zahtjev nije osnovan.

Predmet ovog upravnog spora je ocjena zakonitosti osporene odluke, odnosno da li je istovremenim primanjem naknade za obnašanje dužnosti općinskog načelnika Općine Primošten u mandatu 2013.-2017. i naknade za obnašanje člana Županijske skupštine Šibensko-kninske županije, tužitelj u sukobu interesa, te da li je počinio povredu članka 7. podstavka d) ZSSI-a.

Člankom 3. stavak 1. ZSSI-a je propisano tko se smatra dužnosnikom, pa je tako točkom 43. istog članka određeno da su dužnosnici: gradonačelnici, općinski načelnici i njihovi zamjenici.

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

Sukladno naprijed navedenim odredbama, obzirom na stanje spisa, nesporno je da je tužitelj obnašanjem dužnosti općinskog načelnika Općine Primošten, sukladno članku 3. točka 43 ZSSI-a dužnosnik u smislu istog Zakona.

Isto tako je nesporno da tužitelj kao dužnosnik za obavljanje dužnosti općinskog načelnika prima naknadu za volontersko obavljanje dužnosti općinskog načelnika Općine Primošten, što se sukladno članku 4. stavak 1. ZSSI-a smatra plaćom dužnosnika.

Prema članku 7. podstavak d) dužnosnicima je zabranjeno primati dodatnu naknadu za poslove obnašanja javnih dužnosti.

Člankom 12. ZSSI-a je 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 određeno.

U ovom upravnoj stvari prvenstveno je među strankama sporno da li obnašanje dužnosti člana Županijske skupštine Šibensko-kninske županije, se može smatrati obnašanjem javne dužnosti a u vezi sa istim da li je tuženik zakonito utvrdio da je tužitelj u sukobu interesa, kako je navedeno u osporenoj Odluci.

Tužitelj ne prigovara na visinu izrečene novčane sankcije.

Tužitelj je član Županijske skupštine Šibensko-kninske županije, izabran na neposrednim izborima na zakonom propisani mandat, te za isto članstvo prima naknadu. S obzirom na ulogu, djelokrug rada i nadležnosti te ovlasti predstavničkih tijela jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave, obnašanje dužnosti člana predstavničkih tijela, se može smatrati obavljanjem javne dužnosti, bez obzira što članovi ovih predstavničkih tijela nemaju obvezu podnošenja izvješća o imovinskom stanju i nisu izrekom u Zakonu navedeni kao dužnosnici, što konkretno znači da tužiteljevo članstvo u Županijskoj skupštini Šibensko-kninske županije, se može smatrati obavljanjem javne dužnosti. Stoga, stav kojeg je u vezi sa navedenim iznio tuženik u obrazloženju osporeno odluke, Sud prihvata i ocjenjuje da se radi o pravilnoj primjeni odredbi ZSSI-a. U vezi sa navedenim istaći je da je u sudskoj praksi kojom raspolaže ovaj Sud, a na koju se poziva tuženik jasno zauzet stav da se obavljanje dužnosti člana županijske skupštine smatra javnom dužnošću.

Slijedom navedenog, kako se članstvo u županijskoj skupštini smatra javnom dužnošću, a obzirom da je tužitelj kao dužnosnik-općinski načelnik uz naknadu za volontersko obavljanje dužnosti (što se u smislu članka 4. stavak 1. ZSSI-a smatra plaćom), primao i naknadu kao član Županijske skupštine Šibensko-kninske županije, iako to nije smio sukladno članku 7. točka d) i člankom 12. ZSSI-a, pa je tužitelj kao dužnosnik u sukobu interesa jer je počinio povredu članka 7. podstavka d) ZSSI-a.

Prema stanju spisa proizlazi da je tuženik na zahtjev nadležnih službi Šibensko-kninske županije dao mišljenje da se u konkretnoj situaciji radi o sukobu interesa, a na koje mišljenje se je tužitelj očitovao. Dakle, tužitelj je i prije nego je tuženik donio osporenu odluku bio upoznat sa mišljenjem tuženika da se u konkretnoj situaciji radi o sukobu interesa, te je mogao otkloniti uzrok postojanja sukoba interesa.

Navod tužitelja da je u konkretnoj situaciji trebalo primijeniti članak 31. ZLPRS-a koji predstavlja *lex specialis* u odnosu na ZSSI-a je neosnovan, jer ZLPRS-a ne predviđa situaciju kada osim javne dužnosti izabrani dužnosnik obnaša drugu javnu dužnost i za to prima plaću ili novčanu naknadu, stoga u konkretnoj situaciji ZLPRS-a ne može biti *lex specialis*, već je primijeniti ZSSI-a kojim je regulirana navedena situacija, upravo na način kako je u obrazloženju Odluke naveo tuženik.

Neosnovan je navod tužitelja da tuženik nije bio ovlašten da daje tumačenje ZSSI-a i da je kod donošenja osporene odluke postupao van svoje nadležnosti. Tuženik je stalno neovisno i samostalno državno tijelo, isključivo nadležno za provedbu toga ZSSI-a, te je ovlašten i dužan provoditi postupke iz svoje nadležnosti odnosno u pojedinim predmetima tumačiti zakonske odredbe kako bi ih mogao pravilno primijeniti na utvrđeno činjenično stanje te donijeti zakonitu odluku. U ovoj upravnoj stvari nije bilo potrebno tražiti autentično tumačenje predmetnih odredbi ZSSI-a.

Slijedom navedenog osporeno rješenje je zakonito.

Stoga, valjalo je, na temelju odredbe članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj: 20/10,143/12,152/14 i 94/16- (Odluka Ustavnog suda RH), dalje, ZUS-a), odbiti tužbeni zahtjev kao neosnovan, odnosno presuditi kao u izreci.

U Splitu, 28. studenog 2016. godine

S U D A C

Studenko Vuleta, v.r.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU:

Protiv ove presude dopuštena je žalba, u roku 15 dana od dana primitka pisanog otpavka iste, u dovoljnom broju primjeraka za sud i sve stranke u sporu, putem ovog suda pisano, za Visoki upravni sud Republike Hrvatske (čl. 66. st. 1. ZUS-a). Žalba odgađa izvršenje presude (čl.66.st.5 ZUS-a).

DNA:

- tužitelju Stipi Petrina, 22202 Primošten, Rupe 11, uz zapisnik o objavi,
- tuženiku Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa, Zagreb, Ul. kneza Mutimira 5, uz zapisnike od 18.11. i 28.11.2016.g.,
- u spis.



