Broj: 711-I-1786-P-270/22-02-21

Zagreb, 20. 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 članova 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** **Cecilije Tolo,** za davanjem očitovanja Povjerenstva,na 172. sjednici održanoj dana 20. svibnja 2022.g. daje sljedeće

**OČITOVANJE**

1. **Dopuna Smjernice Povjerenstva, broj: 711 -I-518-R-34/22-02-17 od dana 12. travnja 2022., odnosi se 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 ista ne odnosi na čelnike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.**
2. **Do isplate onih primitaka općinskim načelnicima, gradonačelnicima, županima i njihovim zamjenicima koji ne predstavljaju dodatnu naknadu u smislu članka 7. točke d) ZSSI-a može doći ukoliko je to propisano zakonom ili općim aktom donesenim na temelju zakona.**

Obrazloženje

Zahtjev za davanjem očitovanja Povjerenstva podnijela je Cecilija Tolo. U knjigama ulazne pošte Povjerenstva zahtjev je zaprimljen 16. svibnja 2022. pod poslovnim brojem 711-U-5203-P-270/22-01-5, povodom kojeg se vodi predmet broj P-270/22.

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 da isti podnosi vezano za Dopunu Smjernice o zabrani primitka dodatne naknade od 12. travnja 2022. u kojoj je, među ostalim, navedeno da obveznici iz članka 3. stavaka 1. i 2. ZSSI-a, koji temeljem ugovora o radu ili svakog drugog akta o zasnivanju radnog odnosa obnašaju javnu dužnost, smiju pored plaće ostvarivati određene novčane primitke. Navodi da su u navedenom članku Zakona kao obveznici navedeni i čelnici izvršne vlasti u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovi zamjenici.

Podnositeljica traži mišljenje Povjerenstva, imajući u vidu da navedeni obveznici ne zasnivaju radni odnos temeljem ugovora ili drugoga akta, već se samo deklaratornim aktom utvrđuje da su izabrani te da stupaju na dužnost, slijedom čega zasnivaju radni odnos sui generis, odnosi li se ova Dopuna Smjernice na njih. Napominje da su joj poznate brojne sudske odluke, mišljenja Ministarstva uprave i Povjerenstva o nepripadajućim im pravima, kao i o onima koja im pripadaju, te da je upoznata s obvezom jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave o ukidanju ili izmjeni svojih do tada važećih općih akata/odredbi, sukladno Uputi za postupanje Ministarstva uprave od 10. lipnja 2015., što su sve jedinice provele.

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.

Člankom 40. Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi propisano je da se općinski načelnik, gradonačelnik, župan i njihov zamjenik biraju 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 primitcima 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/11-a, slijedom čega se obrazloženje iz navedene presude primjenjuje u cijelosti na obveznike iz članka 3. ZSSI-a.

Nadalje, 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 Ministarstva uprave 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 također tumači da odredbama navedenih Zakona, osim 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. Ističe se 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.

Dopuna Smjernice Povjerenstva broj: 711 -I-518-R-34/22-02-17 od dana 12. travnja 2022. odnosi se 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 ne odnosi na izvršna tijela, odnosno čelnike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao obveznike u smislu ZSSI-a, jer isti obnašaju dužnost temeljem rezultata provedenih izbora te ne sklapaju ugovor o radu.

Iako se Dopuna Smjernice ne odnosi na njih, ukazuje se kako do isplate primitaka općinskim načelnicima, gradonačelnicima, županima i njihovi zamjenicima, a koji ne predstavljaju dodatnu naknadu u smislu članka 7. točke d) ZSSI-a, može doći ukoliko je to propisano zakonom ili općim aktom donesenim na temelju zakona.

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

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA

Nataša Novaković, dipl. iur.

Dostaviti:

1. Cecilija Tolo, putem e-maila
2. Objava na internetskoj stranici Povjerenstva
3. Pismohrana