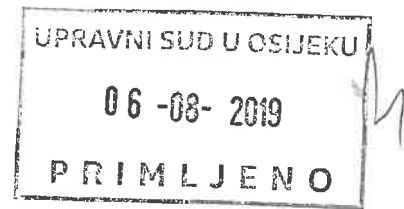




REPUBLIKA HRVATSKA  
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE  
Z A G R E B  
Frankopanska 16



Poslovni broj: Usž-1400/18-2

## 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

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sutkinja toga Suda dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, Sanje Štefan i Ljiljane Karlovčan-Đurović, članica vijeća te sudske savjetnice Lane Štok, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Mirka Duspore iz Slavenskog Broda, kojeg zastupa opunomoćenica Ivana Đurinac Vuković, odvjetnica u Zajedničkom odvjetničkom uredu Ivana Đurinac Vuković & Krešimir Blekić, Slavonski Brod, Trg pobjede 24, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Zagreb, Ulica kneza Mutimira 5, radi sukoba interesa, odlučujući o žalbi tužitelja protiv presude Upravnog suda u Osijeku, poslovni broj: 7 UsI-749/17-9 od 23. siječnja 2018., na sjednici vijeća održanoj 18. travnja 2019.

### p r e s u d i o j e

Odbija se žalba tužitelja i potvrđuje presuda Upravnog suda u Osijeku, poslovni broj: 7 UsI-749/17-9 od 23. siječnja 2018.

### Obrazloženje

Uvodno naznačenom presudom prvostupajnskog suda odbijen je tužbeni zahtjev tužitelja za poništenje odluke tuženika broj: 711-I-452-P-348-15/17-09-8 od 23. ožujka 2017. (točka I. izreke). U točki II. izreke se odbija zahtjev tužitelja za naknadu troška upravnog spora u pobilje navedenom iznosu.

Navedenom odlukom tuženika se u točki I. izreke utvrđuje da je tužitelj kao dužnosnik (gradonačelnik Grada Slavenskog Broda) primanjem iznosa s osnove jubilarne nagrade, regresa za godišnji odmor, dara za djecu, božićnice te dodatnih naknada za obnašanje dužnosti gradonačelnika, u pobilje navedenom razdoblju, počinio povredu članka 7. točke d) Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, 26/11., 12/12., 126/12., 48/13. i 57/15. – dalje: ZSSI) pa mu se za navedenu povredu, kao dužnosniku, izriče sankcija iz članka 42. stavka 1. podstavka 2. ZSSI-a (obustava isplate dijela neto mjesečne plaće u ukupnom iznosu od 4.000,00 kn koja će se izvršiti u dva jednaka uzastopna mjesečna obroka, svaki u pojedinačnom iznosu od 2.000,00 kn).

Protiv navedene presude tužitelj je podnio žalbu zbog svih žalbenih razloga propisanih u članku 66. stavku 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17. – dalje: ZUS).

Nastavno u žalbi tužitelj pobilje navodi razloge zbog kojih smatra da primitkom navedenih naknada nije postupao protivno odredbama ZSSI-a, jer smatra da odredbe tog Zakona izričito ne propisuju što se smatra nedopuštenom naknadom, a u tom dijelu smatra da

je obrazloženje prvostupajnske presude nedostatno te da su izostali razlozi zbog kojih je ocjenjeno da postupanje tužitelja predstavlja sukob interesa.

Dodaje da ne postoji jasna definicija zabranjene naknade, s obzirom da to nije nedvojbeno i jasno propisano odredbama ZPPI-a kojim se uređuju prava, obveze i odgovornosti tužitelja kao dužnosnika te da prvostupajnski sud nije kod definicije što je zabranjena naknada analogno primijenio odredbe drugih važećih propisa, Zakona o radu i tada važećeg Zakona o porezu na dohodak. Time je, smatra, i materijalno pravo u predmetnom slučaju pogrešno primijenjeno na pogrešno utvrđeno činjenično stanje, a izostalo je i obrazloženje odluke, čime je, zaključuje tužitelj, počinjena bitna povreda sudskog postupka.

Navodeći i druge razloge zbog kojih tužitelj smatra da nije bilo osnove za zaključak o postupanju tužitelja protivno odredbama ZSSI-a, jer je opisani način isplate naknada postojao već dugi niz godina, a takvo postupanje nije dovedeno u pitanje, smatra tužitelj, nije bilo razloga za zaključak kako su opisani novčani primitci protupravni.

Predlaže da Visoki upravni sud Republike Hrvatske usvoji žalbu i poništi prvostupajnsku presudu kao i odluku tuženika.

U odgovoru na žalbu tuženik u cijelosti ostaje kod obrazloženja osporene odluke kao i svih navoda već iznesenih u prvostupajnskom upravnom sporu. U bitnom navodi razloge zbog kojih smatra da je u predmetnom slučaju pravilno primijenjeno materijalno pravo, jer je odredbama ZSSI-a izričito zabranjeno primanje dodatnih naknada za obnašanje javne dužnosti, dakle, bilo kojih primitaka po osnovi profesionalnog obnašanja dužnosti, osim plaće dužnosnika. Iako potvrđuje točnim da odredbe ZSSI ne daju izričitu definiciju ili opis pojma „dodatnih naknada za poslove obnašanja javnih dužnosti“, navodi da članak 4. stavak 1. ZSSI-a jasno definira plaću dužnosnika u smislu odredaba tog Zakona. Dodaje da je materijalno pravo dužnosnika u smislu plaće jasno definirano i odredbama Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Također, dodaje da je sadržaj i okvir materijalnih primanja po osnovi obnašanja dužnosti i koja prava imaju dužnosnici jedinica lokalna samouprave jasno definiran u sudskoj praksi, što, s obzirom na zauzeta stajališta, znači da ne ostaje dvojba u svezi s tumačenjem da se sva primanja dužnosnika, osim plaće te osim naknade putnih i drugih troškova, smatraju nedopuštenim dodatnim naknadama u smislu članka 7. točke c) ZSSI-a. Stoga da nije sporno da lokalni dužnosnici nemaju pravo na dodatne primitke, osim putnih i drugih troškova, uz plaću, a s time u vezi nije odlučan pojam „prava iz rada“ na kojem se uglavnom temelje žalbeni navodi tužitelja.

Konačno, tuženik navodi razloge zbog kojih smatra da se u predmetnoj situaciji ne radi o pravnoj praznini, već je zabrana propisana u članku 7. točki d) ZSSI-a striktna i objektivna, a postupanje protivno toj zakonskoj odredbi, bez obzira na subjektivni odnos tužitelja prema takvom postupanju, predstavlja protupravno djelovanje. Ujedno navodi i razloge zbog kojih je eventualna zabluda tužitelja o dopuštenosti primanja dodatnih naknada u konkretnom slučaju uzeta u obzir kod ocjene težine počinjene povrede pa je s time u vezi za određeno razdoblje ocjenjeno da se radi o lakoj povredi, a za preostalo razdoblje je, unatoč nedvojbeno upozorenju o nezakonitosti takvih isplata, njegovo postupanje ocjenjeno kao teža povreda i sukladno tome izrečena sankcija.

S obzirom da je ZSSI u odnosu na pobliže navedene posebne propise, uključujući i Zakon o radu, poseban zakon u pogledu materijalnih prava dužnosnika, jasno je da ne postoji pravna praznina niti je potrebno odredbe ovdje mjerodavnog materijalnog prava, tumačiti na način kako to sugerira tužitelj.

Tuženik predlaže ovom Sudu da žalbu odbije i potvrdi prvostupajnsku presudu u skladu s člankom 74. stavkom 1. ZUS-a.

Žalba nije osnovana.

Ispitujući osporavanu presudu i postupak koji joj je prethodio u granicama razloga navedenih u žalbi, u skladu s člankom 73. stavkom 1. ZUS-a, ovaj Sud je utvrdio da ne postoje razlozi zbog kojih se prvostupanjska presuda pobija žalbom, a niti razlozi na koje pazi po službenoj dužnosti.

Uvidom u spis tuženika prvostupanjski sud je utvrdio da je Grad Slavonski Brod tužitelju kao dužnosniku (gradonačelniku Grada Slavenskog Broda), u poblize navedenom razdoblju, isplatio jubilarnu nagradu za navršenih 5 godina rada u Gradskoj upravi, regres za godišnji odmor, dar za djecu i božićnice, kao dodatne naknade, specificirane u odluci tuženika, na temelju odluke o plaći te je tuženik na 144. sjednici održanoj 8. srpnja 2016. pokrenuo postupak za odlučivanje o sukobu interesa protiv tužitelja kao dužnosnika. Pravilnost utvrđenja navedenih činjenica nije sporna, već tužitelj i dalje u žalbi ustraje na tvrdnji da predmetne naknade primljene uz plaću ne predstavljaju dodatnu naknadu u smislu članka 7. točke d) ZSSI-a, pri čemu upire na odredbu članka 4. stavka 1. ZSSI-a kojom se propisuje 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.

Odredba članka 7. točka d) ZSSI-a propisuje da je dužnosnicima zabranjeno primiti dodatnu naknadu za poslove obnašanja javnih dužnosti, a odredbom članka 5. ZSSI-a je jasno propisano postupanje dužnosnika, kao i odgovornost dužnosnika za poštivanje odredaba ZSSI-a pa je tako propisano i da je u slučaju dvojbe bilo potrebno zatražiti mišljenje tuženika o načinu postupanja u svezi s odredbama ZSSI-a.

Prvostupanjski sud pravilno navodi da je u konkretnom slučaju poseban zakon u smislu odredbe članka 90. a) stavak 3. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koji propisuje različita mjerila za određivanja plaća lokalnih dužnosnika te plaća službenika i namještenika u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, što proizlazi iz njihovog različitog statusa, odnosno različitih prava, obveza i odgovornosti.

S time u vezi se prvostupanjski sud poziva i na presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: Usov-57/14-6 od 27. veljače 2015. u kojoj se, među ostalim, navodi da su mjerila za određivanje plaća i naknada župana, gradonačelnika i općinskih načelnika i njihovih zamjenika propisana Zakonom o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Nadalje, prvostupanjski sud pravilno navodi da izabrani dužnosnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nisu službenici jedinica lokalne samouprave niti zasnivaju radni odnos, zbog čega se posebni propisi, a niti pravila radnog prava na čiju primjenu ukazuje tužitelj, ne primjenjuju na njihova prava, obveze i odgovornosti. Stoga, pravilno zaključuje prvostupanjski sud da se odredbama Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, propisuje način utvrđivanja osnovice te koeficijent na temelju kojih se obračunava plaća lokalnih dužnosnika, međutim, ne propisuju druga prava iz rada koja bi ostvarivali lokalni dužnosnici niti taj Zakon upućuje na druge propise u pogledu drugih prava iz rada koji bi se primjenjivali i na dužnosnike.

Slijedom navedenog je pravilno prvostupanjski sud prihvatio ocjenu tuženika da je tužitelj kao dužnosnik bio dužan prava i obveze po osnovi obnašanja dužnosti osobno razmotriti, osobito oprezno postupati u pogledu osobnog ostvarivanja materijalnih prava iz proračunskih sredstava jedinice lokalne samouprave u kojoj obnaša dužnost, odnosno da je kao i svaki drugi dužnosnik dužan svoje postupanje s osnove obnašanja dužnosti razmatrati i s osnove sukladnosti tog postupanja s odredbama ZSSI-a s obzirom da je osobno odgovoran za njihovo poštivanje.

U svezi s izborom i visinom sankcije prvostupanjski sud je o zakonitosti odluke tuženika odlučio u granicama ovlasti i svrhe radi koje je ta ovlast dana utvrđujući pri tome da je tuženik primijenivši odredbe članka 42. stavka 1. i 2. u svezi odredbe članka 44. ZSSI-a, pravilno odabrao vrstu sankcije i tu sankciju izrekao u visini koja odgovara utvrđenoj povredi. Također da je odluku o sankciji tuženik valjano obrazložio, pri čemu je posebno naveo razloge zbog kojih je postupanje tužitelja u određenom razdoblju ocijenjeno kao laka povreda, a u preostalom razdoblju je isto postupanje ocijenio kao težu povredu, s time da je te razloge u cijelosti prihvatio prvostupanjski sud, a takvo obrazloženje prihvaća i ovaj Sud u cijelosti.

Prvostupanjski sud je u predmetnom slučaju zaključio da je u pravilno provedenom upravnom postupku tuženik pravilno utvrdio činjenično stanje i pravilno primijenio materijalno pravo, zbog čega je osnovano odbio tužbeni zahtjev pozivom na odredbu članka 57. stavka 1. ZUS-a.

Također je prvostupanjski sud, po razmatranju svih činjeničnih i pravnih pitanja, zaključivši da je osporavana odluka tuženika zakonita, iscrpno u presudi dao razloge i naveo sve pravno odlučne činjenice (koje tužitelj niti u žalbi ne osporava) te s obzirom na utvrđeno činjenično stanje ocijenio pravilnom primjenu mjerodavnih odredaba ZSSI-a, pri čemu je odgovorio na sve bitne tužbene navode, a time, suprotno žalbenom navodu, postupio u skladu s člankom 60. stavkom 4. ZUS-a.

U ovom žalbenom postupku, polazeći od nespornih činjenica koje se odnose na postupanje tužitelja i primitak dodanih naknada, valja reći da je prvostupanjski sud pravilno primijenio mjerodavno materijalno pravo, koje u konkretnom slučaju jasno i izričito zabranjuje da dužnosnik u obnašanju svoje dužnosti, osim plaće, prima i dodatne naknade.

S obzirom na naprijed navedeno, a imajući na umu da tužitelj u žalbi u cijelosti ponavlja navode koje je već isticao i u tužbi te tijekom prvostupanjskog upravnog spora, a u odnosu na koje je prvostupanjski sud dao valjano i iscrpno obrazloženje, ovaj Sud ne može ocijeniti žalbu osnovanom.

Slijedom iznesenog je valjalo, na temelju članka 74. stavka 1. ZUS-a, odlučiti kao u izreci presude.

U Zagrebu, 18. travnja 2019.

Predsjednica vijeća  
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.

Za točnost otpravka 3 ovlaštena službenik



Tanja Nemčić