



REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

4 USI-760/16
UPRAVNI SUD U RIJECI
PRIMLJENO
15-10-2018
dne _____ 20____

REPUBLIKA HRVATSKA
POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE
O SUKOBU INTERESA
BROJ: FM-U-3020-P-49-15/18-30-1
PRIMLJENO: NEPOSREDNO PREDANO POŠTI
22-10-2018
dana _____ 20____
Prilog u prilogu. Primjeraka 1 Priloga 1
Poslovni broj: Usz-3642/17-2

U IME REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Blanke Turić, predsjednice vijeća, Borisa Markovića i mr. sc. Mirjane Juričić, članova vijeća te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Ivana Mijandrušić 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, odlučujući o žalbi tužitelja izjavljenoj protiv presude Upravnog suda u Rijeci, poslovni broj: 4 UsI-760/16-9 od 7. srpnja 2017., na sjednici vijeća održanoj 9. svibnja 2018.

presudio je

- I. Odbija se žalba tužitelja Ivana Mijandrušića iz Mandalenčića i potvrđuje se presuda Upravnog suda u Rijeci, poslovni broj: 4 UsI-760/16-9 od 7. srpnja 2017.
- II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 4.406,25 kuna.

Obrazloženje

Presudom Upravnog suda u Rijeci, poslovni broj: 4 UsI-760/16-9 od 7. srpnja 2017. odbijen je tužbeni zahtjev radi poništenja odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, broj: 711-I-645-P-49-15/16-17-8 od 20. travnja 2016. (točka I. izreke presude), te je odbijen zahtjev tužitelja za naknadu troškova upravnog spora (točka II. izreke presude).

Protiv navedene presude tužitelj je podnio žalbu zbog bitne povrede pravila sudskog postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja u sporu i pogrešne primjene materijalnog prava. U žalbi u bitnom navodi kako nije bilo sukoba interesa u smislu Zakona o sprječavanju sukoba interesa, što potvrđuje da je općina Gračišće i podnositelj žalbe odmah postupio po zaprimljenoj uputi Ministarstva uprave, odnosno ministra od 10. lipnja 2015., koju uputu je Ministarstvo uprave uputilo svim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave zbog postojanja pravnih praznina pri normiranju prava i obveza dužnosnika glede plaće i ostalih materijalnih prava dužnosnika. Od zaprimanja upute Ministarstva uprave, načelniku nisu isplaćeni sporni dodaci na plaću, a tuženik kao i prvostupanjski sud navedeno nije uzeo u obzir prilikom donošenja odluke, strogo formalno se držeći odredbe članka 7. Zakona o sprječavanju sukoba interesa, ne razmatrajući konkretnu situaciju i ne uzimajući u obzir cilj i svrhu Zakona o sprječavanju sukoba interesa. Nadalje, pri odlučivanju nije uzeto u obzir da nije bilo namjere ni svijesti podnositelja žalbe da mu se nezakonito isplaćuju druge naknade za obnašanje javnih dužnosti, već su božićnica, bon u naravi i regres za godišnji

odmor smatrani primanjima koja ostvaruju ravnopravno službenici, namještenici i dužnosnici. Smatra da prvostupanjski sud nije uzeo u obzir navode iz tužbe glede primjene sankcije u konkretnom slučaju, kao ni odredbe Zakona o sprječavanju sukoba interesa kojima su propisane sankcije za povredu. Naime, prvostupanjski sud nije obrazložio zbog čega smatra da je odluka tuženika o sankciji donesena sukladno svrsi radi koje je ovlast tuženiku dana, već je samo generalno izveden zaključak kako prihvaća argumentaciju tuženika pri ocjeni okolnosti pri izboru sankcije. Svrha dane ovlasti tuženiku je da procjenjuje u konkretnoj situaciji težinu povrede, odnos dužnosnika prema počinjenoj povredi i nastojanje da ispravi počinjenu povredu, kao i njegovu razinu svijesti da određenom radnjom čini povredu, odnosno njegovu namjeru pri počinjenju povrede Zakona. Međutim, tuženik nije uzeo u obzir sve elemente odlučne za pravilno odmjeravanje sankcije, obzirom da je podnositelj žalbe poduzeo i prije utvrđenja počinjenja povrede sve radnje koje su u njegovoj nadležnosti kako bi uskladio postupanje jedinice lokalne samouprave kojoj je na čelu s višim pravnim aktima i sukladno uputi Ministarstva uprave. Ukoliko sud po dovršetku postupka utvrdi povredu Zakona, smatra da je opomena jedina primjerena sankcija u ovom konkretnom slučaju, uzimajući u obzir da ne postoji niti jedna otegotna okolnost niti razlog zbog kojeg bi bilo opravdano izricanje teže sankcije, a da se tom izrečenom sankcijom postiže svrha izricanja sankcija prema Zakona o sprječavanju sukoba interesa i svrha radi koje je ovlast tuženiku dana. Predlaže da ovaj Sud poništi prvostupanjsku presudu, samo otkloni nedostatke i presudom riješi stvar te da mu nadoknadi troškove žalbe u iznosu od 4.406,25 kuna.

Tuženik u odgovoru na žalbu u bitnom navodi da osporava osnovanost žalbe tužitelja u cijelosti, te ističe da je predmet utvrđenja osporavane odluke tuženika povreda članka 7. točke d.) Zakona o sprječavanju sukoba interesa, a ne nekog drugog zakona, pa pravni stavovi, izneseni u uputi Ministarstva uprave o ispravnom tumačenju spornih odredaba Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, samo potvrđuju da sukladno odredbama tih Zakona dužnosnici jedinica samouprave, osim pravo na plaću i naknada troškova te stažu osiguranja, ne bi imali pravo na dodatnu novčanu naknadu za obnašanje dužnosti, odnosno da između odredaba tih Zakona i Zakona o sprječavanju sukoba interesa nema kolizije. Tužitelj neosnovano u žalbi ističe da nije bio u sukobu interesa u smislu članka 2. Zakona o sprječavanju sukoba interesa, jer je ostvario materijalna prava na temelju općeg akta općinskog vijeća općine Gračišće, kakva su ostvarivali i službenici općine. Ujedno neosnovano ističe u žalbi da nije postupao protivno načelima obnašanja dužnosti u smislu članka 5. stavka 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa jer da su mu građani općine Gračišće pokazali povjerenje i izabrali su ga na lokalnim izborima 2017. na dužnost općinskog načelnika u petom mandatu. Tuženik ističe da osporavanom odlukom tuženika nije utvrđeno niti je bilo potrebno utvrditi da je dužnosnik povrijedio članak 2. Zakona o sprječavanju sukoba interesa niti članak 5. istog Zakona, s obzirom da za utvrđenje povrede objektivno i striktno propisane zabrane iz članka 7. točke d.) Zakona o sprječavanju sukoba interesa koju je počinio tužitelj nije pretpostavka utvrđenje postupanja protivno drugim odredbama zakona. Smatra neosnovanim tvrdnje tužitelja da sud nije posebno cijenio njegove navode u danom iskazu u prvostupanjskom postupku te da nije bio svjestan nedopuštenosti dodanih primitaka, pa stoga iste nije prihvatio. Posebno napominje da se tužiteljev prigovor da nije bio svjestan nedopuštenosti dodatnih primitaka ne može prihvatiti kao razlog isključenja protupravnosti njegova postupanja. Naime, uzevši u obzir tužiteljevo dugogodišnje obnašanje iste dužnosti, pri čemu je i odredbama prethodno važećeg Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti („Narodne novine“, 163/03. do 92/10.), dakle za cijelog vremena od kada je tužitelj na dužnosti, primanje dodatne naknade bilo zabranjeno, konačno i načelo

da ga nepoznavanje zakonskih propisa ne ispričava, od tužitelja se kao dužnosnika opravdano može očekivati povećan oprez u pogledu osobnog ostvarivanja materijalnih prava iz proračunskih sredstva općine u kojoj obnaša dužnost. Tuženik nadalje ističe da tužitelj neosnovano u žalbi prigovara izrečenoj sankciji te nedopušteno predlaže preinaku izrečene sankcije obustave isplate dijela neto plaće u opomenu. Naime, prvostupanjski sud je ispravno utvrdio da je izrečena sankcija u okviru zakonom određenih granica, da je obrazložena te u skladu sa svrhom zbog koje je tuženiku dana ovlast izricanja predmetne administrativne sankcije, a koje sprječavanje sukoba interesa u širem smislu, odnosno sprječavanja povreda Zakona o sprječavanju sukoba interesa od strane dužnosnika (specijalna i generalna prevencija). Smatra da je prvostupanjski sud pobijanu presudu kojom je odbio tužbu protiv osporavane odluke tuženika donio pravilno primjenjujući postupovna pravila upravnog spora, potpuno i točno utvrdivši relevantne činjenice i pravilno primijenivši materijalno pravo. Slijedom toga predlaže da ovaj Sud odbije žalbu kao neosnovanu i potvrdi prvostupanjsku presudu.

Žalba nije osnovana.

Ispitivanjem pobijane prvostupanjske presude sukladno odredbi članka 73. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.), ovaj Sud je utvrdio da ne postoje žalbeni razlozi zbog kojih se presuda pobija.

Naime, iz utvrđenog činjeničnog stanja u provedenom postupku koje slijedi iz spisa javnopravnog tijela dostavljenog prvostupanjskom sudu uz odgovor na tužbu proizlazi, da je Ministarstvo uprave provelo posebni inspekcijski nadzor u općini Gračišće vezano za moguće nezakonitosti prilikom utvrđivanja koeficijenata za obračun plaće općinskog načelnika i eventualnim drugim nepravilnostima i/ili nezakonitostima, o čemu je sastavljen zapisnik Upravne inspekcije o provedenom nadzoru nad tijelima općine Gračišće od 15. listopada 2015. Iz navedenog zapisnika, među ostalim proizlazi da su od strane općine Gračišće, u razdoblju od 2009. do 2012. svim službenicima i namještenicima Jedinstvenog upravnog odjela općine Gračišće isplaćivani 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 odredbe članka 61., 62. i 63. Kolektivnog ugovora za zaposlene u jedinicama lokalne samouprave i upravnim odjelima Istarske županije. Nadalje, utvrđeno je da je i općinskom načelniku općine Gračišće isplaćivana božićnica, bon u naravi te regres za godišnji odmor u istim iznosima kao i službenicima i namještenicima Jedinstvenog upravnog odjela općine Gračišće, a prema navodima iz očitovanja općinskog načelnika općine Gračišće od 27. ožujka 2015. pravna osnova za isplatu navedenih novčanih davanja temelji se na odredbama Zakona o radu, Zakona o područnoj i lokalnoj (regionalnoj) samoupravi te Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

S obzirom na utvrđeno činjenično stanje u provedenom postupku sud nalazi pravilnom ocjenu prvostupanjskog suda i tuženika da dužnosnici na lokalnoj razini nisu u radnom odnosu na temelju ugovora o radu, nego ostvaruju prava iz rada sukladno posebnom zakonu o čemu se donosi rješenje koje nije predmet Zakona o radu. Naime, plaća kao i druga prava iz rada općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i njihovih zamjenika ne spadaju u područje službeničkih odnosa, nego ta 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. Stoga pravilno smatra prvostupanjski upravni sud i tuženik da se na dužnosnike ne primjenjuju pravila koja se odnose na službenike u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koja su vezana uz pravo na regres za godišnji odmor, božićnicu, dar u naravi, dodatak na plaću zbog stupnja obrazovanja i drugo, već lokalnim

dužnosnicima ne pripada pravo na dodatke na plaću, osim uvećanja od 0,5% za svaku navršenu godinu radnog staža, ukupno najviše za 20%.

Imajući na umu navedeno, ovaj Sud smatra da je prvostupanjski sud pravilno postupio kada je ocijenio zakonitom odluku tuženika prema kojoj 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.) Zakona o sprječavanju sukoba interesa, te mu je za navedenu povredu izrečena sankcija iz članka 42. stavka 1. podstavka 2. Zakona o sprječavanju sukoba interesa, to jest 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.

Prigovor tužitelja da je u konkretnom slučaju jedina primjerena sankcija opomena, jer ne postoji niti jedna otegotna okolnost, niti razlog zbog kojeg bi bilo opravdano izricanje teže sankcije, nije osnovan. Naime, tuženik je obrazložio i dao valjane razloge za izricanje predmetne novčane kazne, koje je prihvatio i prvostupanjski sud, a koje zakonitim ocjenjuje i ovaj Sud jer je prilikom izricanja predmetne sankcije tuženik imao na umu razinu svijesti i odnosa tužitelja prema povredi Zakona o sprječavanju sukoba interesa koju čini, vezano uz utvrđivanje težine povrede te vrste i visine sankcije za utvrđenu povredu, te je tužitelju izrečena sankcija koja je bliža minimumu koji određuje Zakon o sprječavanju sukoba interesa, pa se ne može govoriti o tome da izrečena sankcija nije utemeljena na zakonu, da prilikom njenog izricanja nisu uzete u obzir sve relevantne okolnosti.

Nadalje, vezano i za ostale prigovore tužitelja koje iznosi u žalbi, ovaj Sud smatra da su isti neosnovani i nemaju utjecaja na drugačije rješavanje predmetne uprave stvari, a pogotovo što se radi o istim prigovorima koje je tužitelj isticao u postupku pred prvostupanjskim sudom, o kojima se prvostupanjski sud detaljno i jasno očitovao, a s čijim zaključcima se slaže u potpunosti i ovaj Sud.

Iz naprijed navedenih razloga ovaj Sud prihvaća osnovanim zaključke prvostupanjskog suda u pogledu zakonitosti pobijane odluke tuženika, iz kojeg razloga je pravilno prvostupanjski sud osporeno rješenje tuženika ocijenio zakonitim, a tužbeni zahtjev tužitelja odbio pozivom na odredbu članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima.

S obzirom da tužitelj razlozima navedenim u žalbi nije doveo u sumnju zakonitost osporene presude koja je donesena na temelju pravilno utvrđenih činjenica, te uz pravilnu primjenu materijalnog prava, dok povrede pravila postupka ovaj Sud nije našao, trebalo je na temelju odredbe članka 74. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, odlučiti kao u izreci ove presude.

Odluka o troškovima žalbenog postupka temelji se na odredbi članka 79. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima prema kojoj je među ostalim propisano da stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora.

U Zagrebu 9. svibnja 2018.

Predsjednica vijeća:
Blanka Turić, v.r.

Za točnost otpredstavka - ovlaštenj službenik
Tanja Nemčić

