

REPUBLIKA HRVATSKA  
POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE  
O SUKOBU INTERESA

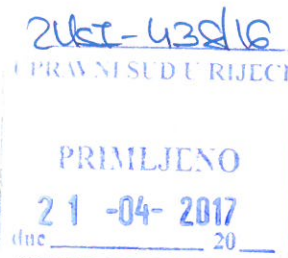


BROJ: 711-U-1582-P-211-15/17-211

PRIMLJENO: NEPOSREDNO - PREDANO POŠTI

..... dana 02-05-2017 20.....

Omot u privitku. Primjeraka ..... Priloga 215



Poslovni broj: Usž-2696/16-2

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

U IME REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Eveline Čolović Tomić, predsjednice vijeća, mr.sc. Ivica Kujundžića i mr.sc. Inge Vezmar Barlek, članova vijeća, te više sudske savjetnice Marine Zagorec, zapisničarke, u upravnom sporu tužiteljice Gordane Lipšinić iz Zajačkog Sela, Zajačko selo 17, koju zastupaju opunomoćenici iz Zajedničkog odvjetničkog ureda Josipa Jankovića, Mate Burazina, Darija Banića i Tomislava Foračkog iz Karlovca, Vranicanijeva 5/I, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Zagreb, Ulica kneza Mutimira 5, radi sukoba interesa, odlučujući o žalbi tužiteljice protiv presude Upravnog suda u Rijeci, poslovni broj: UsI-438/16-10 od 16. lipnja 2016., na sjednici vijeća održanoj dana 26. siječnja 2017.

presudio je

Odbija se žalba tužiteljice i potvrđuje presuda Upravnog suda u Rijeci, poslovni broj: UsI-438/16-10 od 16. lipnja 2016.

Obrazloženje

Osporenom presudom prvostupanjskog upravnog suda odbijen je tužbeni zahtjev tužiteljice za poništenje odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, broj 711-I-297-P-211-15/16-07-8 od 12. veljače 2016, a kojom odlukom je utvrđeno da je tužiteljica kao dužnosnica – gradonačelnica Grada Ozlja propustom da pravodobno obavijesti tuženika o stupanju Grada Ozlja u poslovne odnose sa trgovačkim društvom A.C.M. projektni biro d.o.o. iz Ozlja u kojem tužiteljčin suprug ima udio u vlasništvu, učinila povredu članka 18. stavak 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa, te joj je za spomenutu povredu izrečena sankcija iz članka 42. stavak 1. podstavak 2. citiranog Zakona – obustava isplate dijela neto mjesečne plaće u ukupnom iznosu od 10.000,00 kn koja će biti izvršena u 5 jednakih uzastopnih mjesečnih obroka, svaki u pojedinačnom iznosu od 2.000,00 kn.

Tužiteljica je protiv navedene presude izjavila žalbu kojom zakonitost iste pobija u cijelosti zbog pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. Navodi da iz obrazloženja pobijane presude kao i iz rezultata upravnog postupka koji je vođen pred tuženikom i koji je prethodio ovom konkretnom upravnom sporu očigledno je da je uslijed pretjeranog formalizma uz potpuno zanemarivanje osnovnih pravnih načela došlo do povrede prava tužiteljice, odnosno do donošenja nezakonite odluke na njezinu štetu. Ističe dalje da je neprihvatljivo da se suprotno procesu razvoja pravne države kao i aktualizacije načela zaštite pravne sigurnosti donosi odluka isključivo zasnovana na krutom formalizmu bez uzimanja u obzir okolnosti konkretnog slučaja, i bez utvrđivanja odlučnih činjenica. Tužiteljica smatra da pobijana presuda je nastala kao rezultat potpunog zanemarivanja potrebe za utvrđivanjem materijalne istine koja mora biti osnova utvrđivanja činjeničnog stanja kao



oslonca svake zakonite odluke. Konkretna postupak ne može biti lišen obveze utvrđivanja činjeničnog stanja te ocjene svakog dokaza pojedinačno i svih dokaza kao ukupnosti, kao i primjene zakonske odredbe prilagođene uvjetima i okolnostima istog postupka. Tijekom postupka utvrđene su činjenice koje same za sebe ali i u zajedništvu s ostalim činjenicama čine dokaz, te upućuju na zaključak u bitnom drugačiji od onog iskazanog u obrazloženju pobijane odluke. Naime, nesporno je utvrđeno da je tužiteljica kao dužnosnica na mjestu gradonačelnice grada Ozlja zatekla već postojeći poslovni odnos između grada Ozlja i društva ACM projektni biro d.o.o. Ozalj i da ona osobno nije ni na koji način sudjelovala u izboru najboljeg ponuditelja, niti je imala ikakvog utjecaja na utvrđivanje uvjeta ove poslovne suradnje. Posebno ističe da obveze iz Zakona o sprječavanju sukoba interesa se odnose na poslovne odnose koji započinju u vrijeme aktualnog mandata, i nipošto se ne mogu protegnuti na poslovne odnose koji su započeli prije početka obnašanja mandata gradonačelnice, jer u to vrijeme tužiteljica uopće nije bila dužnosnica. Osim toga nije moguća retroaktivnost primjene odredbi Zakona o sprječavanju sukoba interesa na odnose ostvarene prije nego li je dotična osoba postala dužnosnik. Tužiteljica svojim postupanjem u onim poslovnim odnosima s istim društvom koji su otpočeli nakon što je počela obnašati dužnost gradonačelnice u potpunosti je ispunila svoje obveze, i postupala u skladu sa odobrenjima tuženika. To što je formalno izostalo traženje suglasnosti u odnosu na poslovni odnos koji je bio u tijeku, i za koji tužiteljica uopće nije bila dužna tražiti takvu suglasnost, ništa ne mijenja na stvari niti ne utječe na činjenicu materijalno utvrđenu, a ne formalno nametnutu da nema zapreke za odvijanje poslovnog odnosa grada Ozlja s društvom ACM projektni biro d.o.o. Ozalj, u kontekstu primjene Zakona o sprječavanju sukoba interesa. Obzirom na navedeno, tužiteljica ističe da je očigledno da je činjenično stanje utvrđeno pogrešno i površno tek radi udovoljavanja osnovnih procesnih zahtjeva, time da je pretjerani formalizam onemogućio utvrđivanje pojedinih odlučnih činjenica te njihovo vrednovanje pod okolnostima konkretnog slučaja. Tužiteljica ustraje na tome da nije postupala suprotno odredbama Zakona o sprječavanju sukoba interesa, te da je kao dužnosnica u početku svojeg mandata zatekla već postojeću situaciju koju je kreirala njezina prethodnica na istoj dužnosti. U konkretnom slučaju posve je jasno da tužiteljica sporan poslovni odnos nije inicirala, nije u njemu sudjelovala, nije imala utjecaja na uvjete pod kojima se isti odvija i sve je to zatekla na dužnosti gradonačelnice Grada Ozlja kao stanje koje je kreirano prije nego li je postala dužnosnica. Pobijana presuda stoga je rezultat pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava.

Odluka o sankciji također je nezakonita i predstavlja sankcioniranje bez prethodnog utvrđivanja krivnje, čime se u pravni sustav uvodi novi oblik objektivne odgovornosti na način neusklađen s osnovnim pravnim načelima. U postupanju tužiteljice nema krivnje, nema štete za javni interes, niti ima materijalne štete na strani Grada Ozlja, već upravo suprotno, što i sam tuženik priznaje i prihvaća time što odobrava tužiteljici da nakon početka obnašanja dužnosti zaključuje nove ugovore s istim društvom.

Obzirom na navedeno, predlaže da Visoki upravni sud Republike Hrvatske žalbu prihvati kao osnovanu te pobijanu presudu Upravnog suda u Rijeci preinači na način da usvoji tužbeni zahtjev ili pak da istu ukine i vrati na ponovni postupak i odlučivanje.

U odgovoru na žalbu tuženik osporava osnovanost žalbe tužiteljice u cijelosti. Žalbeni razlog pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja neosnovan je i netočan. Tužiteljica u žalbi ne navode koje činjenice nisu točno ili potpuno utvrđene niti prilaže dokaze iz kojih bi proizlazilo da je činjenično stanje pogrešno utvrđeno. Nadalje, sama tužiteljica je u privitku svog očitovanja na odluku o pokretanju postupka pred tuženikom dostavila tuženiku narudžbenice iz kojih je nesporno utvrđeno da su iste izdane od strane Grada Ozlja za vrijeme





mandata tužiteljice kao gradonačelnice Grada Ozlja. Trgovačko društvo A.C.M. projektni biro d.o.o. je na temelju istih narudžbenica izvršilo usluge i izdalo račune, iz kojih proizlazi da su se narudžbenice odnosile na izgradnju projekata, nezakonito izgrađenih zgrada radi donošenja rješenja o izvedenom stanju. Nadalje, Povjerenstvo je utvrdilo da dužnosnica Gordana Lipšinić nije obavijestila Povjerenstvo o stupanju grada Ozlja u predmetne poslovne odnose sa trgovačkim društvom A.C.M. projektni biro d.o.o. Tuženik u odgovoru dalje navodi da tužiteljica ne osporava ovako utvrđeno činjenično stanje već daje pogrešna tumačenja o utvrđenom činjeničnom stanju, te posljedično o materijalnom pravu koje je na tako utvrđeno činjenično stanje potrebno primijeniti. Tužiteljica pogrešno tumači da cjelokupna poslovna suradnja navedenog trgovačkog društva i Grada Ozlja predstavlja jedinstveni poslovni odnos koji je započeo prije mandata tužiteljice te se nastavlja za vrijeme njenog mandata kao gradonačelnice Grada Ozlja. Naime, u konkretnom slučaju svakom izdanom narudžbenicom od strane Grada Ozlja zasnovan je poslovni odnos te je riječ o više zasebnih, poslovnih odnosa koji su sklapani za različite usluge koje je trgovačko društvo A.C.M. projektni biro d.o.o. izvršilo za Grad Ozalj. Na tako utvrđeno činjenično stanje tuženik je pravilno primijenio materijalno pravo. Naime, obveza prethodnog obavještavanja Povjerenstva iz članka 18. stavak 1. citiranog Zakona, objektivne je naravi i odnosi se na svaki pojedinačni poslovni odnos u kojem dužnosnik obnaša javnu dužnost, i poslovni subjekt u kojem član obitelji dužnosnika ima 0,5% ili više udjela u vlasništvu. Navodi tužiteljice u žalbi da nije sudjelovala u postupku izbora najpovoljnijeg ponuditelja nisu od važnosti za odlučivanje u ovom postupku. Isto tako nesporno je da je tužiteljica sukladno članku 18. stavak 1. citiranog Zakona obavijestila Povjerenstvo i tražila upute za postupanje prije stupanja u poslovni odnos Grada Ozlja i trgovačkog društva A.C.M. projektni biro d.o.o. koji se odnosio isključivo na izradu glavnog projekta rekonstrukcije i dogradnje dječjeg vrtića Zvončić, Ozalj, te je Povjerenstvo sukladno citiranom članku izradilo mišljenje sa uputama o načinu postupanja tužiteljice i tijela u kojem obnaša dužnost u tom konkretnom slučaju. Međutim, opisanim postupanjem tužiteljica nije otklonila povredu članka 18. stavak 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa počinjenu propustom obavještavanja Povjerenstva o ostalim poslovnim odnosima između Grada Ozlja i trgovačkog društva A.C.M. projektni biro d.o.o. u kojem suprug tužiteljice ima udjele u vlasništvu.

Tuženik dalje u odgovoru na žalbu ističe da svrha instituta prethodne obavijesti iz članka 18. citiranog Zakona, jest da Povjerenstvo prethodno nastanku konkretnog poslovnog odnosa razmotri i ocijeni koja je razina sukoba interesa prisutna kod dužnosnika u konkretnom slučaju, odnosno je li izvjestan nastanak povrede neke druge obveze ili zabrane propisane citiranim zakonom, te da utvrdi je li je moguće otkloniti nastanak takve povrede, i koje sve mjere i postupke dužnosnik u tijelu u kojem obnaša dužnost moraju poduzeti kako bi se zaštitio javni interes. Beziznimnost postojanja povrede članka 18. stavak 1. citiranog Zakona u slučaju propusta podnošenja pravodobne obavijesti Povjerenstvu nedvojbeno proizlazi i iz pravne posljedice ništetnosti pravnih poslova odnosno pravnih akata sklopljenih odnosno donesenih bez prethodne obavijesti Povjerenstvu, propisane u stavku 6. istog članka Zakona. Slijedom navedenog, tuženik predlaže Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske da žalbu tužiteljice odbije kao neosnovanu.

Žalba nije osnovana.

Ispitujući osporenu presudu u granicama razloga navedenih u žalbi, ovaj Sud nalazi da prvostupanijski sud pobijanom odlukom nije povrijedio zakon na štetu tužitelja te da je za svoju odluku naveo valjane, argumentirano obrazložene razloge utemeljene na podacima sveza spisa i pravilnoj primjeni mjerodavnog materijalnog prava.



Naime, prema odredbi članka 66. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12. i 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 upravnog suda ne može ocijeniti nezakonitom niti po jednoj osnovi propisanoj citiranom zakonskom odredbom.

To stoga jer je, prema podacima sveza spisa, postupak prije donošenja osporene odluke proveden sukladno odredbama Zakona o upravnim sporovima, a prvostupanjski upravni sud je istu utemeljio na dokazima i činjenicama utvrđenim u postupku donošenja pojedinačne odluke javnopravnog tijela kao i tijekom upravnog spora. Prema ocjeni ovog Suda pravilno je prvostupanjski sud odbio tužbeni zahtjev tužitelja kao neosnovan. Pri tomu se prvostupanjski sud osnovano pozvao na odredbu članka 18. Zakona o sprječavanju sukoba interesa (Narodne novine, broj 26/11., 12/12., 126/12., 48/13.-proč.tekst, 57/15.), prema kojem u slučaju kada tijelo u kojem dužnosnik obnaša javnu dužnost stupa u poslovni odnos s poslovnim subjektom u kojem član uže obitelji dužnosnika ima 0,5% ili više udjela u vlasništvu, dužnosnik je dužan o tome pravodobno obavijestiti Povjerenstvo. Pravilno utvrđuje prvostupanjski sud da je nesporno da je tužiteljica u predmetnom razdoblju imala položaj dužnosnika u odnosu na kojeg se primjenjuju odredbe citiranog Zakona te da je tužiteljčin suprug imao više od 0,5% udjela u vlasništvu trgovačkog društva A.C.M. projektni biro d.o.o. iz Ozlja. Isto tako, nesporno je da za pravne poslove, u odnosu na koje je tuženik zasnovao svoju odluku, tužiteljica nije tuženiku dostavila prethodne obavijesti. Prema pravnom shvaćanju ovoga Suda, sama činjenica propusta podnošenja pravodobne obavijesti Povjerenstvu predstavlja povredu članka 18. stavak 1. citiranog Zakona o sprječavanju sukoba interesa. Pri tome, po ocjeni ovoga Suda, obveza prethodnog obavješćavanja Povjerenstva iz članka 18. stavak 1. citiranog Zakona objektivne je naravi i odnosi se na svaki pojedinačni poslovni odnos u koji stupaju tijelo u kojem dužnosnik obnaša javnu dužnost i poslovni subjekt u kojem član obitelji dužnosnika ima 0,5% ili više udjela u vlasništvu.

Prigovor tužiteljice iz žalbe da nije sudjelovala u postupku izbora najpovoljnijeg ponuditelja nisu od važnosti za odlučivanje u ovom postupku obzirom na gore navedeno. Isto tako prigovor tužiteljice o visini sankcije je u cijelosti neosnovan, budući da je izbor sankcije obavljen u okviru zakonom dane ovlasti, te podliježe slobodnoj diskrecionoj ocjeni tuženika.

Kraj takvog stanja stvari, Sud ne nalazi osnovanim prigovore tužiteljice iz žalbe o nepravilnoj primjeni materijalnog prava. To tim više što tužiteljica pravilnost osporene presude u stvari pobija pozivajući se na iste činjenice i dokaze na koje se poziva prvostupanjski sud, ali ih drugačije tumači, dajući svoje viđenje i ocjenu činjeničnog stanja utvrđenog u postupku te svoju interpretaciju primijenjenog materijalnog prava, što nije pravno odlučno za ocjenu zakonitosti osporene presude.

Kako, dakle, tužiteljica u žalbi ne iznosi pravno relevantne prigovore koji bi utjecali na drugačije rješenje ove upravne stvari, to Sud nije našao osnove za usvajanje žalbe.

Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 74. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima, žalbu odbiti kao neosnovanu.

U Zagrebu 26. siječnja 2017.

Predsjednica vijeća  
Evelina Čolović Tomić, v.r.  
Za točnost ispravka - ovlašten službenik  
Tanja Nemčić



