



REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

Poslovni broj: Usž-1765/15-2

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E
P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Ane Berlengi Fellner, predsjednice vijeća, Arme Vagner Popović i Mire Kovačić, članova vijeća te sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Josipa Zubovića iz Kolana, zastupan po punomoćniku Miranu Zorici odvjetniku Odvjetničkog društva Župić&partneri, Zagreb, Ulica grada Vukovara 269f, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Zagreb, Ulica Kneza Mutimira 5, radi sukoba interesa, odlučujući o žalbi tužitelja protiv presude Upravnog suda u Splitu, poslovni broj: UsI-15/14 od 10. travnja 2015., na sjednici vijeća održanoj 4. studenoga 2015.

p r e s u d i o j e

Odbija se žalba tužitelja i potvrđuje presuda Upravnog suda u Splitu, poslovni broj: UsI-15/14 od 10. travnja 2015.

Obrazloženje

Osporenom presudom prvostupanjskog suda odbijen je tužbeni zahtjev tužitelja za poništavanjem rješenja tuženika broj: SI-25/12, urbroj: 711-I-3-Si-25-12/13 od 31. listopada 2013. te vraćanja predmeta tuženiku na ponovni postupak i odlučivanje. Navedenim rješenjem tuženika utvrđeno je u točki I. izreke da je dužnosnik Josip Zubović, općinski načelnik Općine Kolan u postupku javnog natječaja za prikupljanje pisanih ponuda radi davanja u zakup poslovnih prostora u „Poslovnom centru Mandre“ iskoristio obnašanje navedene javne dužnosti kako bi pogodovao privatnom interesu povezane osobe (bratu), omogućivši sklapanje ugovora o zakupu poslovnog prostora između Općine Kolan i poslovnog subjekta u vlasništvu povezane osobe (brata), čiji je sadržaj povoljniji za zakupnika od onih uvjeta koji su bili objavljeni u javnom natječaju, te je utvrđeno da je time Josip Zubović počinio zabranjeno djelovanje dužnosnika iz članka 7. stavka 1. podstavka g) i h) Zakona o sprječavanju sukoba interesa (Narodne novine, broj 26/11., 12/12., 124/12. i 48/13. – dalje: ZSSI). Točkom II. izreke odlučeno da je sklapanjem ugovora o zakupu poslovnog prostora između Općine Kolan kao zakupodavca i ugostiteljsko-poljoprivrednog obrta Kaštel, u vlasništvu Ante Zubovića (brata općinskog načelnika Josipa Zubovića) kao zakupnika, bez prethodnog podnošenja obavijesti Povjerenstvu, dužnosnik Josip Zubović prekršio članak 18. stavak 1. ZSSI-a, dok je točkom III. izreke navedene odluke za povrede ZSSI-a opisane po točkama I. i II. izreke dužnosniku Josipu Zuboviću izrečena sankcija iz članka 42. stavak 1. podstavak 2. ZSSI-a, odnosno obustava isplate djela neto mjesecne plaće

u sveukupnom iznosu od 20.000,00 kuna koja će trajati 10 mjeseci i izvršit će se u deset jednakih mjesecnih obroka u iznosu od po 2.000,00 kuna.

Tužitelj je protiv presude prvostupanjskog suda izjavio žalbu zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja u sporu i pogrešne primjene materijalnog prava. Pogrešno utvrđeno činjenično stanje vidi u dijelu obrazloženja pobijane presude kojim se navodi da je tužitelj rastpolagao sa povlaštenim informacijama jer je činjenica da mogućnost odbijanja iznosa izvršenih ulaganja u prostor iznosa zakupnine nije bila određena u natječajnoj dokumentaciji već je isto tek bilo određeno u ugovoru o zakupu pa da je tu namjeru tužitelj prenio svom bratu koji se potom iz tog razloga prijavio na javni natječaj. U javnom natječaju u članku 3. stoji odredba koja definira davanje poslovnog prostora i na duži rok ako je zakupnik uložio ili je ugovor predviđeno da će se uložiti znatna sredstva u izgradnju i uređenje poslovnog prostora. Također u Odluci o odabiru od 27. veljače 2012. u točki V. odlučeno je kako se UPO Kaštel obvezao kompletno urediti unutrašnjost poslovnog prostora te dovesti istog u stanje priklano za obavljanje predviđene djelatnosti. Dakle, suprotno činjeničnim utvrđenjima konstatacija da je mogućnost odbijanja iznosa izvršenih ulaganja određena tek u ugovoru o zakupu nije točna već je ista bila utvrđena Odlukom o odabiru od 27. veljače 2012. Odluku o odabiru najpovoljnije ponude tužitelj nije ni donio niti je potpisao već su to učinili članovi komisije, stoga nije tužitelj prenio nikakve povlaštene informacije svom bratu. UKazuje na odredbu članka 4. stavak 3. ZSSI-a te smatra da sklapanje ugovora o zakupu, odnosno zakupni odnos ne bi ulazio u pojam poslovnog odnosa definiran tim Zakonom. Ugovor o zakupu ne predstavlja ugovor o javnoj nabavi niti državne potpore niti druge oblike stjecanja sredstava od tijela javne vlasti, koncesije, a niti ugovore javnog privatnog partnerstva, već se ugovorom o zakupu daje određena stvar na korištenje zakupoprincu koji je za to dužan zakupodavcu plaćati zakupninu. Slijedom toga smatra da nije postojala obveza obavještavanja Povjerenstva o stupanju u poslovni odnos sa povezanim osobom jer se u konkretnom slučaju ne radi o poslovnom odnosu kako ga definira ZSSI. Također smatra da izrečena sankcija tužitelju nije primjerena povredi koju je prema tvrdnji prvostupanjskog suda tužitelj počinio, te ističe da sukladno članku 42. ZSSI Povjerenstvo može izreći opomenu, a sukladno članku 43. ZSSI-a sa opomenu može izreći dužnosniku ako se prema njegovom postupanju i odgovornosti te prouzročenoj posljedici radi o očito lakom obliku kršenja odredbi ovog Zakona. Tužitelju je izrečena sankcija u visini od 20.000,00 kn uopće ne vodeći računa o težini i posljedicama povrede zakona, a pogotovo neuzimajući u obzir izricanje opomene kao sankcije. Predlaže Sudu da uvaži žalbu i poništi osporenu odluku.

Tuženik u odgovoru na žalbu osporava njenu osnovanost u cijelosti. Navodi u bitnom da tužitelj neosnovano i pogrešno tvrdi da je tuženik u osporenoj odluci, a potom i prvostupanjski sud u žalbom osporenoj presudi pogrešno utvrdio činjenično stanje. Tuženik ničim ne spori sadržaj članka 3. predmetnog javnog natječaja Općine Kolan i članka V. Odluke o odabiru najpovoljnije ponude komisije za provedbu natječaja. Upravo je na temelju ovih okolnosti, a koje tužitelj ne spori, tuženik donio odluku koji je svojom presudom potvrdio i prvostupanjski sud. Ističe da je ulaganje znatnih sredstava u izgradnju i uređivanje poslovnog prostora člankom 3. javnog natječaja propisano kao pretpostavka (uvjet) da se poslovni prostor uopće može dati u zakup na duži rok od predviđenog trajanja zakupa od 5 godina, te da u propisanim uvjetima nije bilo predviđeno odbijanje uloženih sredstava od iznosa obveze zakupnine a kamoli od iznosa jamčevine čija je uplata obvezna prilikom prijave na javni natječaj. Nedvojbeno je da je tek odredbama predmetnog ugovora o zakupu poslovnog prostora utvrđeno da će po izvršenom ulaganju zakupnika u uređenje prostora uloženi iznos biti dodan i iznosu uplaćene jamčevine. Stoga je i prvostupanjski sud utvrdio da

tuženik opravdano zaključio da je povezana osoba s tužiteljem raspolažala sa povlaštenom informacijom da je će buduće ulaganje biti uračunato u nedovoljno uplaćeni iznos jamstva. Neosnovano tužitelj ističe da on osobno, nije donio niti potpisao predmetnu odluku o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja već članovi komisije za provedbu natječaja, te ukazuje na mjerodavne odredbe Zakona o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora te Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz koji proizlazi da je tužitelj kao općinski načelnik u cijelosti odgovoran za zakonitost postupka predmetnog javnog natječaja provedenog od strane imenovanog tijela. Nadalje, odluka o izrečenoj sankciji ne može se osporavati u upravnom sporu na način kako to osporava tužitelj u žalbi. Tužitelj prigovora da je tuženik trebao drugačije cijeniti sve okolnosti slučaja odnosno da su se ispunile pretpostavke za izricanje blaže vrste sankcije, odnosno opomene. Pri tom se napominje da je tužitelj prvi puta u žalbi osporio vrstu i visinu izrečene sankcije u osporenoj odluci tuženika. Predlaže da Sud žalbu odbije kao neosnovanu.

Žalba nije osnovana.

Ispitujući prvostupansku presudu u dijelu u kojem je osporava žalbom i u granicama razloga navedenih u žalbi, ovaj Sud nalazi da istom nije povrijeden zakon na štetu tužitelja.

Naime, prema odredbi članka 66. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14.) protiv presude upravnog suda stranke mogu podnijeti žalbu zbog bitne povrede pravila sudskog postupka, pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja u sporu i pogrešne primjene materijalnog prava.

Sud nalazi da se osporena presuda prvostupanjskog suda ne može ocijeniti nezakonitom niti po jednoj osnovi propisanoj citiranom zakonskom odredbom. To stoga jer je, prema podacima spisa, postupak prije donošenja prvostupanske presude proveden sukladno odredbama Zakona o upravnim sporovima, a prvostupanski sud je osporenu presudu utemeljio na dokazima i činjenicama utvrđenim u postupku donošenja pojedinačne odluke javnopravnog tijela, kao i tijekom upravnog spora, nakon čega je pravilnom primjenom mjerodavnog materijalnog prava, osnovano zaključio da je tužitelj postupanjem navedenom točkom I. i II. izreke odluke tuženika počinio zabranjeno djelovanje dužnosnika iz članka 7. stavak 1. podstavka g) i h), odnosno postupio protivno odredbi članka 18. stavak 1. ZSSI-a, a što je obrazložio razlozima koje u cijelosti prihvata i ovaj Sud.

Naime, pravilno prvostupanski sud kao i tuženik utvrđuju da zabranjeno postupanje tužitelja iz članka 7. g) i h) ZSSI-a, kojim je tužitelj u obnašanju javne dužnosti pogodovao privatnom interesu povezane osobe (bratu), proizlazi iz činjenice da su ugovorom o zakupu kojeg je u ime Općine Kolan kao zakupodavca sklopio tužitelj u obnašanju javne dužnosti sa poslovnim subjektom u vlasništvu povezane osobe, za povezanu osobu omogućeni povoljniji uvjeti stupanja u poslovni odnos s Općinom Kolan nego što su određeni u javnom natječaju za prikupljanje pisanih ponuda radi davanja u zakup poslovnog prostora. Pravilno je pri tome utvrđeno da je tužitelj kao općinski načelnik Općine Kolan bio odgovoran za zakonitu provedbu Javnog natječaja, te je kao zakonski zastupnik Općine Kolan raspisao predmetni Javni natječaj kojim su određeni uvjeti javnog natječaja te mu nije moglo ostati nepoznato da je kao zastupnik općine sklopljen ugovor s njemu povezanim osobom (bratom) čija ponuda ne ispunjava propisne uvjete javnog natječaja kao i da ugovor za povezanu osobu sadrži povoljnije uvjete od onih koji su bili određeni u natječajnom postupku. Stoga prigovor da je komisija provela predmetni javni natječaj i donijela odluku o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja nije odlučan upravo kraj činjenice da je komisija imenovana od strane tužitelja temeljem odredbe članka 6. stavak 1. i 6. Zakona o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora (Narodne novine, broj 125/11.), kao i da sukladno odredbi članka 48. stavak 1. točka 3. Zakona 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.) općinski načelnik usmjerava djelovanje tijela općine i njihova samoupravnog djelokruga te nadzire njihov rad, a tužitelj je kao općinski načelnik u cijelosti odgovoran za zakonitost postupka predmetnog javnog natječaja provedenog od strane imenovanog tijela. Nadalje, neprijeporno proizlazi da je javnim natječajem bilo propisano da su ponuditelji bili dužni uplatiti jamčevinu u iznosu od 50% početnog iznosa zakupnine za sve godine trajanja zakupa iz čega proizlazi da je uplata određene jamčevine preduvjet za sudjelovanje u tome natječaju, slijedom čega ispravno zaključuju prvostupanjski sud i tuženik da se eventualno buduća ulaganja u uređenje prostora koji je predmetom zakupa od strane zakupnika ne mogu odbijati od iznosa jamčevine koju je sudionik u javnom natječaju bio u obvezi uplatiti kako bi uopće mogao sudjelovati u javnom natječaju, niti je takva mogućnost bila predviđena javnim natječajem već je predviđena tek u ugovoru o zakupu kojeg je u ime Općine Kolan sklopio tužitelj. Pri tome, suprotno žalbenim navodima, Sud nalazi pravilnim utvrđenje prvostupanjskog suda i tuženika da tužitelj kao općinski načelnik Općine Kolan time što nije pravovremeno obavijestio Povjerenstvo o stupanju općine u poslovni odnos s povezanom osobom (bratom) je postupio protivno odredbi članka 18. stavak 1. ZSSI-a, jer stupanje u poslovni odnos s tijelom vlasti obuhvaća pravne poslove u kojima druga ugovorna strana stječe novčana sredstva, nepokretna ili pokretna sredstva odnosno stvari, pri čemu se može raditi ne samo stecanju prava vlasništva već i o nekom osnovu prava korištenja. U konkretnom slučaju ugovor o zakupu poslovnog prostora u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, u kojoj dužnosnik obnaša javnu dužnost, nedvojbeno predstavlja poslovni odnos u smislu članka 4. stavka 3. ZSSI-a obzirom da takvim ugovorom od tijela javne vlasti drugi poslovni subjekt stječe pravo korištenja imovine jedinice lokalne samouprave.

Pri tome treba imati u vidu i odredbu članka 1. stavak 2. ZSSI-a sukladno kojoj je svrha ovog Zakona sprječavanje utjecaja privatnih interesa na donošenje odluka od strane tijela javne vlasti odnosno sprječavanja sukoba između privatnih i javnih interesa u obnašanju javnih dužnosti, te jačanje povjerenja građana u tijela javne vlasti.

U odnosu na žalbeni prigovor vezan za izrečenu vrstu i visinu sankcije, Sud ističe da sukladno odredbi članka 69. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima se u žalbi ne mogu iznositi nove činjenice, pa u skladu s navedenom odredbom navedeni žalbeni prigovor, koji tužitelj iznosi tek u žalbi protiv prvostupanske presude, nije od utjecaja na zakonitost iste.

Radi navedenog, a obzirom da tužitelj u žalbi ne iznosi pravno relevantne prigovore koji bi utjecali na drugačije rješenje ove upravne stvari, Sud nije našao osnove za usvajanje žalbe.

Trebalo je stoga temeljem odredbe članka 74. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima odlučiti kao u izreci presude.

U Zagrebu 4. studenoga 2015.

Predsjednica vijeća
Ana Berengi Fellner, v.r.

Za točnost otpravka - ovlašteni službenik
Tanja Nemčić

