Broj: 711-I-1617-P-244/22-02-21

Zagreb, 29. svibnja 2022.g.

**Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa** (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo) u sastavu Nataše Novaković kao predsjednice Povjerenstva, Tončice Božić, Davorina Ivanjeka, i Aleksandre Jozić-Ileković kao članica Povjerenstva, na temelju članka 32. stavka 1. podstavka 3., 4. i 5. Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ broj 143/21, u daljnjem tekstu: ZSSI), **na zahtjev** **Antonije Aračić Radman, pročelnice Jedinstvenog upravnog odjela Općine Donji Andrijevci,** za davanjem očitovanja Povjerenstva,na 169. sjednici održanoj dana 29. svibnja 2022.g. daje sljedeće

**OČITOVANJE**

1. **Nije u suprotnosti s odredbama ZSSI-a, da** **općinski načelnik Općine Donji Andrijevci uz plaću za obnašanje javne dužnosti, ostvari novčane primitke naknade troškova prijevoza na posao i s posla mjesnim i/ili međumjesnim prijevozom i novčanu naknadu za podmirivanje troškova prehrane, jer navedeni primici ne predstavljaju dodatnu naknadu za obnašanje javne dužnosti čiji bi primitak bio suprotan članku 7. točki d) Zakona.**
2. **Općinski načelnik Općine Donji Andrijevci ima pravo na primitke iz točke I. izreke samo ukoliko je to propisano zakonom ili općim aktom kojim se uređuju materijalan prava općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i njihovih zamjenika.**

Obrazloženje

Zahtjev za davanjem očitovanja Povjerenstva podnijela je Antonija Aračić Radman, pročelnica Jedinstvenog upravnog odjela Općine Donji Andrijevci. U knjigama ulazne pošte Povjerenstva zahtjev je zaprimljen 27. travnja 2022. pod poslovnim brojem 711-U-4464-P-244/22-01-5, povodom kojeg se vodi predmet broj P-244/22.

Člankom 8. stavcima 3. i 4. ZSSI-a propisano je da su u slučaju dvojbe predstavlja li neko ponašanje povredu odredaba navedenog Zakona, obveznici dužni zatražiti mišljenje Povjerenstva, koje je potom dužno najkasnije u roku od 15 dana od dana primitka zahtjeva obveznika dati obrazloženo mišljenje.

Zahtjev u ovom predmetu podnesen je od strane osobe koja nije obveznik postupanja iz članka 3. ZSSI-a, ali se njegov sadržaj odnosi na tumačenje odredbi ZSSI-a, stoga Povjerenstvo povodom podnesenog zahtjeva daje sljedeće očitovanje.

Podnositeljica u zahtjevu navodi kako prema Pravilniku o radu službenici u Općini Donji Andrijevci imaju pravo na trošak prijevoza (ukoliko imaju prebivalište u sjedištu Općine tada je taj iznos 250,00 kn). Isti trošak nisu isplaćivali općinskom načelniku s obzirom da im je to nalazom Državne revizije iz 2016. godine utvrđeno kao nepravilnost.

Nadalje, podnositeljica navodi da je nedugo nakon toga poslana okružnica Ministarstva uprave kojom je naglašeno što se ne smije isplaćivati lokalnim dužnosnicima te također naknada za prehranu (416,00 kn mjesečno, što godišnje ne prelazi neoporezivi dio) nije bila isplaćivana općinskom načelniku. Navodi da prema novim uputama koje su zaprimljene proizlazi da općinski načelnici mogu primiti naknadu za prijevoz i naknadu za prehranu te postavlja upit jesu li obveznicima dužni isplatiti retroaktivno navedene naknade

Podnositeljica također traži mišljenje Povjerenstva trebaju li izmijeniti Pravilnik o radu tako da se u njemu navede i općinski načelnik.

Člankom 3. stavkom 1. podstavkom 34. propisano je da su župani, gradonačelnici, općinski načelnici i njihovi zamjenici obveznici ZSSI-a.

Člankom 39. stavkom 1. Zakona o lokalnoj i područnoj samoupravi (Narodne novine“ broj: 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20 u daljnjem tekstu: Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi) propisano je da je izvršno tijelo jedinice lokalne i jedinice područne (regionalne) samouprave u općini općinski načelnik, u gradu gradonačelnik i u županiji župan, dok je stavkom 2. propisano da je iznimno od stavka 1. toga članka izvršno tijelo i zamjenik koji obnaša dužnost gradonačelnika, odnosno župana u slučajevima propisanim tim Zakonom.

Člankom 40. Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi općinski načelnik, gradonačelnik, župan i njihov zamjenik biraju se na neposrednim izborima sukladno posebnom zakonu.

Člankom 5. stavkom 1. točkom 2. ZSSI propisano je da je plaća obveznika svaki novčani primitak za obnašanje javne dužnosti, osim naknade putnih i drugih troškova za obnašanje javne dužnosti.

Člankom 7. točkom d) ZSSI propisano je da je obveznicima zabranjeno primiti dodatnu naknadu za poslove obnašanja javnih dužnosti.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u presudi, poslovni broj: Usž-4335/19-3 od 14. listopada 2021., tumači da se prigodne nagrade do propisanog iznosa, božićnica i regres za godišnji odmor ne smatraju plaćom dužnosnika u smislu odredbe članka 4. stavka 1. tada važećeg Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, broj 26/11„ 12/12., 126/12., 48/13., 57/15. i 98/19., u daljnjem tekstu: ZSSI/11), već primicima dodatnih naknada za poslove obnašanja javnih dužnosti.

Dana 31. siječnja 2022.g. Povjerenstvo je donijelo Smjernicu broj 711-I-134-R-34/22-01-17 kojom je, u svrhu učinkovitog sprječavanja sukoba interesa, obrazložilo da odredbe novog ZSSI-a koji je stupio na snagu 25. prosinca 2021., na istovjetan način u članku 7. točki d) zabranjuju primanje dodatnih naknada kako je to bilo propisano u članku 7. točki d) ZSSI/11-a, te da je plaća u članku 5. stavku 1. točki 2. ZSSI-a definirana na identičan način kao u članku 4. stavku 1. ZSSI/l1-a, slijedom čega se obrazloženje iz navedene presude primjenjuje u cijelosti na obveznike iz članka 3. ZSSI-a.

Dana 12. travnja 2022.g. Povjerenstvo je donijelo Dopunu Smjernice broj 711 -I-518-R-34/22-02-17 u kojoj je obrazloženo koje se sve potpore, pomoći te naknade stvarnih troškova ne smatraju dodatnim naknadama za obnašanje javne dužnosti, odnosno koje sve naknade obveznici mogu primiti pa je, između ostalog, Povjerenstvo utvrdilo da obveznici u tijelu javne vlasti u kojem obnašaju dužnost mogu primiti naknadu za topli obrok kao i da isti imaju pravo na korištenje službenih vozila 24 sata ukoliko je isto određeno ugovorom o radu ili drugim aktom kojim se uređuje njihov radno-pravni odnos.

Povjerenstvo utvrđuje da je Ministarstvo uprave, Uprava za politički sustav, državnu upravu te lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, dana 10. lipnja 2015.g. donijelo uputu za postupanje u pogledu prava lokalnih dužnosnika, KLASA: 023-01/15-01/67, URBROJ: 515-02-02/1-15-1 u kojoj se navodi da je temeljni zakon kojim se uređuju prava lokalnih dužnosnika (općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i njihovih zamjenika) Zakon 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 Uputi se citira odredba članka 90.a navedenog Zakona kojom je propisano da lokalni dužnosnici koji dužnost obavljaju profesionalno, za vrijeme profesionalnog obavljanja dužnosti ostvaruju pravo na plaću i druga prava iz rada te da se vrijeme obavljanja dužnosti uračunava u staž osiguranja, a lokalni dužnosnici koji dužnost obavljaju volonterski imaju pravo na naknadu za rad te se ističe da su osnovna mjerila za određivanje plaće, odnosno naknade za rad kao i druga prava vezano za profesionalno obnašanje dužnosti općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana i njihovih zamjenika određuju posebnim zakonom a taj posebni zakon je Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ broj 28/10.).

U Uputi se tumači da odredbama navedenih Zakona, osim navedenih prava na plaću i staž osiguranja za dužnosnike koji dužnost obavljaju profesionalno te prava na naknadu za rad ako istu obavljaju volonterski, nisu propisana druga prava za lokalne dužnosnike. Također se ističe da prava dužnosnika koji dužnost obnašaju na lokalnoj razini proizlaze iz izbora istih osoba na dužnost u jedinici lokalne samouprave, a ne iz službeničkog statusa, stoga 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 niti prava iz kolektivnih ugovora ne mogu odnositi na dužnosnike, neovisno o tome obavljaju li dužnost profesionalno ili bez zasnivanja radnog odnosa.

U Uputi se navodi da dužnosnici ostvaruju prava iz mirovinskog i zdravstvenog osiguranja, dok se u pogledu pojedinih materijalnih prava u Uputi navodi da lokalni dužnosnici imaju pravo na naknadu stvarnih materijalnih troškova nastalih u vezi s obnašanjem dužnosti, kao što su putni i drugi opravdani troškovi nastali u obnašanju dužnosti (troškovi prijevoza, dnevnica za službeno putovanje), kao i nekih drugih prava, poput prava na korištenje službenog automobila, pri čemu se iznosi mišljenje da bi takva prava lokalnih dužnosnika trebalo urediti zasebnim aktom.

Povjerenstvo ukazuje da se Smjernica Povjerenstva broj: 711-I-134-R-34/22-01-17 od dana 31. siječnja 2022. i Dopuna Smjernice Povjerenstva broj : 711 -I-518-R-34/22-02-17 od dana 12. travnja 2022. odnosi na obveznike navedene u članku 3. ZSSI-a, koji temeljem ugovora o radu ili drugog ugovora iz radnog odnosa obnašaju javnu dužnost, slijedom čega se iste ne odnose na izvršne čelnike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, jer isti obnašaju dužnost temeljem rezultata provedenih izbora i ne sklapaju ugovor o radu.

Međutim tumačenje Povjerenstva što se smatra, a što se ne smatra dodatnim naknadama u smislu odredbe članka 7. točke d) odnosi se jednako na sve obveznike iz članka 3. ZSSI-a, pri čemu općinski načelnici, gradonačelnici, župani i njihovi zamjenici imaju pravo na one primitke navedene u Dopuni Smjernice koji se ne smatraju dodatnom naknadom, ako je to propisano zakonom ili općim aktom kojim se uređuju materijalna prava općinskih načelnika, gradonačelnika župana i njihovih zamjenika.

Stoga Polazeći od članka 5. stavka 1. točke 2. ZSSI-a kojom je propisano da se plaćom obveznika ne smatra naknada putnih, ali i drugih troškova za obnašanje javne dužnosti, a vezano za članak 7. točku d) Zakona kojom je zabranjeno primiti dodatnu naknadu za obnašanje javne dužnosti, Povjerenstvo tumači da obveznici istodobno uz primanje plaće mogu primiti i druge naknade stvarnih troškova povezanih s obnašanjem javne dužnosti, jer se ne radi o zabranjenom primitku iz navedene zakonske odredbe, pri čemu općinski načelnik ima pravo na ove isplate ako je to propisano zakonom ili podzakonskim aktom, odnosno drugim općim aktom koji se primjenjuje na općinske načelnike.

Naknade drugih troškova za obnašanje javne dužnosti odnose se na dnevnice za službeno putovanje u tuzemstvu i inozemstvu, naknade troškova prijevoza na posao i s posla mjesnim i/ili međumjesnim prijevozom, naknade prijevoznih troškova na službenom putovanju, naknade za korištenje privatnog automobila u službene svrhe, novčane paušalne naknade za podmirivanje troškova prehrane, te naknade troškova smještaja u svezi s radnim odnosom (režijski troškovi, najamnina), te obveznik može koristiti stanove, prijevozna sredstva, računala i mobitel, koji su u vlasništvu poslodavca ili ih isti čini dostupnim obvezniku temeljem nekog drugog pravnog osnova (npr. leasing vozila).

Stoga nije u suprotnosti s odredbama ZSSI-a, da općinski načelnik Općine Donji Andrijevci uz plaću za obnašanje javne dužnosti, ostvari novčane primitke naknade troškova prijevoza na posao i s posla mjesnim i/ili međumjesnim prijevozom i novčanu naknadu za podmirivanje troškova prehrane, jer navedeni primici ne predstavljaju dodatnu naknadu za obnašanje javne dužnosti čiji bi primitak bio suprotan članku 7. točki d) ZSSI-a, pri čemu ima pravo na te primitke ako su određeni zakonom ili općim aktom kojim se uređuju prava općinskih načelnika, gradonačelnika župana i njihovih zamjenika.

Povjerenstvo ističe kako nije u njegovoj nadležnosti davanje uputa vezano za retroaktivnu isplatu naknada općinskom načelniku Općine Donji Andrijevci.

Slijedom navedenog Povjerenstvo je dalo očitovanje kao što je navedeno u izreci ovoga akta.

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA

Nataša Novaković, dipl. iur.

Dostaviti:

1. Antonija Aračić Radman, e - mailom
2. Objava na internetskoj stranici Povjerenstva
3. Pismohrana