Broj: 711-I-1844-P-329/22-02-19

Zagreb, 15. srpnja 2022.g.

**Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa** (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo) u sastavu Nataše Novaković kao predsjednice Povjerenstva, te Davorina Ivanjeka, Aleksandre Jozić-Ileković i Tatijane Vučetić 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 Lidije Malović, pročelnice Upravnog odjela za proračun i financije Grada Karlovca, za davanjem očitovanja Povjerenstva**,na 180. sjednici održanoj dana 15. srpnja 2022.g. daje sljedeće

**OČITOVANJE**

**Nije u suprotnosti s odredbama ZSSI-a da gradonačelniku Grada Karlovca uz plaću za obnašanje navedene javne dužnosti bude isplaćena i novčana naknada za troškove prehrane, pod uvjetom da je pravo na navedenu naknadu propisano zakonom ili općim aktom kojim se uređuju prava općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i njihovih zamjenika, jer navedeno ne predstavlja dodatnu naknadu za obnašanje javne dužnosti čiji bi primitak bio suprotan odredbi članka 7. d) ZSSI-a.**

Obrazloženje

Zahtjev za očitovanjem Povjerenstva podnijela je Lidija Malović, pročelnica Upravnog odjela za proračun i financije Grada Karlovca. U Povjerenstvu zahtjev je zaprimljen 11. srpnja 2022. godine pod poslovnim brojem 711-U-6673-P-329/22-01-4, povodom kojeg se vodi predmet broj P-329/22.

Člankom 3. stavkom 1. i 2. propisano je tko se sve smatra obveznikom ZSSI-a.

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 očitovanje na sljedeći zahtjev podnositeljice.

U zahtjevu podnositeljica navodi da je Grad Karlovac do kolovoza 2015. godine dužnosnicima u okviru bruto plaće isplaćivao i tzv. topli obrok, no da je od rujna 2015.g. prestao s isplaćivanjem navedenog iznosa zbog tumačenja da plaću dužnosnika čini umnožak osnovice i koeficijenta uvećana za minuli rad. Nadalje, navodi se da je smatrano kako i naknada za topli obrok spada u kategoriju ostalih prava po kolektivnom ugovoru koje su dužnosnici do tada ostvarivali zajedno s regresom, božićnicom, uskrsnim darom u naravi i darom za djecu. Navodi se da se od rujna 2019., nakon uvođenja neoporezive naknade za topli obrok, gradskim zaposlenicima po kolektivnom ugovoru isti isplaćuje. Slijedom navedenog, podnositeljica postavlja upit može li se naknada za topli obrok koja se isplaćuje zaposlenicima na isti način isplatiti i gradonačelniku te mogu li navedeno isplatiti unatrag od rujna 2019. godine kad su stupile na snagu odredbe o neoporezivoj naknadi za topli obrok, kao i može li se navedena naknada isplatiti i bivšim zamjenicima gradonačelnika od rujna 2019. do datuma prestanka mandata u lipnju 2021. godine.

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.

Nadalje stavkom 3. i 4. istog članka propisno je da zamjenik koji obnaša dužnost gradonačelnika, odnosno župana je zamjenik gradonačelnika, odnosno župana koji je izabran na neposrednim izborima zajedno s gradonačelnikom, odnosno županom, a dužnost gradonačelnika, odnosno župana obnaša ako je mandat gradonačelnika, odnosno župana prestao nakon isteka dvije godine mandata u toj jedinici lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave te zamjenik koji obnaša dužnost gradonačelnika, odnosno župana je i zamjenik gradonačelnika, odnosno župana koji je izabran na neposrednim izborima zajedno s gradonačelnikom, odnosno županom, a dužnost gradonačelnika, odnosno župana obnaša ako je gradonačelnik, odnosno župan za vrijeme trajanja mandata spriječen u obavljanju svoje dužnosti. Sukladno stavku 5. Zamjenik iz stavaka 2., 3. i 4. toga članka koji obnaša dužnost gradonačelnika, odnosno župana ima sva prava i dužnosti gradonačelnika, odnosno župana.

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 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/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 se 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.

Sukladno navedenom, 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 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 odnose na izvršne čelnike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je isti obnašaju dužnost temeljem rezultata provedenih izbora i ne sklapaju ugovor o radu.

Međutim tumačenje Povjerenstva što se smatram, a što se ne smatra dodatnim naknadama 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 koji su određeni Zakonom ili općim aktom kojim se uređuju prava općinskih načelnika, gradonačelnika župana i njihovih zamjenika.

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 gradonačelnik ima pravo na ove isplate ako je to propisano zakonom ili podzakonskim aktom odnosno drugim općim aktom koji se primjenjuje na gradonačelnike.

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 gradonačelnik Grada Karlovca uz plaću za obnašanje javne dužnosti ostvari pravo na novčanu naknadu za podmirivanje troškova prehrane, jer navedeni primitak ne predstavlja dodatnu naknadu za obnašanje javne dužnosti čiji bi primitak bio suprotan članku 7. d), pri čemu ima pravo na isti samo ako je određen zakonom ili općim aktom kojim se uređuju prava općinskih načelnika, gradonačelnika župana i njihovih zamjenika, a ne i temeljem kolektivnog ugovora za službenike Grada Karlovca.

Nadalje, Povjerenstvo ističe kako nije u njegovoj nadležnosti davanje uputa vezano za retroaktivnu isplatu naknada gradonačelniku i zamjenicima gradonačelnika Grad Karlovca.

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

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA

Nataša Novaković, dipl. iur.

Dostaviti:

1. Podnositeljici zahtjeva, putem e-maila
2. Objava na internetskoj stranici Povjerenstva
3. Pismohrana