



POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE O
SUKOBU INTERESA

REPUBLIKA HRVATSKA

Broj: 711-I-1145-P-263-16/17-06-8

Zagreb, 13. lipnja 2017.

Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (u dalnjem 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 dalnjem tekstu ZSSI), u predmetu dužnosnika Gorana Habuša, gradonačelnika Grada Varaždina do 7. travnja 2017.g., na 182. sjednici, održanoj 13. lipnja 2017. g., donosi sljedeću

ODLUKU

- I. **Primitkom božićnice u iznosu od 1.000,00 kn i dara za djecu u iznosu od 1.200,00 kn u 2011.g., božićnice i regresa u iznosu od 1.250,00 kn te dara za djecu u iznosu od 1.200,00 kn u 2012.g., dara za djecu u iznosu od 600,00 kn u 2013.g. te dara za djecu u iznosu od 600,00 kn u 2014.g., dužnosnik Goran Habuš, gradonačelnik Grada Varaždina do 7. travnja 2017.g., počinio je povredu članka 7. točke d) ZSSI-a**

- II. **Za povrede ZSSI-a, opisane pod točkom I. izreke ove odluke, dužnosniku Goranu Habušu izriče se sankcija iz članka 42. stavka 1. podstavka 1. ZSSI-a, opomena.**

Obrazloženje

Povjerenstvo je na 175. sjednici održanoj 12. travnja 2017.g. pokrenulo postupak za odlučivanje o sukobu interesa protiv dužnosnika Gorana Habuša, gradonačelnika Grada Varaždina, zbog moguće povrede članka 7. točke d) ZSSI-a, koja proizlazi iz istovremenog primanja plaće za obnašanje dužnosti gradonačelnika Grada Varaždina i primanja božićnice i dara za djecu u ukupnom iznosu od 2.200,00 kn u 2011.g., božićnice, regresa i dara za djecu u ukupnom iznosu od 3.700,00 kn u 2012..g. te dara za djecu u iznosu od 600,00 kn u 2013.g. i 2014.g.

Na odluku o pokretanju postupka dužnosnik Goran Habuš dostavio je pisano očitovanje u zakonom propisanom roku koje je zaprimljeno u ulaznoj pošti Povjerenstva dana 2. svibnja 2017.g., pod brojem: 711-U-1587-P-263-16/17-05-5. Dužnosnik u očitovanju u bitnome navodi da su prava lokalnih dužnosnika koja ostvaruju kroz radnopravni odnos uređena kroz odredbe više različitih zakona, ali niti u jednom detaljno i u cijelosti. Tako je Zakonom o lokalnoj i regionalnoj (područnoj) samoupravi propisano da dužnosnici ostvaruju i druga prava iz rada, bez navođenja koja su to prava.

Dužnosnik ukazuje na stručne rade g. Alena Rajka, suca Upravnog suda u Rijeci iz 2010.g. u kojima isti obrazlaže da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može općim aktom odrediti da dužnosnicima pripadaju sva prava iz radnog odnosa koja pripadaju službenicima i namještenicima te jedinice lokalne samouprave, osim prava koja su u odnosu na dužnosnike izrijekom isključena posebnim zakonima, odnosno svaka jedinica lokalne samouprave može samostalno odlučivati na koji će način regulirati prava dužnosnika koji u toj jedinici obnašaju javnu dužnost.

Dužnosnik upućuje i na mišljenje Ministarstva uprave od 9. rujna 2010.g. dano Varaždinskoj županiji u kojem se navodi da županu i njegovom zamjeniku pripada pravo na dodatak na plaću za znanstveni stupanj sukladno kolektivnom ugovoru za službenike i namještenike ako je odlukom Županijske skupštine Varaždinske županije kojom su uređene plaće župana i zamjenika župana propisano da ostala prava dužnosnici ostvaruju u skladu s općim propisima o radu te općim aktima županije, odnosno kolektivnim ugovorom koji se primjenjuje na službenike i namještenike upravnih tijela te županije. Iz navedenog mišljenja Ministarstva uprave proizlazi kako dužnosnici na lokalnoj razini mogu ostvarivati prava iz kolektivnog ugovora koji se primjenjuje na službenike i namještenike jedinica lokalne samouprave.

Dužnosnik nadalje obrazlaže da su mu u 2011.g božićnica i dar za djecu isplaćeni sukladno dotadašnjoj praksi u Gradu Varaždinu, a početkom 2012.g. je dužnosnik uvažavajući mišljenje Ministarstva uprave iz rujna 2010.g. kao i objavljene rade pravnih stručnjaka, predložio Gradskom vijeću Grada Varaždina donošenje Odluke o plaći i drugim pravima gradonačelnika i zamjenika gradonačelnika koju je Gradsko vijeće Grada Varaždina donijelo na sjednici održanoj 20. veljače 2012.g., a kojom je bilo propisano da gradonačelnik i zamjenik gradonačelnika ostala materijalna prava te druga prava iz rada ostvaruju u skladu sa zakonom, drugim propisima, općim aktima i kolektivnim ugovorom koji se primjenjuje na službenike i namještenike u upravnim tijelima Grada Varaždina. Dužnosnik pritom naglašava da je navedena Odluka dostavljena Uredu državne uprave u Varaždinskoj županiji radi nadzora zakonitosti te navedeni ured državne uprave istu nije obustavio od primjene.

Dužnosnik nadalje napominje da je nakon zaprimanja mišljenja Ministarstva uprave od 9. ožujka 2015.g. u kojem se navodi da se prava dužnosnika na lokalnoj razini ne mogu poistovjetiti s pravima službenika u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, 20. travnja 2015.g. dao nalog pročelnici Upravnog odjela za poslove gradonačelnika da doneše rješenja o obustavi isplate svih materijalnih prava dužnosnicima koja ne proizlaze iz stvarno nastalih materijalnih troškova te od tada dužnosnici koji dužnost obnašaju u Gradu Varaždinu nisu primili niti jednu isplatu po osnovi regresa, božićnice ili dara za djecu.

Sukladno mišljenju i uputi Ministarstva uprave Gradsko vijeće Grada Varaždina je na prijedlog dužnosnika kao gradonačelnika dana 19. lipnja 2015.g. donijelo Odluku o izmjeni i dopuni Odluke o plaći i drugim pravima gradonačelnika i zamjenika gradonačelnika Grada Varaždina kojom je ista uskladjena s predmetnim mišljenjem Ministarstva uprave.

Dužnosnik u očitovanju također ukazuje na opće akte drugih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kojima su dužnosnicima bila priznata prava iz kolektivnih ugovora koji se primjenjuju na službenike i namještenike u istim jedinicama te ističe da dužnosnici ne mogu snositi odgovornost zbog lošeg zakonodavnog okvira, odnosno pravnih praznina i nedorečenosti zakona uslijed kojih dolazi do različitih tumačenja iste zakonske odredbe, što je vidljivo i iz mišljenja Ministarstva uprave u odnosu na prava lokalnih dužnosnika koja su sadržajno oprečna.

Člankom 3. stavkom 1. podstavkom 43. ZSSI-a propisano je da su gradonačelnici dužnosnici u smislu ZSSI-a, stoga je i Goran Habuš povodom obnašanja dužnosti gradonačelnika Grada Varaždina do 7. travnja 2017.g. 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.

Člankom 90.a stavcima 1. i 2. 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. i 137/15.) 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. Člankom 3. Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ broj 28/10.) propisano je da osnovicu i koeficijente za obračun plaće župana, gradonačelnika i općinskih načelnika i njihovih zamjenika određuje odlukom predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojoj obnašaju dužnost, na prijedlog župana, gradonačelnika, odnosno općinskog načelnika.

Uvidom u podatke objavljene na internetskim stranicama Državnog izbornog povjerenstva utvrđeno je da je na prijevremenim izborima za izbor gradonačelnika i dva zamjenika gradonačelnika Grada Varaždina održanim 30. listopada 2011.g. za gradonačelnika Grada Varaždina izabran Goran Habuš.

Uvidom u rezultate izbora za općinske načelниke, gradonačelnike, župane i njihove zamjenike održanih 19. svibnja 2013.g., također objavljene na internetskim stranicama Državnog izbornog povjerenstva, utvrđeno je da je dužnosnik Goran Habuš izabran za gradonačelnika Grada Varaždina i u mandatu 2013.-2017.

Vlada Republike Hrvatske donijela je 6. travnja 2017.g. rješenje o istovremenom raspuštanju Gradskog vijeća Grada Varaždina o razrješenju gradonačelnika Grada Varaždina i njegovog zamjenika. Člankom 4. navedenog rješenja određeno je da stupanjem na snagu istog prestaje mandat Gorana Habuša, gradonačelnika Grada Varaždina. Navedeno rješenje stupilo je na snagu danom objave u Narodnim novinama, odnosno 7. travnja 2017.g.

Uvidom u podnesena izvješća o imovinskom stanju dužnosnika Gorana Habuša utvrđeno je da je isti dužnost gradonačelnika Grada Varaždina u mandatu 2011.-2013. obnašao profesionalno i za navedeno primao plaću te da istu dužnost obnaša profesionalno i u mandatu 2013.-2017.

Na zahtjev Povjerenstva Grad Varaždin dostavio je očitovanje od 2. siječnja 2017.g. u kojem se navodi da je dužnosniku Goranu Habušu u 2011.g. isplaćena božićnica u iznosu od 1.000,00 kn i dar za djecu u iznosu od 1.200,00 kn. U 2012.g. istom dužnosniku isplaćena je božićnica u iznosu od 1.250,00 kn, regres također u iznosu od 1.250,00 kn te dar za djecu u iznosu od 1.200,00 kn. U 2013.g. i 2014.g. dužnosniku je isplaćen dar za djecu u iznosu od 600,00 kn za svaku godinu. U razdoblju od 2011.g. do danas dužnosnicima koji dužnost obnašaju u Gradu Varaždinu nisu isplaćivane naknade za prekovremeni rad.

U očitovanju Grada Varaždina nadalje se navodi da je u 2011.g. bila na snazi Odluka o plaćama u Gradskoj upravi Grada Varaždina („Službeni vjesnik Grada Varaždina“ broj 9/02., 2/03. i 3/10.) kojom, osim plaće, nisu bila posebno regulirana ostala materijalna prava dužnosnika koji dužnost obnašaju u Gradu Varaždinu te su isplate božićnice i dara za djecu izvršene sukladno dotadašnjoj praksi. Daljnje isplate izvršene su na temelju članka 6. Odluke o plaći i drugim pravima gradonačelnika i zamjenika gradonačelnika Grada Varaždina kojim su gradonačelniku i zamjenicima gradonačelnika priznata prava iz kolektivnog ugovora koji se primjenjuje na službenike i namještenike u upravnim tijelima Grada Varaždina. Nakon zaprimanja mišljenja i uputa Ministarstva uprave od 9. ožujka 2015.g., 8. svibnja 2015.g. i 10. lipnja 2015.g. izmijenjen je članak 6. navedene odluke na način da je brisan dio odredbe kojim je bilo propisano da gradonačelnik i zamjenici gradonačelnika prava iz rada ostvaruju u skladu s općim aktima i kolektivnim ugovorom koji se primjenjuje na službenike i namještenike u upravnim tijelima Grada Varaždina.

U privitku dopisa Grad Varaždin dostavio je Odluku o plaćama u Gradskoj upravi Grada Varaždina („Službeni vjesnik Grada Varaždina“ broj 9/02., 2/03. i 3/10.), Odluku o plaći i drugim pravima gradonačelnika i zamjenika gradonačelnika Grada Varaždina („Službeni vjesnik Grada Varaždina“ broj 1/12.), Odluku o izmjeni Odluke o plaći i drugim pravima gradonačelnika i zamjenika gradonačelnika Grada Varaždina („Službeni vjesnik Grada Varaždina“ broj 6/14.), Odluku o izmjeni i dopuni Odluke o plaći i drugim pravima gradonačelnika i zamjenika gradonačelnika Grada Varaždina („Službeni vjesnik Grada Varaždina“ broj 4/15.) te dopise Ministarstva uprave od 9. rujna 2010.g., 9. ožujka 2015.g., 8. svibnja 2015.g. te 10. lipnja 2010.g.

Povjerenstvo je izvršilo uvid u Odluku o plaći i drugim pravima gradonačelnika i zamjenika gradonačelnika Grada Varaždina („Službeni vjesnik Grada Varaždina“ broj 1/12.) koju je Gradsko vijeće Grada Varaždina donijelo na sjednici održanoj dana 20. veljače 2012.g. Člankom 6. iste Odluke bilo je propisano da gradonačelnik i zamjenici gradonačelnika ostala materijalna prava te druga prava iz rada ostvaruju u skladu sa zakonom, drugim propisima, općima aktima i kolektivnim ugovorom koji se primjenjuje na službenike i namještenike u upravnim tijelima Grada Varaždina. Odlukom o izmjeni i dopuni Odluke o plaći i drugim pravima gradonačelnika i zamjenika gradonačelnika Grada Varaždina („Službeni glasnik Grada Varaždina“ broj 4/15.) izmijenjen je članak 6. navedene Odluke na način da su brisane riječi: „općim aktima i kolektivnim ugovorom koji se primjenjuje na službenike i namještenike u upravnom tijelima Grada Varaždina.“

Povjerenstvo je izvršilo uvid i u dopise Ministarstva uprave od 9. ožujka 2015.g., 8. svibnja 2015.g. i 10. lipnja 2015.g. u kojima se u odnosu na prava lokalnih dužnosnika u bitnome navodi da važeći zakoni koji uređuju prava, obveze i odgovornosti lokalnih dužnosnika, osim prava na plaću i staž osiguranja, odnosno naknadu za rad ako dužnost obavljaju volonterski, ne propisuju druga prava lokalnih dužnosnika. Ministarstvo uprave pojašnjava da navedena prava dužnosnika koji dužnost obnašaju na lokalnoj razini proizlaze iz izbora istih osoba na dužnost u jedinici lokalne samouprave, a ne iz službeničkog statusa. Naime, obavljanje dužnosti lokalnih dužnosnika nije isto što i rad na službeničkom radnom mjestu, niti se s istim može izjednačiti po bilo kojoj osnovi te se stoga niti prava iz kolektivnih ugovora ne mogu odnositi na dužnosnike, neovisno o tome obavljaju li dužnost profesionalno ili bez zasnivanja radnog odnosa.

Slijedom navedenog, Ministarstvo uprave je u uputi za postupanje od 10. lipnja 2015.g. ukazalo svim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave na nužnost usklađivanja općih akata kojima se uređuju prava općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i njihovih zamjenika s odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te naložilo usklađivanje istih najkasnije do 30. rujna 2015.g.

Uvidom u nalog za postupanje koji je gradonačelnik Grada Varaždina dana 30. travnja 2015.g. uputio Upravnom odjelu za poslove gradonačelnika Grada Varaždina utvrđeno je da se u istom dužnosnik Goran Habuš poziva na mišljenje Ministarstva uprave od 9. ožujka 2015.g. te nalaže navedenom Upravnom odjelu donošenje rješenja o obustavi isplate svih materijalnih prava dužnosnicima koja ne proizlaze iz stvarnih materijalnih troškova nastalih u vezi s obnašanjem dužnosti, sve do okončanja postupka nadzora zakonitosti Odluke o plaći i drugim pravima gradonačelnika i zamjenika gradonačelnika Grada Varaždina odnosno donošenja odluka kojima će se regulirati prava iz rada gradonačelnika i zamjenika gradonačelnika od strane nadležnih tijela.

Na temelju svih prikupljenih podataka i dokumentacije utvrđeno je da je dužnosnik Goran Habuš istovremeno uz primanje plaće za profesionalno obnašanje dužnosti gradonačelnika Grada Varaždina primao i dodatne naknade po osnovi božićnice, regresa i dara za djecu te je utvrđeno da je u 2011.g. primio božićnicu u iznosu od 1.000,00 kn i dar za djecu u iznosu od 1.200,00 kn, zatim je u 2012.g. primio božićnicu u iznosu od 1.250,00 kn, regres u istom iznosu te dar za djecu u iznosu od 1.200,00 kn, u 2013.g. dužnosnik je primio dar za djecu u iznosu od 600,00 kn te je u 2014.g. također primio dar za djecu u iznosu od 600,00 kn.

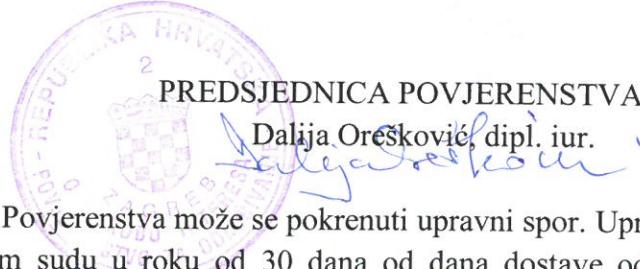
Povjerenstvo ističe da je člankom 7. točkom d) ZSSI-a, kao jedno od zabranjenih djelovanja dužnosnika, propisano da dužnosnici ne smiju primati dodatnu naknadu za poslove obnašanja javnih dužnosti. S obzirom da je regres, dar za djecu i božićnicu dužnosnik primio povodom obavljanja dužnosti gradonačelnika Grada Varaždina, Povjerenstvo tumači kako navedene naknade predstavljaju dodatne naknade za poslove obnašanja javnih dužnosti čije primanje je ZSSI-om zabranjeno, stoga je dužnosnik Goran Habuš primanjem istih istovremeno uz primanje plaće za obnašanja dužnosti gradonačelnika Grada Varaždina počinio povredu članka 7. točke d) ZSSI-a. Na postojanje povrede članka 7. točke d) ZSSI-a u razdoblju od 2011.g. do 2014.g. ne utječe okolnost što je Ministarstvo uprave tek u dopisima od 9. ožujka 2015.g. i 8. svibnja 2015.g. upućenih Gradu Varaždinu, odnosno u uputi za postupanje od 10. lipnja 2015.g. upućenoj svim općinama, gradovima i županijama 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 regres, božićnicu, niti dar u naravi.

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.

Prilikom donošenja odluke o vrsti sankcije Povjerenstvo je kao okolnost iz koje bi proizlazilo da se radi o blažoj povredi Zakona uzelo u obzir da je u člancima objavljenim u stručnim časopisima u kojima se analiziraju prava lokalnih dužnosnika zauzeto stajalište da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može općim aktom dužnosnicima na lokalnoj razini prznati prava iz radnog odnosa koja ostvaruju službenici u toj jedinici. Nadalje, Ministarstvo uprave je svoje tumačenje relevantnih odredbi Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i uputu za postupanje dalo tek u svojim dopisima od 9. ožujka 2015.g., 8. svibnja 2015.g. i 10. lipnja 2015.g., dok je u dopisu od 9. rujna 2010.g. upućenom Varaždinskoj županiji zauzelo oprečno stajalište.

Povjerenstvo stoga smatra da je dužnosnik mogao biti doveden u zabludu o dopuštenosti primanja predmetnih naknada. Povjerenstvo je uzelo u obzir i okolnost da je dužnosnik Goran Habuš odmah po zaprimanju mišljenja Ministarstva uprave dao nalog stručnoj službi da se obustave isplate svih dodatnih naknada dužnosnicima, osim isplate stvarno nastalih materijalnih troškova te bi, uvezvi u obzir sve navedeno, u odnosu na isplate izvršene u 2011.g., 2012.g., 2013.g. i 2014.g. bilo opravdano izreći sankciju opomene.

Slijedom navedenog, Povjerenstvo je donijelo odluku kao što je navedeno u izreci ovog akta.



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 odgodni učinak.

Dostaviti:

1. Goran Habuš, Grad Varaždin
2. Objava na internetskoj stranici Povjerenstva
3. Pismohrana

