

SAVJETOVANJE O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

LOKALNA SAMOUPRAVA KAKVU(NE) ŽELIMO

PRAVA I OVLASTI GRADONAČELNIKA
U SVJETLU SUKOBA INTERESA

Hotel Valamar Sanfior
Rabac, 14. rujna 2017. godine

NEGATIVNA PERCEPCIJA O GRADONAČELNICIMA

Napokon kraj lokalnim šerifima.



Lokalni šerifi ili lokalni carevi kao najzaštićenija kasta ili glineni golubovi?



NEGATIVNA PERCEPCIJA O GRADONAČELNICIMA

“građani u prijavama Državnom odvjetništvu i Uskok-u najviše ukazuju na problem u području sudovanja, rada lokalne i regionalne samouprave te s tim povezane javne nabave, a primarna zadaća je rješavanje korupcije na lokalnoj razini jer su lokalni šerifi daleko opasniji nego što to izgleda”

Ravnatelj Uskoka, gosp. Dinka Cvitana

“Pravosuđe i borba protiv korupcije: kako vratiti povjerenje građana u institucije?” u organizaciji Predstavništva Europske komisije u Hrvatskoj u povodu objave prvog izvješća Komisije o borbi protiv korupcije, 12. 2. 2014.

REAGIRANJE UDRUGE GRADOVA U RH NA IZJAVU RAVNATELJA USKOKA-a, 13.veljače 2014.

„U ime 118 gradova učlanjenih u nacionalnu i nestranačku Udrugu gradova u Republici Hrvatskoj dužnost nam je reagirati na izjavu ravnatelja Uskoka, gosp. Dinka Cvitana, izrečenu tijekom javne rasprave o temi “Pravosuđe i borba protiv korupcije: kako vratiti povjerenje građana u institucije?” koju je organiziralo Predstavništvo Europske komisije u Hrvatskoj u povodu objave prvog izvješća Komisije o borbi protiv korupcije, dana 12. veljače 2014.

.....

Navedena izjava proglašava izvršne čelnike neposrednim krivcima za bujanje korupcije na lokalnoj razini te svim gradonačelnicima već u startu presumira nečasno postupanje i arbitrarnost u obnašanju izvršnih dužnosti na koje su izabrani na neposrednim izborima, voljom građana.”

ZADAĆA POVJERENSTVA

„...pomoć dužnosnicima u pronalaženju odgovarajućih načina upravljanja sukobom interesa, koja se ostvaruje davanjem mišljenja, smjernica i uputa te edukacijom dužnosnika na koji način mogu osobnim primjerom dati doprinos izgradnji i podizanju standarda integriteta i transparentnosti i jačanju povjerenja građana u tijela javne vlasti.”

Iz Priopćenja povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa

ZABRANA ČLANSTVA U UPRAVNIM TIJELIMA I NADZORNIM ODBORIMA

Članak 14.

- (1) Dužnosnici ne mogu biti članovi upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava, upravnih vijeća ustanova, odnosno nadzornih odbora izvanproračunskih fondova niti obavljati poslove upravljanja u poslovnim subjektima.
- (2) Iznimno, dužnosnici mogu biti članovi u najviše do dva upravna vijeća ustanova, odnosno nadzorna odbora izvanproračunskih fondova koji su od posebnog državnog interesa ili su od posebnog interesa za jedinicu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave,...

Broj: 711-I-1217-P-166-15/16-11-16

Zagreb, 1. rujna 2016.



- I. Istovremenim obnašanjem javne dužnosti gradonačelnika Grada Opatije i obavljanjem funkcije člana Nadzornog odbora trgovačkog društva LIBURNIA RIVIERA HOTELI d.d. u razdoblju od 10. ožujka 2011.g. do 01. rujna 2016.g., dužnosnik Ivo Dujmić počinio je povredu članka 14. stavka 1. ZSSI-a.**
- II. Za povredu ZSSI-a, opisanu pod točkom I. izreke ove Odluke, dužnosniku Ivi Dujmiću izriče se sankcija iz članka 42. stavka 1. podstavka 2. ZSSI-a, obustava isplate dijela neto mjesečne plaće u ukupnom iznosu od 6.000,00 kuna, koja će trajati 3 (tri) mjeseca te će se izvršiti u 3 (tri) jednaka uzastopna mjesečna obroka, svaki u pojedinačnom iznosu od 2.000,00 kuna.**

Povjerenstvo je u postupku redovite provjere podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika Ive Dujmića steklo saznanja kako dužnosnik za vrijeme obnašanja javne dužnosti gradonačelnika Grada Opatije istovremeno obavlja funkciju člana Nadzornog odbora trgovačkog društva LIBURNIA RIVIERA HOTELI d.d.

TRAJANJE OBVEZA I OGRANIČENJA NAKON PRESTANKA DUŽNOSTI

Članak 20.

(1) Dužnosnik u roku od jedne godine nakon prestanka dužnosti ne smije prihvatiti imenovanje ili izbor ili sklopiti ugovor kojim stupa u radni odnos **kod pravne osobe koja je za vrijeme obnašanja mandata dužnosnika bila u poslovnom odnosu** ili kad u trenutku imenovanja, izbora ili sklapanja ugovora iz svih okolnosti konkretnog slučaja jasno proizlazi da namjerava stupiti u poslovni odnos s tijelom u kojem je obnašao dužnost.

POSLOVNI ODNOS

Članak 4. stavak 3.

Poslovni odnos u smislu ovog Zakona odnosi se na ugovore o javnoj nabavi, državne potpore i druge oblike stjecanja sredstava od tijela javne vlasti, na koncesije i ugovore javno-privatnog partnerstva, osim državnih potpora u slučaju elementarnih nepogoda.

IZ PRESUDE UPRAVNOG SUDA U RIJECI

Poslovni broj: 3 UsI-330/17-12

Prvotuziteljica sklapanjem Ugovora o radu od 9. prosinca 2013. stupila u radni odnos kod drugotuzitelja trgovačkog društva Hrvatske Lutrije d.o.o. prije isteka roka od jedne godine nakon prestanka obnašanja dužnosti zamjenice gradonačelnika Grada Pule-Pola (6. lipnja 2013.), a koje trgovačko društvo je za vrijeme obnašanja dužnosnice zamjenice gradonačelnika Grada Pule-Pola, ovdje prvotuziteljice bilo u poslovnom odnosu s Gradom Pulom i koji poslovni odnos u smislu ZSSI-a predstavlja sklapanje Ugovora o zakupu i Ugovora o uporabi javne površine radi postavljanja kioska za obavljanje trgovačke djelatnosti jedinicom lokalne samouprave, odnosno da se radi o pravnom poslu zakupa poslovnog prostora koji je postao 1000...

Broj: 711-I-1080-M-148/17-03-8
Zagreb, 27. srpnja 2017.g.

MIŠLJENJE

Na temelju članka 14. stavka 1. ZSSI-a, u vezi s člankom 20. stavkom 3. ZSSI-a, dužnosnica Ivana Novosel, zamjenica općinskog načelnika Općine Bedekovčina do 26. svibnja 2017.g., ne može u razdoblju dvanaest mjeseci od dana prestanka obnašanja navedene dužnosti biti članica Nadzornog odbora trgovačkog društva Zagorski vodovod d.o.o.

DISKRECIJONO PRAVO POVJERENSTVA

Članak 20.

(4) U slučaju iz stavka 1. ovog članka Povjerenstvo **može** dužnosniku dati suglasnost na imenovanje, izbor ili sklapanje ugovora **ukoliko iz okolnosti konkretnog slučaja proizlazi da ne postoji sukob interesa.**

PLAĆA DUŽNOSNIKA

Članak 4. stavak 1.

Plaćom dužnosnika, u smislu ovog Zakona, **smatra se svaki novčani primitak za obnašanje javne dužnosti**, osim naknade putnih i drugih troškova za obnašanje javne dužnosti.

ZABRANA

Članak 7.

Dužnosnicima je zabranjeno:

....

d) primiti dodatnu naknadu za poslove obnašanja javnih dužnosti,

NAKNADE DUŽNOSNIKA

Članak 12.

Dužnosnici koji za vrijeme obnašanja javne dužnosti primaju plaću za dužnost koju obnašaju ne smiju primiti drugu plaću ni naknadu za obnašanje druge javne dužnosti, osim ako je zakonom drugačije propisano.

GRADONAČELNIK OPATIJE IVO DUJMIĆ ČETIRI GODINE PRIMAO NAKNADE NA KOJE NIJE IMAO PRAVO

Gradonačelnik Opatije Ivo Dujmić je od 2011. do 2015. godine primao naknade uz plaću, a na koje nije imao pravo. Zaključilo je to Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa na sjednici održanoj jučer.

Novi list, 25.08.2017.

Koliko je ukupno dužnosnika povrijedilo odredbu članka 7. točke d) ZSSI-a?
Da li je praksa Povjerenstva u odnosu na zatečene situacije nedosljedna i selektivna?

ZAKON O LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) SAMOUPRAVI

1992.

- Nema odredaba o načinu obnašanja dužnosti na lokalnoj razini

1999.

- Glava X. Prava osoba izabranih odnosno imenovanih na određene dužnosti u jedinicama lokalne samouprave
- Ostvaruju pravo na plaću, odnosno naknadu plaće, kao i druga prava iz rada, a vrijeme obavljanja dužnosti uračunava se u staž osiguranja

2001.

- Osnovna mjerila za određivanje plaće, odnosno naknade plaće odredit će se posebnim zakonom

ZAKON O LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) SAMOUPRAVI



2007.

- U općinama do 1.000 stanovnika, općinski načelnik i njegov zamjenik mogu dužnost obavljati bez zasnivanja radnog odnosa

2008.

- U jedinicama lokalne samouprave do 10.000 stanovnika lokalni dužnosnici sami odlučuju da li će dužnost obavljati profesionalno

2012.

- Lokalni dužnosnici sami odlučuju o načinu obavljanja dužnosti, neovisno o veličini jedinice lokalne samouprave
- Osnovna mjerila za određivanje plaće odnosno naknade za rad KAO I DRUGA PRAVA VEZANA uz profesionalno obnašanje dužnosti određuje se POSEBNIM zakonom

ZAKON O PLAĆAMA U LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) SAMOUPRAVI (NN 28/10)

- Zakonom **nisu uređena druga prava iz rada** već samo mjerila za određivanje plaće.
- Ali ... članak 6. „Naknade za rad zamjenika župana, gradonačelnika i njihovih zamjenika te općinskih načelnika i njihovih zamjenika, koji dužnost obnašaju BEZ ZASNIVANJA RADNOG ODNOSA, mogu iznositi najviše 50% umnoška koeficijenta za obračun plaće odgovarajućeg nositelja dužnosti koji dužnost obavlja profesionalno i osnove za obračun plaće.

PRAVA LOKALNIH DUŽNOSNIKA, UPUTA ZA POSTUPANJE

Ministarstvo uprave, 15.lipnja 2015.

„Slijedom navedenog ukazuje se svim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave na nužnost usklađivanja općih akata kojima se uređuju prava općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i njihovih zamjenika te se **nalaže njihovo usklađivanje najkasnije do 30.09.2015.**”

KOJA JE PRAVNA SNAGA UPUTE MINISTARSTVA?

Članak 19. Zakona o sustavu državne uprave

Naputkom se propisuje način rada u tijelima državne uprave, tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti.

Pravilnici, naredbe **i naputci objavljuju se u »Narodnim novinama«, a stupaju na snagu najranije osmoga dana od dana objave.**

TKO JE OCIJENIO NEZAKONITOST OPĆEG AKTA?

„Na sjednici Povjerenstva u četvrtak rečeno je da slučajeva kao što je Dujmićev u praksi bilo više. U pravilu su posljedica toga što lokalne jedinice svoje akte nisu uskladile sa Zakonom dok nisu dobile uputu Ministarstva uprave.”

Da li je Ministarstvo uprave neposredno obustavilo od primjene opći akt?

Da li je Ministarstvo uprave podnijelo zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta?

Da li je Visoki upravni sud ocijenio nezakonitima opći akt jedinice lokalne samouprave?

IZ OBRAZLOŽENJA ODLUKE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-III/864/2011, 02.lipnja 2015.

I. Ustavna tužba se usvaja.

II. Ukida se presuda Županijskog suda u Sisku broj: GŽ-557/10 od 16. prosinca 2010.

Polazeći od vladavine prava i načela pravičnog suđenja, Ustavni sud podsjeća na opće pravilo da pogreške i propusti sudova ne smiju ići na štetu stranaka u sudskim postupcima. Primjenjujući to pravilo na konkretan slučaj, Ustavni sud utvrđuje da se u ponovljenom postupku pred drugostupanjskim sudom, u odnosu na točku II/ izreke osporene drugostupanjske presude, **ima presumirati da je članak 4. Odluke o mjerilima za plaću valjana pravna osnova za odlučivanje o tužbenom zahtjevu podnositelja.** Naime, zbog propusta drugostupanjskog suda da mu uputi zahtjev iz članka 37. stavka 2. Ustavnog zakona, što je taj sud bio obvezan učiniti, članak 4. Odluke o mjerilima za plaću nezakonitim je ocijenio drugostupanjski sud, ali ne i Ustavni sud. Drugim riječima, **taj članak Ustavni sud nikada nije ocijenio neustavnim i nezakonitim.**

Preporuke Udruge gradova za reguliranje radnopravnog statusa lokalnih dužnosnika, 20.12.2011.

- „cjelovitija i dugoročnija normativna solucija na „personalnom” javnopravnom području obuhvatila bi donošenje triju zakonika ... dužnosničkog, koji bi objedinio regulaciju radnih odnosa te obveza i prava dužnosnika, sprječavanje sukoba interesa u obavljanju dužnosti te druga povezana pitanja...
- ...da bi za sada prikladnije bilo (primjerice u okviru ZLPS-a, eventualno ZP) izrijekom propisati:
 - koje odredbe (odnosno skupine odredbi) ZOR-a se podredno primjenjuju na lokalne dužnosnike
 - u odnosu na koja radnopravna pitanja je dopušteno lokalno propisivati/ugovoriti da se na lokalne dužnosnike primjenjuju odredbe pravilnika o radu, odnosno kolektivnog ugovora, kojima su uređena prava službenika i namještenika.”

NAČELA RJEŠAVANJA I/ILI SPRJEČAVANJA SUKOBA INTERESA

1. Služenje javnom interesu

- strogo se pridržavati zakona bez osvrtanja na osobnu korist
- spriječiti ili maksimalno ograničiti utjecaj privatnih interesa
- niti tražiti niti prihvatiti bilo koji oblik nezakonite dobiti (koji bi mogao utjecati na obavljanje službene dužnosti)

Iz Priopćenja povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa

NAČELA DJELOVANJA

Članak 5. Zakona

(1) Dužnosnici u obnašanju javnih dužnosti moraju postupati časno, pošteno, savjesno, odgovorno i nepristrano čuvajući vlastitu vjerodostojnost i dostojanstvo povjerene im dužnosti te povjerenje građana.

....

(3) Dužnosnici ne smiju koristiti javnu dužnost za osobni probitak ili probitak osobe koja je s njima povezana. Dužnosnici ne smiju biti ni u kakvom odnosu ovisnosti prema osobama koje bi mogle utjecati na njihovu objektivnost.



ODLUKA POVJERENSTVA

Broj: 711-I-1032-P-53-14/15-16-17
Zagreb, 12. lipnja 2015.g.

- I. Dužnosnik Denis Kontošić, općinski načelnik Općine Barban, donošenjem rješenja o imenovanju i rješenja o rasporedu dužnosnice Danijele Kontošić, na radno mjesto pročelnice Jedininstvenog upravnog odjela Općine Barban nakon provedenog javnog natječaja te prihvatanjem ostavke dužnosnice Danijele Kontošić, počinio je povredu članka 5. stavaka 1. i 3. ZSSI-a.

Povjerenstva. Situacija u kojoj se dužnosnica Danijela Kontošić za vrijeme obnašanja dužnosti zamjenice čelnika izvršne vlasti u jedinici lokalne samouprave javlja na Javni natječaj kojeg je raspisao dužnosnik Denis Kontošić na kojem jedina od ukupno četvero prijavljenih kandidata ispunjava formalne uvjete natječaja, pa je stoga i izabrana na radno mjesto pročelnice Jedinstvenog upravnog odjela, predstavlja situaciju koja može narušiti povjerenje građana odnosno situaciju koja može stvoriti vanjski dojam da su dužnosnici iskoristili obnašanje javne dužnosti za osobni probitak ili probitak povezane osobe. Navedenim postupanjem dužnosnici su počinili povredu članka 5. stavaka 1. i 3. ZSSI-a.

MIŠLJENJE POVJERENSTVA

Broj: 711-I-646-M-56/17-02-8
Zagreb, 26. travanj 2017.g.

I. Sukladno odredbama ZSSI-a nema zapreke da dužnosnik Miroslav Matešić, zamjenik gradonačelnika Grada Rijeke nakon prestanka obnašanja navedene dužnosti stupi u radni odnos u Gradu Rijeci, pod uvjetom da je prethodno proveden javni natječaj sukladno Zakonu o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ broj 86/08. i 61/11.).

II. Povjerenstvo ukazuje dužnosniku Miroslavu Matešiću da mu status dužnosnika prestaje istekom mandata, međutim obveze koje za dužnosnika proizlaze iz članka 7., 8., 9., 14. i 17. ZSSI-a traju još dvanaest mjeseci nakon prestanka obnašanja dužnosti.

PREPORUKE

1. Izmjenom postojeće zakonske regulative spriječiti arbitrarnost u odlučivanju Povjerenstva
2. Zakonom, a ne uputama, jasno i precizno urediti prava i obveze lokalnih dužnosnika na pravno dosljedan (konzistentan) način
3. Posebnim zakonom urediti druga prava iz rada dužnosnika

„Svi zakoni, pa tako i zakoni kojima se uređuju poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga, moraju zadovoljavati zahtjeve koje pred njih postavlja vladavina prava, najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske koja je temelj za tumačenje Ustava (članak 3. Ustava).

To u prvom redu znači da zakoni moraju zadovoljavati zahtjeve **dostupnosti, jasnoće, preciznosti, izvjesnosti i predvidljivosti te ne smiju omogućavati samovolju u postupanju javnih vlasti.**” - iz Izvješća Ustavnog suda RH, Broj: U-X-5105/2008

Primjeri:

Članak 13. Zakona

Obavljanje drugih poslova dužnosnika

„za vrijeme obnašanja javne dužnosti dužnosnik smije prihvatiti drugu javnu dužnost samo uz suglasnost tijela **koje ga je imenovalo**”

Iz Upute Ministarstva uprave:

„To, naravno, ne znači da dužnosnik nema pravo na odsutnost radi odlaska na godišnji odmor u vrijeme dok obavlja dužnost, ali nije dužan opravdati svoju odsutnost...”

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE



Broj: U-III-412/2016 , 3. lipnja 2016. ZABRANA ARBITRARNOSTI
I PRETJERANOG FORMALIZMA

Nadalje, Ustavni sud je u svojoj dosadašnjoj praksi iznio stajalište da pretjerani (ekscesivni) formalizam u odlučivanju/suđenju postoji onda kad su pravna stajališta proizvod "mehaničke" primjene pozitivnog prava, bez uzimanja u obzir konteksta i bez sagledavanja pravnog problema kao jedinstvene cjeline.

....

U toj je odluci također utvrdio da je nadležni prvostupanjski upravni sud pristupio "mjerodavnom pravu na pretjerano formalan i nefleksibilan način. Zanemario je opća načela hrvatskog pravnog poretka utemeljenog na vladavini prava i zaštiti individualnih ustavnih prava pojedinaca, kao i nepošten, nerazložan, nerazuman, pa i opresivan učinak..."

...

"46. Ustavni sud podsjeća: pravna sigurnost - zajedno s načelom supremacije prava - podrazumijeva da je pravo stvoreno kako bi se primjenjivalo u praksi na konkretne životne situacije. Iako je apstraktno vrednovanje samog zakonodavstva važno za ostvarenje načela vladavine prava (...), kategoričnost objektivnog prava nikako ne znači da se pravna pravila smiju primjenjivati na konkretne životne situacije toliko nefleksibilno, mehanički i slijepo da postaje nemoguće uvažavati imperative razumnosti i pravičnosti. U svakom takvom slučaju uvijek će biti riječ o pretjeranom formalizmu protivnom Ustavu."

NA KRAJU

Da li u navedenim odlukama Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa i odluci Upravnog suda ima arbitrarnosti i pretjeranog formalizam?

HVALA NA PAŽNJI

Helena Masarić, dipl.iur., univ.spec.polit.
pročelnica Ureda Grada Opatije
helena.masaric@opatija.hr