



REPUBLIKA HRVATSKA
UPRAVNI SUD U RIJECI
Rijeka, Erazma Barčiča 5

Primljeno:	15-07-2024	
Klasifikacijska oznaka:	P-257/20	Ustrojstvena jedinica:
Urudžbeni broj:	8M7-2024-KM	Prijozi:
		Vrijednost:

Poslovni broj: Us I-361/2024-8

U IME REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Upravni sud u Rijeci, po sucu dr. sc. Alenu Rajku, uz sudjelovanje zapisničarke Đeni Broznić, u upravnom sporu tužiteljice Ane Kučić,

koju zastupaju opunomoćenici u Odvjetničkom društvu Spensarić i Gavrančić, u Zagrebu, Šenoina 19/1, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Zagreb, Ulica kneza Mutimira 5, kojeg zastupa službena osoba Lidija Jeleč, radi sukoba interesa, 2. srpnja 2024.,

presudio je

Odbija se tužbeni zahtjev radi poništenja odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, broj: 711-I-2150-P-257-20/23-32-21 od 22. rujna 2023., te radi nadoknade troškova ovog upravnog spora.

Obrazloženje

1. Odlukom tuženika, broj: 711-I-2150-P-257-20/23-32-21 od 22. rujna 2023., utvrđeno je da je tužiteljica, kao dužnosnica – gradonačelnica Grada Malog Lošinja, korištenjem službenih vozila Grada Lošinja u 2020. godini (u razdobljima pobliže označenima odlukom) 24 sata dnevno, bez da je takvo korištenje propisano Pravilnikom o korištenju službenih vozila Grada Malog Lošinja, odnosno drugim općim aktom, počinila povredu članka 7. točke c) Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, broj 26/11, 12/12, 126/12, 48/13 – proć. tekst, 57/15 i 98/19, u nastavku teksta: ZSSI), te joj je za spomenutu povredu izrečena sankcija iz članka 42. stavka 1. podstavka 2. ZSSI obustave isplate dijela neto mjesečne plaće u ukupnom iznosu od 1.000,00 eura, koja će biti izvršena u pet jednakih uzastopnih mjesečnih obroka, svaki u pojedinačnom iznosu od 200,00 eura. Tuženik obrazlaže, u bitnome, sljedeće:

„Člankom 2. stavkom 1. ZSSI/11-a propisano je da u obnašanju javne dužnosti dužnosnici ne smiju svoj privatni interes stavljati iznad javnog interesa. Stavkom 2. istog članka propisano je da sukob interesa postoji kada su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim, a posebice kada privatni interes dužnosnika utječe na njegovu nepristranost, zatim kada se osnovano može smatrati da privatni interes dužnosnika utječe te kada privatni interes može utjecati na nepristranost dužnosnika u obavljanju javne dužnosti.

Člankom 5. stavkom 1. ZSSI/11-a propisano je da dužnosnici u obnašanju javnih dužnosti moraju postupati časno, pošteno, savjesno, odgovorno i nepristrano

čuvajući vlastitu vjerodostojnost i dostojanstvo povjerene im dužnosti te povjerenje građana. Stavkom 3. istog članka propisano je da dužnosnici ne smiju koristiti javnu dužnost za osobni probitak ili probitak osobe koja je s njima povezana.

Člankom 7. stavkom 1. podstavkom c) ZSSI/11-a koji određuje zabranjena djelovanja dužnosnika propisano je da je dužnosnicima zabranjeno zlouporabiti posebna prava dužnosnika koja proizlaze ili su potrebna za obavljanje dužnosti.

Sukladno članku 3. Pravilnika o korištenju službenih vozila Grada Malog Lošinja KLASA: 340-01/11-01/17 URBROJ: 2213/01-01-11-3 dužnosnici i službenici Uprave Grada Malog Lošinja imaju pravo na korištenje službenih vozila tijekom i izvan radnog vremena, za potrebe posla, temeljem naloga. Navedene osobe obvezne su sukladno članku 6. istog pravilnika vratiti službene automobile do kraja radnog vremena osim u slučajevima kada je odobreno korištenje službenog vozila izvan radnog vremena.

Sukladno članku 4. Pravilnika za službena putovanja udaljenosti veće od 30 km službeno vozilo mogu koristiti dužnosnici i službenici Grada Malog Lošinja, temeljem putnog naloga kojeg službenicima potpisuju pročelnici, a pročelnicima gradonačelnik ili zamjenik gradonačelnika.

Uvidom u Pravilnik o korištenju službenih vozila Grada Malog Lošinja KLASA: 34001/11-01/17 URBROJ: 2213/01-01-11-3. utvrđeno je kako korištenje službenog vozila od strane gradonačelnika 24 sata dnevno nije propisano.

U odnosu na očitovanje dužnosnice na odluku o pokretanju postupka u kojem navodi kako je pogrešno protumačeno očitovanje Grada Malog Lošinja u kojem stoji da aktualni gradonačelnik vozilo ima na raspolaganju 24 h dnevno, te da je posljedično krivo zaključeno kako je kao dužnosnica vozilo koristila 24 sata dnevno, odnosno da činjenica kako je službeno vozilo na raspolaganju 24 sata dnevno ne znači da se ono i koristi 24 sata dnevno, već to znači da se vozilo može od strane dužnosnika koristiti u bilo koje doba dana, i izvan radnog vremena gradske uprave, kad je to potrebno radi obavljanja posla gradonačelnika, odnosno u službene svrhe potrebno je reći sljedeće.

Iz očitovanja Grada Malog Lošinja proizlazi da je dužnosnica Ana Kučić, koristila vozila: Volkswagen, Polo 1.2 Comfortline (vlasništvo Grada Malog Lošinja i Volkswagen, Passat 2.0 TDI (za vozilo je leasing istekao u ožujku 2022. godine nakon Eega je sklopljen novi ugovor o leasingu za Volkswagen, Passat), koji također koristi, kao i da aktualni gradonačelnik (kao i prethodno izabrani) vozilo ima na raspolaganju 24 sata dnevno.

Dakle, činjenicu da vozilo ima na raspolaganju 24 sata dnevno dužnosnica ne osporava te izričito naglašava kako se vozilo može od strane dužnosnika koristiti u bilo koje doba dana, i izvan radnog vremena gradske uprave kad je to potrebno radi obavljanja posla gradonačelnika, odnosno u službene svrhe.

Napominjemo kako Grad Mali Lošinj u dostavljenom očitovanju Povjerenstvu od dana 22. prosinca 2022. KLASA: 042-01/20-01/04 URBROJ: 2213/01-01-22-27 navodi kako glede korištenja službenog vozila, u evidenciji načina korištenja službenih vozila, nije evidentiran put vikendom, što ne odgovara istini, jer nesporno proizlazi iz dostavljenih radnih putnih listova pod oznakom: 13015, 13017 i 13024 da su se vozila koristila vikendom i u neradne dane.

Iz očitovanja same dužnosnice nedvojbeno proizlazi kako ista izvršava faktičnu vlast na stvari, službenom vozilu Grada Malog Lošinja, dakle da je neposredni posjednik stvari. Izrazi „koristi vozilo 24 sata“ i „ima na raspolaganju 24 sata“ imaju se shvatiti na jednak način, jer je životno logično da niti jedan drugi čelnik izvršne vlasti jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ne koristi (upravlja) vozilom tijekom svih 24 sata, već ova formulacija znači da ga ima na raspolaganju 24 sata dnevno, i to kada je to propisano općim aktom te jedinice, dakle, na jednak način kao

što je službena vozila koristila i dužnosnica Ana Kučić, s time da u odnosu na dužnosnicu takvo pravo nije propisano općim aktom Grada Malog Lošinja o korištenju službenih vozila Grada Malog Lošinja KLASA: 340-01/11-01/17 URBROJ: 2213/01-01-11-3.

Pored dostavljene dokumentacije - putnih radnih listova koji su dostavljeni od strane Grada Malog Lošinja u kojima se, između ostalih, navode razdoblja korištenja vozila od strane dužnosnice (odlazak-povratak) u vremenskim razdobljima od po cijelih mjesec dana kao i dva mjeseca (primjerice: putni radni list: 13014 razdoblje 01.02.20-28.02.20 i putni radni list: 13030 razdoblje 30.10.20-31.12.20), nije bilo moguće prihvatiti navode obveznice kako vozilo nije koristila 24 sata dnevno, odnosno nije utvrđeno da bi u tom razdoblju vozilo koristila na način koji bi bio definiran konkretnom svrhom i datumom korištenja, niti da bi na putnim nalogima bio posebno označen početak ili kraj svakog pojedinačnog korištenja vozila, već je samo navedena početna i završna ukupna kilometraža za svako razdoblje tijekom njegova korištenja kroz dulja (mjesečna) vremenska razdoblja, a za takav način korištenja vozila od strane obveznice nije postojao odgovarajući akt ili odluka Grada.

Slijedom navedenog iz dostavljene dokumentacije (putnih radnih listova) razvidno je kako je dužnosnica u naprijed dužim vremenskim razdobljima koristila ovlasti koje ima povodom obnašanja dužnosti gradonačelnice Grada Malog Lošinja kako bi koristila službeno vozilo 24 sata dnevno, a što je ujedno suprotno Pravilniku o korištenju službenih vozila Grada Malog Lošinja KLASA: 340-01/11-01/17 URBROJ: 2213/01-01-11-3 kojim je propisano da je za korištenje službenog vozila potrebno imati nalog.

Dužnosnik ima pravo koristiti službeno vozilo samo kada je to propisano općim aktom te na način propisan tim općim aktom, što ovdje nije bio slučaju, već je koristila ovlasti u svrhu korištenja službenog vozila bez daje to bilo propisano Pravilnikom o korištenju službenih vozila.

Nadalje, putni radni listovi koji su dostavljeni od strane Grada Malog Lošinja nisu ispunjeni u skladu sa člankom 5. naprijed navedenog Pravilnika kojim je propisano da putni radni list sadrži sljedeće podatke: ime i prezime osoba u službenom vozilu, datum i relaciju korištenja službenog vozila, registarsku oznaku vozila, svrhu korištenja kao i da se u putni radni list upisuju podaci o početnom stanju kilometraže prije upotrebe vozila, a po predaji vozila mora biti upisano završno stanje kilometraže, odnosno ukupni broj prijeđenih kilometara odnosno u većem broju putnih radnih listova se ne navodi točan datum i točna relacija korištenja službenog vozila, registarska oznaka i svrha korištenja.

Isto tako propisano je člankom 4. Pravilnika da za službena putovanja udaljenosti veće od 30 km službeno vozilo mogu koristiti dužnosnici i službenici Grada Malog Lošinja, temeljem putnog naloga, a u konkretnim slučajevima umjesto putnog naloga izdani su putni radni listovi za relaciju Mali Lošinj-Rijeka- Mali Lošinj, udaljenosti 108 km, pod oznakama: 13021, 13022, 44223, 44232, 44234, 44238, 44240 i za relaciju Mali Lošinj- Zagreb-Mali Lošinj udaljenosti 260,16 km, pod oznakom: 44242.

Nadalje dostavljeni putni nalozi ne sadrže sve elemente propisane Pravilnikom o porezu na dohodak („Narodne novine“ broj: 10/17, 106/18, 1/19, 80/19, 1/20, 74/20, 1/21, 102/22, 1 12/22, 156/22, 1/23, 56/23) kojim je u članku 8. stavku 2. propisano da neovisno u kojem obliku se izdaje, putni nalog kao vjerodostojna isprava sadrži osobito sljedeće podatke: nadnevak izdavanja, ime i prezime osobe koja se upućuje na službeno putovanje, mjesto u koje osoba putuje, svrha putovanja, vrijeme trajanja putovanja, vrijeme kretanja na put, podatke o prijevoznom sredstvu kojim se putuje (ako se putuje automobilom potrebno je navesti marku i registarsku oznaku

automobila, početno i završno stanje brojila kilometar/sat), vrijeme povratka s puta, potpis ovlaštene osobe, obračun troškova, likvidaciju obračuna te izvješće s puta. Uz putni nalog obvezno se prilažu isprave kojima se dokazuju nastali izdaci i to osobito: računi za cestarine, računi za parking, putne karate ili u iznimnim i opravdanim slučajevima preslike putnih karata, računi za smještaj i drugo, bez obzira na način podmirenja izdataka.

Pri tome treba istaknuti da je iz dostavljene dokumentacije razvidno da je dužnosnica na pojedine datume koristila više službenih vozila (primjerice na dan 15.09.2020.)

Potrebno je napomenuti kako je Grad Mali Lošinj u svom očitovanju od dana 21. siječnja 2021., dostavio očitovanje kako korištenje službenog vozila u Gradu Malom Lošinj nikad nije bilo regulirano posebnim aktom, da bi potom naknadno u očitovanju od 12. svibnja 2022. naveo kako se u prilogu dostavlja dostavilo Pravilnik o korištenju službenih vozila Grada Malog Lošinja KLASA: 340-01/11-01/17 URBROJ: 2213/01-01-11-3.

Uzimajući u obzir navode iz očitovanja dužnosnice kako se spomenuti Pravilnik Grada Malog Lošinja planira izmijeniti obzirom da je došlo do promjena unutarnjeg ustrojstva gradske uprave ukidanjem upravnih tijela te ustrojem Jedinственog upravnog odjela, a ujedno kako će se kod izmjena i dopuna toga akta voditi računa da se i u ostalim dijelovima prilagodi kako bi se izbjegle daljnje dvojbene situacije, kao i da u Pravilniku izrijekom ne stoji mogućnost korištenja vozila 24 sata dnevno, kao u Pravilnicima ostalih gradova i općina, proizlazi kako i sama dužnosnica smatra kako korištenje službenog vozila 24 sata dnevno od strane gradonačelnice u Gradu Malom Lošinj nije propisano Pravilnikom o korištenju službenih vozila Grada Malog Lošinja odnosno drugim općim aktom, odnosno da za takvo korištenje nema osnova, pri čemu dužnosnica niti u jednom dijelu svog očitovanja nije navela da službena vozila Grada Malog Lošinja uzima na korištenje povremeno, kada je to potrebno za potrebe posla.“

2. Tužiteljica u tužbi i u nastavku spora osporava zakonitost tuženikove odluke i predlaže da Sud poništi osporenu odluku tuženika. Traži i naknadu troškova spora, u ukupnom iznosu od 3.803,09 eura (PDV uključen). Srž argumentacije iznesene u tužbi glasi:

„U prethodno cit. dopisu tužiteljica u bitnome ističe da je ona službena vozila uvijek koristila u službene svrhe, nikada u privatne te da ih je koristila u skladu s Pravilnikom, kojim je propisano pravo dužnosnika i službenika Grada da se koriste službenim vozilima Grada u službene svrhe, tijekom i izvan radnog vremena, uz posebnu napomenu da ona, kao dužnosnik izabran na gradonačelnički mandat nema radno vrijeme koje je inače uređeno radnopravnim normama ugovorima za službenike Grada pa da joj, stoga, po prirodi stvari i pravilnim tumačenjem Pravilnika pripada pravo da se službenim vozilima koristi u bilo koje vrijeme bilo kojeg dana kada to zahtijevaju njene gradonačelničke dužnosti.

Tužiteljica je, k tome, u istom dopisu posebno istaknula kako tuženik pogrešno zaključuje da je tužiteljica službena vozila koristila 24 sata dnevno, umjesto da ih je imala na raspolaganju 24 sata dnevno, što je bitna razlika.

(...)

Tu činjenicu eventualnog korištenja službenih vozila u privatne svrhe od strane tužiteljice tuženik nije utvrdio, već je pobijanom odlukom tužiteljicu sankcionirao iz razloga što je navodno koristila službena vozila mimo Pravilnika.

Ne ulazeći za sada u osnovanost takvog zaključka tuženika potrebno je utvrditi predstavlja li to za što tuženik tereti tužiteljicu povredu iz čl. 7. t. c) ZSSI-a.

Odredbom čl. 7. ZSSI-a propisano je:

(...)

Iz sadržaja citirane odredbe jasno proizlazi da se opisane zabrane djelovanja dužnosnika odnose na najteže povrede koje bi u obavljanju svoje dužnosti dužnosnik mogao počinuti, a koje bi za cilj imale priskrbiti sebi ili nekoj drugoj osobi kakvu imovinsku i/ili drugu ne pripadajuću korist i/ili pravo, s time da bi sva ili većina od tih povreda predstavljala i ozbiljno kazneno djelo.

Stoga i odredbu čl. 7. t. c. ZSSI-a treba promatrati u kontekstu svih drugih povreda koje su propisane istim člankom Zlouporaba posebnih prava dužnosnika koja proizlaze ili su potrebna za obavljanje dužnosti, po svom je određenju jedno od težih povreda koje dužnosnik može počinuti pa se pod tu normu nikako ne može podvesti djelovanje tužiteljice radi kojeg joj je određena sankcija.

Naime, službena vozila se po prirodi stvari koriste u službene svrhe, a koriste ih oni koji tu službu/dužnost obavljaju. Stoga, korištenje službenih vozila Grada od strane gradonačelnice za službene svrhe ne može predstavljati nikakvu povredu, a pogotovo ne povredu prava dužnosnika iz čl. 74 t. c.) ZSSI, čak i da ne postoji nikakav opći akt Grada o načinu korištenja gradskih vozila.

Jednako tako, niti eventualno korištenje službenih vozila Grada mimo Pravilnika, sve dok je to u službene svrhe, ne može se podvesti pod povredu dužnosti normiranu čl. 7. t. c) ZSSI-a, jer bi se u tom slučaju radilo o povredi formalne prirode, koje nema za cilj priskrbiti sebi ili drugome kakvu imovinsku i/ili drugu ne pripadajuću korist i/ili pravo.

Dakle, sve i da je tužiteljica službena vozila Grada koristila u službene svrhe na način koji nije u skladu s Pravilnikom, takvo postupanje ne predstavlja povredu dužnosti koju joj tuženik pobijanom odlukom stavlja na teret.

Nadalje, tuženik je u pobijanoj odluci pogrešno zaključio da je korištenje službenih vozila Grada od strane tužiteljice bilo suprotno odredbama Pravilnika, a razlog tome je, prije svega, pogrešno tumačenje tuženika kada je u pitanju pojam radnog vremena kod tužiteljice kao dužnosnice, odnosno pogrešnog poistovjećivanja njenog radnog vremena i radnog vremena gradske uprave.

Naime, tužiteljica je jasno u svom očitovanju od 29.08.2023 navela kako se njeno radno vrijeme ne može podvesti pod radno vrijeme gradske uprave niti se ono može evidentirati sukladno radnopravnim propisima i ugovorima, iz razloga što ona nije u radnom odnosu, kao što su to gradski službenici, već obnaša dužnost gradonačelnice na temelju posebnog zakona i rezultata izbora za lokalnu samoupravu, Ona nema ugovor o radu/rješenje o primanju u službu, već ima dužnosnički mandat. Stoga, ona nema niti radno vrijeme od 8 do 16 ili neko drugo, već svoju dužnost obnaša 24 sata dnevno svaki dan svog mandata. U tom svom mandatu nekada (često!) primjerice otvara neku svečanost kasno navečer ili vikendom, odlazi na put u udaljeno mjesto radi sastanka u županiji, ministarstvu, agenciji rano ujutro, a vraća se kasno navečer ili sutradan itd.

Dakle, tužiteljica radno vrijeme nema, a dužnost obnaša 24 sata dnevno svakog dana mandata.

Mišljenje o ovom prijepornom pitanju zauzelo je i Ministarstvo uprave u svom očitovanju Udruzi gradova u RH od 23.03.2015., kojeg su tužiteljica i gradska tijela dostavila na spis uz svoja očitovanja.

(...)

Pravilnim tumačenjem prethodno cit. odredbi, kao i Pravilnika u cjelini te pravilnim tumačenjem pojma radnog vremena tužiteljice, proizlazi:

- da je pravo dužnosnika (tužiteljice) koristiti se službenim vozilima Grada u službene svrhe;

- da je pravo službenika koristi se službenim vozilima Grada u službene svrhe za vrijeme ili izvan radnog vremena, ali samo temeljem naloga nadređene osobe (za službenike od pročelnika, a za pročelnika od gradonačelnice),

- da je dužnost službenika, ali ne i dužnosnika (tužiteljice) po završetku pula i korištenja službenog vozila, predati uredno popunjen putni nalog i ključeve službenog vozila nadležnim odjelima.

(...)

Dakle, da je tužiteljica kao gradonačelnica dopunila Pravilnik s odredbom kojom sama sebi daje pravo korištenja službenih vozila Grada 24 sata dnevno, povrede ne bi bilo, a Povjerenstvo ne bi utvrđivalo je li vozilo uzeto u srijedu ili subotu te je li možda vraćeno u nedjelju, kolika je bila početna, a kolika završna kilometraža, je li tužiteljica ispravno popunjavala putne naloge i jesu li oni u skladu s Pravilnikom o porezu na dohodak, je li u neke dane tužiteljica koristila više vozila?!

Da je tužiteljica dopunila Pravilnik s takvom odredbom i sama sebi dala pravo korištenja službenih vozila Grada 24 sata dnevno, ne bi bilo ni zlonamjerne konstatacije Povjerenstva iz Odluke o pokretanju postupka (...) kako proizlazi da je tužiteljica to pravo sama sebi dodijelila.

Iz naprijed navedene konstatacije proizlazi da je tužiteljica sama sebi nešto dodijelila, iako to nije imala pravo učiniti, što naravno nije istina, jer je isključivo ona ta koja autonomno odlučuje o načinu korištenja službenih vozila pa tako i o pravu same sebe na korištenje istih.“

3. Tuženik u odgovoru na tužbu i poslije tijekom spora ostaje kod navoda osporene odluke i predlaže da Sud odbije tužbeni zahtjev. Ključni dijelovi odgovora na tužbu glase:

„Tuženik ističe kako je za pravilno razumijevanje sankcioniranja dužnosnika za povrede ZSSI-a/11 potrebno razumjeti kako je svrha mjera propisanih ZSSI-em/11 pravovremeno sprječavanje predvidivog ili potencijalnog sukoba interesa, odnosno učinkovito rješavanje postojećeg ili novog sukoba. Svrha sankcija koje propisuje ZSSI/11 je kažnjavanje onih koji se ne pridržavaju zakonskih obveza propisanih tim Zakonom. Mjere protiv dužnosnika koji krše odredbe ZSSI-a/11 ne smiju se temeljiti na pretpostavci da se utvrđivanjem povrede ZSSI-a/11 zapravo utvrđuje postojanje sukoba interesa s koruptivnim obilježjima ili postojanje same korupcijske radnje. (Tako i Ustavni sud RH tumači u odluci: „Narodne novine”, broj 126/2012 - Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: UI-2414/2011, UI-3890/2011, UI4720/2012 od 7. studenoga 2012.).

Člankom 1. stavkom 2. ZSSI-a/11 propisano je da je svrha tog Zakona sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, sprječavanje privatnih utjecaja na donošenje odluka u obnašanju javnih dužnosti, jačanje integriteta, objektivnosti, nepristranosti i transparentnosti u obnašanju javnih dužnosti te jačanje povjerenja građana u tijela javne vlasti.

Člankom 2. stavkom 2. ZSSI-a/11 propisano je da u obnašanju javne dužnosti dužnosnici ne smiju svoj privatni interes stavljati iznad javnog interesa. Stavkom 2. je propisano da sukob interesa postoji kada su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom, a posebice kada privatni interes dužnosnika utječe ili se osnovano

može smatrati da utječe ili kada privatni interes dužnosnika može utjecati na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti.

Člankom 5. stavkom 1. ZSSI-a/11 propisano je da dužnosnici u obnašanju javnih dužnosti moraju postupati časno, pošteno, savjesno, odgovorno i nepristrano čuvajući vlastitu vjerodostojnost i dostojanstvo povjerene im dužnosti te povjerenje građana.

Člankom 5. stavkom 2. ZSSI-a/11 propisano je da su dužnosnici osobno odgovorni za svoje djelovanje u obnašanju javnih dužnosti, prema tijelu odnosno prema građanima koji su ih imenovali ili izabrali. Člankom 5. stavkom 2. ZSSI-a/11 propisano je da dužnosnici ne smiju koristiti javnu dužnost za osobni probitak ili probitak osobe koja je s njima povezana. Člankom 5. stavkom 4. ZSSI-a/11 propisano je da građani imaju pravo biti upoznati s ponašanjem dužnosnika kao javnih osoba a koje su u vezi s obnašanjem njihove dužnosti.

Situacija u kojoj gradonačelnica Grada Malog Lošinja koristi službena vozila Grada na način koji nije predviđen Pravilnikom o korištenju službenih vozila Grada Malog Lošinja predstavlja povredu članka 7. točke c) ZSSI/11-a iz razloga, kako slijedi.

Naime, da se radi o utvrđenoj povredi govori u prilog činjenica daje dužnosnica kao prva osoba na čelu Grada dužna u svim svojim postupanjima pridržavati se svih propisa koji se na nju odnose, ne izlazeći iz njihovih okvira u bilo kojem segmentu njenog djelovanja pa tako i odnosa spram korištenja materijalnih sredstava Grada u kojem obnaša dužnost gradonačelnice.

U konkretnom slučaju tužiteljica je imala mogućnost u bilo kojem trenutku sukladno odredbi članka 48. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (...) u okviru svojih ovlasti pristupiti izmijeni Pravilnika o korištenju službenih vozila Grada Malog Lošinja prema potrebama posla, ako je za takvu izmijenu postojala konkretna potreba ili donošenja novog pravilnika. Međutim, tužiteljica isto nije inicirala te je službena vozila Grada koristila na način koji predmetnim Pravilnikom nije predviđen.

Situacija u kojoj dužnosnik materijalna sredstva Grada koristi za potrebe koje nisu povezane s obnašanjem dužnosti, te pod okolnostima kada ne postoji konkretan pravni temelj koji bi to dopuštao, već upravo suprotno, opći akt Grada korištenje službenog vozila dovodi u jasan kontekst potreba posla, dolazi do zlouporabe posebnog prava korištenja službenih vozila, što predstavlja povredu članka 7. točke c) ZSSI-a/11.

Odredbama navedenog Pravilnika nije predviđeno da bi tužiteljica kao gradonačelnica Grada Malog Lošinja mogla koristiti službeno vozilo 24 sata.

Upravo suprotno, prema odredbama istog Pravilnika pravo na korištenje službenog vozila imaju dužnosnici i službenici Grada Malog Lošinja, tijekom i izvan radnog vremena, ali za potrebe posla temeljem naloga.

U konkretnom slučaju tuženik je u pobijanoj odluci utvrdio kako je tužiteljica koristila službena vozila Grada Malog Lošinja u 2020. godini, i to u razdoblju Od: 01.02.-28.02., 01.03.-31.03., 01.04.-30.04., 01.05.-31.05., 01.06.-05.06., 10.06.-09.07., 14.07.-31.07., 01.08.-07.08., 10.08.-30.08., 01.09.-30.09., 01.10.-27.10. i 30.10.-31.12., odnosno 24 sata dnevno, bez da je takvo korištenje propisano Pravilnikom o korištenju službenih vozila Grada Malog Lošinja.

Ovakvo korištenje službenog vozila gdje se navodi samo okvirno razdoblje njegova korištenja, i to samo početni i završni datum na koji se nastavlja naredno razdoblje s također početnim i završnim datumom, bez naloga te da bi bili istaknuta svrha korištenja službenog vozila, vrsta službene aktivnosti, datum, naziv i mjesto konkretnog događanja zbog kojeg se koristi službeno vozilo, pri čemu razdoblja

korištenja ne pokrivaju tek nekoliko dana, već i cijele mjesece, nesporno predstavlja stvarno neograničeno korištenje službenog vozila tijekom 24 sata.

Iako tužiteljica nema radno vrijeme te načelno može koristiti službeno vozilo bilo kada, isto pravo ima sukladno odredbama navedenog Pravilniku isključivo temeljem naloga te za potrebe posla.

U tu je svrhu dužna voditi dokumentaciju o korištenju službenog vozila, kako bi se mogla utvrditi svrha njegova korištenja, odnosno kako bi se moglo ustanoviti koristi li se službeno vozilo Grada Maloga Lošinja za svrhe povezane s potrebama posla te time i sukladno odredbama Pravilnika. Ukoliko takve dokumentacije nema, ne postoje niti dokazi koji bi potvrđivali da bi službeno vozilo bilo korišteno za potrebe obnašanja dužnosti gradonačelnika.

U ovome predmetu, iz zaprimljene dokumentacije ne proizlazi da bi tužiteljica koristila službeno vozilo za potrebe posla, jer se ne navodi niti jedna takva službena aktivnost, događaj, sastanak ili manifestacija, ne postoji nalog za službenu aktivnost, na kojima bi tužiteljica bila nazočila kao gradonačelnica te s time u vezi imala pravo koristiti službeno vozilo, o čemu je dužna voditi dokumentaciju (putni nalozi, pozivna pisma, zapisnici i drugi dokumenti o službenim radnjama).

Postoje isključivo relativno dulja vremenska razdoblja u kojima je koristila službeno vozilo, bez ikakvih drugih elemenata kojima bi bilo potkrijepljeno da ga je koristila za potrebe službe.

Iz navedenog razloga odsustva naloga za korištenje i druge dokumentacije koja bi potvrđivala navode tužiteljice o prirodi korištenja službenog vozila te iz okolnosti da se samo navode razdoblja korištenja službenog vozila s početnim i završnim datumom tijekom kojih joj je vozilo bilo stavljeno na raspolaganje, i to bez ikakvog konkretiziranja aktivnosti, utvrđeno je da je tužiteljica koristila službena vozila Grada Malog Lošinja tijekom 24 sata i to za svrhe koje se ne mogu dovesti samo u svezu s korištenjem službenog vozila za potrebe posla, nego za sve vrste aktivnosti, iako to nije bilo propisano općim aktom, već je suprotno Pravilniku na koji se poziva.

Nadalje, uz naprijed rečeno potrebno je istaknuti kako putni radni listovi koji su dostavljeni od strane Grada Malog Lošinja nisu ispunjeni u skladu sa člankom 5. naprijed navedenog Pravilnika (...)

Nadalje dostavljeni putni nalozi ne sadrže niti sve elemente propisane Pravilnikom o porezu na dohodak (...)

Nije sporno, a kako se navodi i u dopisu Ministarstva uprave RH KLASA: 023-01/1401/204 URBROJ: 515-02-02/1-154 od 20. ožujka 2015. da se obnašanje dužnosti ne može vezati uz rad u određenom radnom vremenu, jer priroda dužnosti podrazumijeva rad i djelovanje dužnosnika neovisno o satnici, vremenu u kojem će obavljati dužnost a nikako rad u točno određeno vrijeme. Međutim isto ne znači da tužiteljica obavlja poslove koji proizlaze iz obnašanja njene dužnosti 24 sata dnevno, što nije životno logično, jer je fizička osoba koja ima svoje privatno vrijeme u kojem ne obavlja takve poslove.

Shvaćanje tužiteljice da je prema predmetnom Pravilniku o korištenju službenih vozila dužnost službenika, ali ne i dužnosnika (tužiteljice) po završetku puta i korištenja službenog vozila, predati uredno popunjen putni nalog i ključeve službenog vozila nadležnim odjelima neosnovana je, iz razloga jer predmetni Pravilnik ne predviđa razliku u postupanjima službenika i dužnosnika kada je u pitanju korištenje službenih vozila.

Naime člankom 6. Pravilnika izričito je propisano kako su osobe iz članka 3. Pravilnika (osobe koje imaju pravo na korištenje službenih vozila odnosno službenici, dužnosnici, članovi Gradskog vijeća Grada Malog Lošinja te iznimno treće osobe)

obavezne vratiti službene automobile do kraja radnog vremena, osim u slučajevima kada je odobreno korištenje vozila izvan radnog vremena, a što bi za dužnosnicu značilo obavljanju određenog konkretnog radnog zadatka za čije obavljanje joj je vozilo bilo potrebno.

Tuženik smatra potrebnim ukazati da bi se u slučaju donošenja novog ili izmjene postojećeg Pravilnika o korištenju službenih vozila Grada Malog Lošinja radilo o donošenju općeg akta koji bi se, između ostalog, odnosio na svaku osobu koja obnaša dužnost gradonačelnika Malog Lošinja, a ne pojedinačnog akta koji bi se odnosio na dužnosnicu Anu Kučić, čime bi se stvorio osnov za takvu vrstu korištenja službenih vozila koje bi bilo opravdano poslovnim razlozima. Štoviše, iz očitovanja dužnosnice proizlazi kako se Pravilnik Grada Malog Lošinja planira izmijeniti, kao i da u Pravilniku izrijekom ne stoji mogućnost korištenja vozila 24 sata dnevno, kao u Pravilnicima ostalih gradova i općina, slijedom čega jasno proizlazi kako je tužiteljica svjesna da za takvo korištenje službenih vozila nije bilo osnova, te da je tuženik pravilno utvrdio postojanje navedene povrede.“

4. Na prvom ročištu za raspravu tužiteljica dodaje, u bitnome, sljedeće. Tuženik polazi od toga da se samom činjenicom korištenja službenog vozila 24 sata dnevno kod tužiteljice presumira da je tužiteljica to vozila koristila i u privatne svrhe jer nije životno ni logično da ga je 24 sata koristila isključivo u službene svrhe. Tužiteljica, međutim, smatra da je postupak pred tuženikom inkvizitorni postupak gdje tuženik odlučuje o odgovornosti dužnosnika i izriče sankciju pa je tada tuženik dužan i dokazati činjenicu koju povezuje s konkretnom inkriminacijom, a ne tražiti od tužiteljice da dokazuje negativnu činjenicu. Tuženik pritom ničime nije dokazao da je tužiteljica ikada službeno vozilo koristila u privatne svrhe.

5. Tuženik u podnesku od 31. svibnja 2024. osporava netom navedene raspravne navode tuželjice, ističući ključne dijelove svojeg dotadašnjeg izlaganja.

6. Na drugom ročištu za raspravu tužiteljica napominje da tužiteljica sporno vozilo nije koristila, već ga je imala na raspolaganju, što je bitno različito. Tuženik pak, navodi, da u ovoj vrsti predmeta nije riječ o inkvizitornom postupku, već o akuzatornom elementu dokazivanja. Tuženik dodaje da tužiteljica pogrešno iznosi da je utvrđeno je službeno vozilo koristila u privatne svrhe, već je tuženik utvrdio da ga je koristila bez pravne osnove, što je tijekom postupka navela i sama tužiteljica, pri čemu je nesporno da je tužiteljica raspolaganjem vozilom imala faktičnu vlast nad stvari, za što nije imala pravnu osnovu u tada važećem Pravilniku.

7. Sud je izveo dokaze čitanjem dokumentacije koja se nalazi u spisu predmeta upravnog postupka u kojem je donesena osporena odluka te u spisu ovoga upravnog spora.

8. Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja, Sud je, nakon provedene rasprave, utvrdio da tužbeni zahtjev nije osnovan.

9. U obrazloženju osporavanog rješenja citirane su mjerodavne odredbe ZSSI. Te su odredbe tužiteljici, stoga, poznate, a većim su dijelom navedene i prethodno u ovom obrazloženju, u okviru citiranja tuženikovih navoda.

10. Normativni sustav uspostavljen odredbama ZSSI najvećim je dijelom striktno naravi, upravo kako bi u najvećoj mogućoj mjeri omogućio ostvarivanje svrhe

Zakona, te smanjio prostor za dvojbe u njegovoj primjeni koje bi mogle dovesti do izigravanje te svrhe, kako u pogledu ponašanja dužnosnika, tako i povjerenja građana u njih.

11. Ovdje su primjenjive i odredbe Ustava Republike Hrvatske što se odnose na njeno definiranje (između ostalog) demokratskom državom, u kojoj vlast proizlazi iz naroda (čl. 1.), te na vladavinu prava i demokratski višestranački sustav (koji su među najvišim vrednotama ustavnog poretka i temelj za tumačenje Ustava - čl. 3.). Netom citirane opće odredbe hrvatskog Ustava svoj zbiljski izraz dobivaju kroz razrađujuću legislativu, ali i putem njihove neposredne primjene pri pravnoj interpretaciji mjerodavnih pravnih normi u okolnostima konkretnog slučaja. Ustavne odredbe, k tomu, čine pravno-politički „najmanji zajednički nazivnik“ (pravnu i vrijednosnu srž) političke zajednice u inače nužno pluralnome (ovdje: hrvatskom) društvu. Tu srž uvijek treba imati na umu bez obzira je li riječ o tumačenju ljudskih prava i sloboda te njihovih granica, pozitivnih obveza i ograničenja kojima je podvrgnuta državna vlast, ali i – ovdje - dodatnih obveza političkih dužnosnika u svjetlu osiguranja nužnih standarda obnašanja javne dužnosti i povjerenja javnosti u nositelje tih dužnosti. Ove su dodatne obveze važne za ostvarivanje spomenutih ustavnih vrijednosti, u kontekstu stabilnosti i djelotvornosti demokratske pravne države.

12. Postupak u predmetima sprječavanja sukoba interesa nije kazneni postupak, ni u širem smislu te riječi. Ovdje ne postoji tužitelj koji mora dokazati da je dužnosnik počinio kažnjivu radnju. Smisao i svrha ZPPI ostvaruju se maksimalnom suradnjom dužnosnika i javnopravnog tijela s Povjerenstvom za odlučivanje o sukobu interesa, te pružanjem svih informacija i dokaza Povjerenstvu, što je nužno, između ostalog, za jačanje povjerenja građana u tijela javne vlasti. Kao što je već naglašeno, u odnosu na dužnosnike vrijede dodatni zahtjevi u pogledu prikladnog standarda ponašanja, stroži od općih zahtjeva kojima su podvrgnuti „obični građani“.

13. Nadalje, za utvrđenje kršenja zabrane iz članka 7. točke c) ZPPI nije nužno utvrditi da je pritom ostvarena neka korist ili nepripadajuće pravo. U tom je pogledu argumentacija tuženika sukladna smislu i svrsi toga Zakona te ustaljenoj upravnoj i upravnosudskoj praksi. Tamo gdje je pribavljanje neke koristi bitno obilježje zabrane, to je izrijeком i propisano (npr. čl. 7. t. a), b), d), e), f), h) i i)).

14. Zatim, ovdje nije odlučno je li tužiteljica koristila službeno vozilo u privatne svrhe, već je li ga koristila bez za to potrebne pravne osnove i/ili protivno odredbama mjerodavnih propisa kojima je uređeno korištenje službenog vozila.

15. Uz to, nedvojbeno je da gradonačelnička dužnost nije ograničena uobičajenim radnim vremenom, ali to ne oslobađa gradonačelnike dužnosti da službena vozila i izvan redovitog radnog vremena u službene svrhe koriste u skladu s mjerodavnim pravilima. Pri tome nema pravne osnove za stajalište tužiteljice da se na nju ne odnosi dužnost predaje uredno popunjenog putnog naloga.

16. Dokazni materijal pribavljen tijekom postupka donošenja osporavane odluke daje posve dovoljnu podlogu za zaključak da je tužiteljica koristila službeno vozilo bez odgovarajuće pravne osnove i da za većinu tih korištenja ne postoje propisani dokazi da je vozilo koristila u službene svrhe. Pritom, ni intervali većine evidentiranih korištenja vozila ne upućuju na korištenje u konkretnim službenim prigodama.

17. U odnosu na izneseno u točkama 13.-16. ovog obrazloženja Sud je suglasan sa sveobuhvatnom, preciznom i pravno utemeljenom argumentacijom tuženika iznesenom u obrazloženju osporavane odluke i u ovome sporu. Ta je argumentacija tužiteljici poznata, a većim je dijelom citirana i prethodno u ovom obrazloženju.

18. Tuženik je, dakle, osnovano utvrdio da je tužiteljica konkretnim postupanjem povrijedila odredbu članka 7. točke c) ZSSI.

19. U pogledu sankcije izrečene u predmetnom slučaju, Sud ističe da odluka o tome podliježe slobodnoj (diskrecijskoj) ocjeni tuženika, kao obliku slabije vezanosti javnopravnog tijela pravnom normom, u okviru zakonom dane ovlasti i sukladno svrsi radi koje je ovlast dana (članak 5. stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku, „Narodne novine“, broj 47/09 i 110/21), dok je upravnosudski nadzor zakonitosti pojedinačne odluke donesene primjenom slobodne ocjene ograničen na zakonitost takve odluke, granice ovlasti i svrhu radi koje je ovlast dana (članak 4. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima, „Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17 i 110/21, u nastavku teksta: ZUS). Ovdje je nesporno da je izbor sankcije obavljen u okviru zakonom dane ovlasti. Pored toga, imajući na umu karakter predmetne povrede odredbi ZSSI te elemente odmjeravanja sankcije iznesene u obrazloženju osporavane odluke, Sud ne nalazi da bi sankcija izrečena tužiteljici bila protivna svrsi radi koje je ta ovlast dana.

20. Uzevši u obzir navedeno, osporena odluka tuženika ocjenjuje se zakonitom. Trebalo je stoga, na temelju članka 57. stavka 1. ZUS-a, vezano uz članak 79. toga Zakona, tužbeni zahtjev odbiti kao neosnovan.

U Rijeci 2. srpnja 2024.

Dokument je elektronički potpisan:

Alen Rajko

Vrijeme potpisivanja:

02-07-2024

14:19:48



DN:
C=HR
O=UPRAVNI SUD U RIJECI
2.5.4.97=#0C1158415448522D3436323297363038313031
OU=Signature
S=Rajko
G=Alen
CN=Alen Rajko

S u d a c

dr. sc. Alen Rajko

Uputa o pravnom lijeku:

Protiv ove presude dopuštena je žalba Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske. Žalba se podnosi putem ovog Suda u tri primjerka, u roku od 15 dana od dana primitka prijepisa ove presude.

DNA:

- Odvjetnik Frano Gavrančić, Zagreb, Šenoina 19
- Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, Zagreb, Ulica kneza Mislava 11/3

Broj zapisa: **9-30869-c12be**

Kontrolni broj: **0120d-49960-0fce3**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan sljedećim certifikatom:
CN=Alen Rajko, O=UPRAVNI SUD U RIJECI, C=HR

Vjerodostojnost dokumenta možete provjeriti na sljedećoj web adresi:

<https://usluge.pravosudje.hr/provjera-vjerodostojnosti-dokumenta/>



unosom gore navedenog broja zapisa i kontrolnog broja dokumenta.

Provjeru možete napraviti i skeniranjem QR koda. Sustav će u oba slučaja prikazati izvornik ovog dokumenta.

Ukoliko je ovaj dokument identičan prikazanom izvorniku u digitalnom obliku, **Upravni sud u Rijeci** potvrđuje vjerodostojnost dokumenta.