



POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE
O SUKOBU INTERESA

BROJ: 7M-4-2378-P-49-18/20-13-1

PRIMLJENO: NEPOSREDNO - PREDANO POŠTI

..... dana 06.07.2020. 20.....

..... u privitku. Primjeraka 1..... Priloga 1.....

REPUBLIKA HRVATSKA
UPRAVNI SUD U SPLITU
Put Supavlja 1.

U IME REPUBLIKE HRVATSKE

P R E S U D A

Upravni sud u Splitu, po sucu Marici Goreta, uz sudjelovanje zapisničarke Helene Papac, u upravnom sporu tužitelja Branka Kutija, zastupanog po opunomoćeniku mr.sc. Ivi Brkić, odvjetniku u Zadru, Siroka ul. 14., protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, radi odlučivanja o sukobu interesa, nakon održane javne rasprave zaključene dana 19. lipnja 2020., u prisutnosti opunomoćenika tužitelja a u odsutnosti tuženika, dana 29. lipnja 2020.,

p r e s u d i o j e

I.Odbija se kao neosnovan tužbeni zahtjev tužitelja za poništenje odluke tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, broj: 711-I-1156-P-49-18/19-08-8 od 5. travnja 2019. godine.

II.Odbija se kao neosnovan zahtjev tužitelja za naknadom troškova upravnog spora.

Obrazloženje

Osporavanom odlukom tuženika, broj: 711-I-1156-P-49-18/19-08-8 od 5. travnja 2019. u točki I. izreke utvrđeno je da je stupanjem u radni odnos u Županijskoj upravi za ceste Zadarske županije s kojom je Grad Benkovac za vrijem mandata dužnosnika Branka Kutije stupao u poslovne odnose, i to unutar razdoblja od godine dana od dana prestanka obnašanja dužnosti gradonačelnika Grada Benkovca, bez prethodne suglasnosti Povjerenstva, dužnosnik Branko Kutija počinio povredu članka 20. stavka 1. ZSSI-a. Istom Odlukom je u točki II. izreke određeno da će na temelju članka 20. stavka 5. ZSSI-a Povjerenstvo o povredi utvrđenoj u točci I. izreke ove Odluke obavijestiti nadležno državno odvjetništvo.

U pravodobno podnesenoj tužbi ovome суду tužitelj navodi da je pobijana odluka neosnovana. U bitnome se navode utvrđenja i zaključci tuženika iz pobijane odluke te ističe da iz nespornih činjenica Povjerenstvo izvodi pogrešne zaključke o pravu, da je pogreška u logici pobijane Odluke evidentna i konkretna te suprotna osnovnoj svrsi ZSSI pri tome se pozivajući na odredbu članka 1. te članka 2. stavak 2. ZSSI. Navodi se naime da je temelj za odluku o postojanju sukoba interesa utvrđenje da postoji sukob privatnog i javnog interesa u obnašanju neke javne ovlasti, a o tome sukobu u konkretnom slučaju da nema niti govora te da ga tuženik

niti ne utvrđuje. Štoviše, tuženik da uopće ne dovodi u pitanje opravdanost sporne Odluke o sufinanciranju geodetskog snimanja te da i sam drži da su Odluke o sufinanciranju geodetskog snimanja doneșene u javnom interesu, te da kod donošenja tih odluka nije bilo upliva privatnog interesa. Istači se da tuženik pogrešno smatra da je sufinanciranje geodetske izmjere javnih cesta od dva nadležna državna tijela – poslovni odnos u smislu odredbe članka 4. stavak 3. ZSSI. Smatra da se radi o taksativno navedenim primjerima kada se radi o poslovnom odnosu, te da se uvjek radi o „obliku stjecanja sredstava od tijela javne vlasti“ te da nema sukoba javnog i privatnog interesa. Osim toga, Županijska uprava za cesta Zadarske županije da je javno tijelo sa javnopravnim ovlastima, baš kao i Grad Benkovac, pa da je nonsens zaključivati da je kod zaključenja ugovora o sufinanciranju došlo do povrede privatnog i javnog interesa. Nadalje se u tužbi navodi da je činjenica da su Grad Benkovac i Županijska uprava za ceste Zadarske županije dana 17. lipnja 2016. zaključili Sporazum o sufinanciranju geodetskih usluga za snimanje javnih i nerazvrstanih cesta u Benkovcu (dalje u tekstu – Sporazum), potom da su 18. srpnja 2016. zaključili Dodatak Sporazumu o sufinanciranju usluga za snimanje javnih i nerazvrstanih cesta u Benkovcu te da su dana 22. rujna 2016. zaključili Aneks Sporazumu o sufinanciranju geodetskih usluga za snimanje javnih i nerazvrstanih cesta u Benkovcu, Perušiću Benkovačkom i Podgrađu. Međutim, sklapanje takvog sporazuma da predstavlja upravo vršenje javne dužnosti od strane Grada Benkovca i vršenje javne dužnosti od strane Županijske uprave za ceste Zadarske županije u javnom interesu i po sili zakona. Poziva se na odredbu članka 2. stavak 1. točka 5., 6. i 19. Zakona o cestama („Narodne novine“ broj 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14 dalje u tekstu – Zakon o cestama, navodeći da Grad Benkovac sukladno odredbi članka 107. istog Zakona upravlja nerazvrstanim cestama koje se nalaze na području ove jedinice lokalne samouprave, dok da je Županijska uprava za ceste Zadarske županije upravitelj javnih cesta koje se nalaze na području Zadarske županije, pa tako i lokalne ceste oznake L63125 koja je predmetom zaključenog Sporazuma. Sukladno odredbi članka 108. Zakona o cestama, Grad Benkovac da je dužan u svom proračunu osigurati građenje, rekonstrukciju i održavanje nerazvrstanih cesta koje se nalaze na njegovom području te da sukladno odredbi članka 83. Zakona o cestama, Županijska uprava za cesta u okviru svoje djelatnosti organizira, odnosno obavlja poslove: pripreme izrade stručnih podloga za četverogodišnje programe građenja i održavanja županijskih cesta i lokalnih cesta; održavanja iz članka 26. Zakona o cestama županijskih i lokalnih cesta; ostale poslove upravljanja iz članka 31. Zakona o cestama županijskim i lokalnim cestama, građenja i rekonstrukcije iz članka 23. Zakona o cestama županijskih i lokalnih cesta; financiranje građenja, rekonstrukcija i održavanja županijskih i lokalnih cesta itd. Prema navedenom Grad Benkovac i Županijska uprava za ceste Zadarske županije da su kao upravitelji nerazvrstanih cesta i lokalnih cesta na području Grada Benkovca, pristupili zaključenju Sporazuma koji je pak sklopljen s ciljem planiranja projekta koji bi se odnosili na rekonstrukcije lokalnih i nerazvrstanih cesta, a koji bi se sufinancirali iz EU ili nacionalnih fondova. Sporazumom da je tako utvrđeno da će ugovorne stranke snositi odnosno sufinancirati nabavu geodetskih usluga snimanja i izrade geodetskih elaborata predmetom kojih su javne i nerazvrstane ceste definirane tim Sporazumom, i to na način da je svaka od tih ugovornih stranaka obveznik sufinanciranja točno određenog dijela na koji se te geodetske usluge odnose. Nadalje, tim Sporazumom da je utvrđeno i kako će Grad Benkovac provesti postupak javne nabave u svrhu evidentiranja, snimanja i izrade geodetskog elaborata izvedenog stanja za predmetne ceste, u koju svrhu će isti osigurati određena sredstva, dok da će Županijska uprava za ceste Zadarske županije osigurati materijalna sredstva za svoj dio sufinanciranja. Iz navedenog da je razvidno, kao i iz dokumentacije koja je dostavljena uz predmetnu Odluku Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, kako su Grad Benkovac i Županijska uprava za ceste Zadarske županije, razmjerno svojim udjelima u odnosu na ceste koje se nalaze pod njihovim upravljanjem, sufinancirali određeni iznos u svrhu izrade geodetskog elaborata izvedenog slaganja tih cesta, i tu da nema nikakvog poslovnog odnosa između Grada Benkovca

i Županijske uprave za ceste Zadarske županije. Tim više što da su Grad Benkovac i Županijska uprava za ceste Zadarske županije upravo po sili zakona određeni kao upravitelji nerazvrstanih odnosno lokalnih cesta te da su kao takvi neminovno bili međusobno povezani, odnosno da je kod njih moralo doći do suradnje konkretno u pogledu izrade predmetnog geodetskog elaborata, ali da nema govora i o njihovom poslovnom odnosu u smislu odredbe članka 4. stavak 3. Zakona o sprečavanju sukoba interesa jer da nije riječ o sklapanju ugovora koji bi bio zaključen nakon provedenog postupka javne nabave, državnih potpora i drugih oblika stjecanja sredstava od tijela javne vlasti, niti o koncesijama ili ugovorima javno-privatnog vlasništva. Stoga da tuženik neosnovano zaključuje da se radi o povredi iz članka 20. stavak 1. i da je takav zaključak pravni nonsens. Ovakvo neosnovano tumačenje ZSSI da bi značilo da se bivši premijer ili predsjednik ne može godinu dan nakon isteka mandata zaposliti nigdje u javnom sektoru, pa čak niti kao prosvjetni djelatnik, jer da nesporno država po zakonu financira npr. plaće sveučilišnih profesora. Po logici koju slijedi tuženik dužnosnik vlade, ministarstva i sl. da bi trebao najmanje godinu dana od dana prestanka dužnosti biti nezaposlen i ne ostvarivati egzistenciju, pa da se tako ne bi uopće mogao zaposliti u javnom sektoru, primjerice u državnoj upravi, da ne bi mogao biti zaposlenik Hrvatskih šuma, Eektre, Pošte, Željeznice, Jadrolinije, Hrvatskih cesta, Hrvatskih autocesta i zapravo nijedne javne ustanove, jer da rad svih navedenih u jednome dijelu temeljem zakona sufinancira država. Slijedom navedenog da nema govora o bilo kakvom poslovnom odnosu u kojem bi bio Grad Benkovac u vrijeme kada je Branko Kutija bio gradonačelnik istog s Županijskom upravom za ceste Zadarske županije, već da se radi o vršenju zakonom utemeljenih javnih ovlasti i dužnosti, a osobito da nema govora o tome da bi se radilo o neko vrsti stjecanja „od tijela javne vlasti“. Slijedom navedenog se tužbom predlaže da se pobijana odluka poništi bez vraćanja predmeta na novi postupak uz obvezu tuženiku da tužitelju naknadi prouzročeni trošak ovog spora.

Tuženik u odgovoru na tužbu u cijelosti osporava osnovanost tužbe i postavljenog zahtjeva te ističe da ostaje kod svih utvrđenja i pravnih tumačenja iznesenih u obrazloženju osporavane Odluke. Navodi se naime da je tuženik u okviru svog djelokruga rada i nadležnosti na 45. sjednici održanoj dana 5. travnja 2019.g. donio osporavnu odluku. Poziva se na odredbu članka 20. stavak 1. i 4. ZSSI-a navodeći da je, da bi došlo do povrede odredbe članka 20. stavka 1. ZSSI-a, potrebno ispunjenje sljedećih objektivnih okolnosti: da je za vrijeme mandata dužnosnika postojao poslovni odnos između tijela javne vlasti u kojem je dužnosnik obnašao dužnost i poslovog subjekta u kojem se dužnosnik nakon prestanka obnašanja dužnosti zaposlio te da je dužnosnik propustio sukladno članku 20. stavku 4 . ZSSI-a zatražiti suglasnost Povjerenstva na sklapanje takvog ugovora o radu. Navedene pretpostavke da su bile ispunjene u konkretnom slučaju jer da je u razdoblju u kojem je tužitelj obnašao dužnost gradonačelnika Grada Benkovca postojao poslovni odnos između Grada Benkovca i Županijske uprave za ceste Zadarske županije, u kojoj je dužnosnik u roku od godine dana od prestanka obnašanja dužnosti zasnovao radni odnos, a bez da je prethodno zatražio suglasnost za sklapanje ugovora o radu s navedenom ustanovom u smislu članka 20. stavka 4. ZSSI-a. Istim se i to da za primjenu zakonske odredbe članka 20. stavka 1. ZSSI-a nije od važnosti proizlazi li iz okolnosti konkretnog slučaja postojanje sukoba interesa. Naime, ispitivanje okolnosti konkretnog slučaja te utvrđivanje bi li se dužnosnik povodom stupanja u radni odnos našao u sukobu interesa, da postaje relevantno prilikom primjene članka 20. stavka 4. ZSSI-a, kojim je propisana iznimka od ograničenja iz stavka 20. stavka 1. ZSSI-a. U tom slučaju, kada dužnosnik zatraži suglasnost tuženika za stupanje u radni odnos u pravnoj osobi s kojom je tijelo u kojem je dužnosnik obnašao dužnost bilo u poslovnom odnosu za vrijeme njegova mandata, tuženik da sagledava bi li se dužnosnik zasnivanjem takvog radnog odnosa našao u sukobu interesa, cijeneći napose dužnosnikovu ulogu u nastanku poslovнog odnosa te sve druge bitne okolnosti i o tome donosi odluku u formi prethodne suglasnosti. Tuženik da stoga u provedenom postupku nije uopće utvrđivao je li se dužnosnik zasnivanjem radnog odnosa u Županijskoj upravi za ceste Zadarske

županije našao u situaciji sukoba interesa, a što da bi ispitivao da je tužitelj u smislu članka 20. stavka 4. ZSSI-a podnio zahtjev za davanjem suglasnosti, već da je utvrdio povredu ZSSI-a na strani tužitelja nastalu stupanjem u radni odnos u Županijskoj upravi za ceste Zadarske županije unutar razdoblja od dvanaest mjeseci od dana prestanka obnašanja dužnosti gradonačelnika Grada Benkovca s obzirom da je u vrijeme obnašanja navedene dužnosti postojao poslovni odnos između Grada Benkovca i Županijske uprave za ceste. Tuženik smatra potrebnim istaknuti da je zakonodavac situacije iz članka 20. stavka 1. ZSSI-a, dakle situacije u kojima se dužnosnik zapošljava u poslovnom subjektu s kojim je tijelo javne vlasti za vrijeme mandata dužnosnika stupalo u poslovne odnose, apriori predvidio kao situacije u kojima se presumira postojanje mogućnosti da je dužnosnik iskoristio javnu dužnost kako bi osigurao zapošljavanje nakon prestanak mandata, a što da nedvojbeno predstavlja dužnosnikov privatni interes. Svrha instituta suglasnosti iz članka 20. stavka 4. ZSSI-a jest da tuženik prethodno stupanju u pojedini radni odnos razmotri i ocijeni je li i koja razina sukoba interesa prisutna u konkretnom slučaju te ovisno o tome dužnosniku da ili uskrti davanje suglasnosti za stupanje u radni odnos. Prema tome, isključivo je da je tuženik nadležan i ovlašten u konkretnoj situaciji, a na temelju podnesenog zahtjeva za davanjem suglasnosti sukladno članku 20. stavku 4. ZSSI-a, procjenjivati postojanje sukoba interesa pa da je stoga procjena tužitelja da u konkretnoj situaciji nema sukoba interesa irrelevantna za postupanje u ovom predmetu. Tuženik da je do sada u sličnim postupcima povodom zahtjeva dužnosnika donosio odluke kojima je davao ili uskraćivao prethodnu suglasnost za zasnivanje radnog odnosa, ovisno o tome bi li se zapošljavanjem u određenom poslovnom subjektu dužnosnik našao u situaciji sukoba interesa. U odnosu na tužbeni navod da u konkretnom slučaju ugovori o sufinanciranju sklopljeni između Grada Benkovca i Županijske uprave za ceste Zadarske županije ne predstavljaju poslovni odnos u smislu članka 4. stavka 3. ZSSI-a, tuženik ističe da se poslovnim odnosom u smislu navedenog članka ZSSI-a smatraju ugovori o javnoj nabavi, državne potpore i drugi oblici stjecanja sredstava od tijela javne vlasti, koncesije i ugovori javno-privatnog partnerstva, osim državnih potpora u slučaju elementarnih nepogoda. Povjerenstvo da obrazlaže da je Zakonom o cestama („Narodne novine“ broj 84/11., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.), na koji se poziva i sam tužitelj, uređen pravni status javnih cesta i nerazvrstanih cesta, način korištenja javnih cesta, upravljanje javnim cestama, mjere za zaštitu javnih i nerazvrstanih cesta i prometa na njima, koncesije, financiranje i nadzor javnih cesta. Poziva se na članak 2. stavak 1. točka 4., 5., 6. i 19. te članak 107. navedenog zakona te ističe da, s obzirom da je organiziranje i obavljanje komunalne djelatnosti sukladno Zakonu o komunalnom gospodarstvu u nadležnosti jedinica lokalne samouprave, proizlazi da je upravljanje, građenje i održavanje nerazvrstanih cesta također u nadležnosti istih te da je navedenim odredbama Zakona o cestama jasno utvrđeno da županijska uprava za ceste upravlja županijskim i lokalnim cestama, a jedinica lokalne samouprave nerazvrstanim cestama na svom području a što da ni tužitelj ne osporava. Slijedom navedenoga, na temelju Zakona o cestama Grad Benkovac da upravlja nerazvrstanim cestama koje se nalaze na području te jedinice lokalne samouprave dok je Županijska uprava za ceste Zadarske županije upravitelj javnih cesta (lokalnih i županijskih) koje se nalaze na području Zadarske županije. Tuženik nadalje ističe da je Sporazumom o sufinanciranju geodetskih usluga za snimanje javnih i nerazvrstanih cesta u Benkovcu od 17. lipnja 2016. sklopljenim između Grada Benkovca i Županijske uprave za ceste Zadarske županije određeno da Grad Benkovac sufinancira nabavu geodetskih usluga snimanja i izrade geodetskih elaborata, ne samo za nerazvrstan cesti, već i za dio lokalne ceste L63125, a Sporazumom o sufinanciranju geodetskih usluga za snimanje javnih i nerazvrstanih cesta u Benkovcu, Perušiću Benkovačkom i Podgrađu od 16. kolovoza 2016.g. Grad Benkovac da se obvezao, uz financiranje geodetskih usluga snimanja nerazvrstanih cesta, sufinancirati i snimanje dijela županijske ceste ŽC 6051 te dijela lokalne ceste LC 63130. S obzirom da je upravljanje, građenje, rekonstrukcija i održavanje županijskih i lokalnih cesta u nadležnosti Županijske

uprave za ceste Zadarske županije, dok je u nadležnosti Grada Benkovca isključivo održavanje i upravljanje nerazvrstanim cestama, tuženik smatra da sufinanciranje nabave geodetskih usluga snimanja i izrade geodetskih elaborata za dio lokalne ceste te sufinanciranje snimanja dijela županijske i lokalne ceste od strane Grada Benkovca, za Županijsku upravu za ceste Zadarske županije predstavlja oblik stjecanja sredstava od navedene jedinice lokalne samouprave, odnosno predstavlja poslovni odnos u smislu članka 4. stavka 3. ZSSI-a. Naime, stjecanje sredstava od tijela javne vlasti da ne podrazumijeva isključivo izravnu isplatu finansijskih sredstava određenoj pravnoj ili fizičkoj osobi, već po samom tekstu zakona svaki oblik stjecanja sredstava od tijela javne vlasti, što da nedvojbeno obuhvaća i sufinanciranje određenih projekata od strane Grada Benkovca, kao što su u konkretnom slučaju nabava geodetskih usluga snimanja i izrade geodetskih elaborata lokalne ceste te nabava usluga snimanja lokalne i županijske ceste. Vezano za navod tužitelja da su Grad Benkovac i Županijska uprava za ceste Zadarske županije upravo po sili zakona određeni kao upravitelji nerazvrstanih, odnosno lokalnih cesta te da je kod njih moralo doći do suradnje u pogledu izrade predmetnog geodetskog elaborata, tuženik ističe da u konkretnom predmetu nije dovedena u pitanje potreba niti opravdanost sklapanja predmetnih sporazuma između Grada Benkovca i Županijske uprave za ceste Zadarske županije. Međutim, nakon sklapanja navedenih ugovora na tužitelja da se primjenjuje zabrana propisana člankom 20. stavkom 1. ZSSI-a te da tužitelj nije smio u razdoblju od godine dana od dana prestanka obnašanja dužnosti, stupiti u radni odnos u Županijskoj upravi za ceste Zadarske županije, osim u slučaju da je od tuženika ishodio suglasnost iz članka 20. stavka 4. ZSSI-a, što isti nije učinio. U pogledu navoda iz tužbe da bi ovakvo tumačenje Zakona značilo da se primjerice bivši premijer ne može godinu dana nakon isteka mandata zaposliti nigdje u javno sektoru, niti u nizu ustanova i trgovачkih društava čiji rad temeljem zakona sufinancira država, tuženik ističe kako su isti navodi neosnovani s obzirom da je člankom 20. stavkom 4. ZSSI-a propisana mogućnost da dužnosnik zatraži i dobije suglasnost tuženika za stupanje u radni odnos u poslovnom subjektu s kojim je tijelo javne vlasti u kojem je obnašao dužnost, za vrijeme njegova mandata, bilo u poslovnom odnosu, a pod uvjetom da iz okolnost konkretnog slučaja proizlazi da ne postoji sukob interesa. Slijedom navedenog, tuženik da je u predmetnoj odluci pravilnom primjenom odredbi upravnog postupka pravilno i potpuno utvrdio činjenično stanje i na tako utvrđeno činjenično stanje pravilno primijenio materijalno pravo. Predlaže da se tužbeni zahtjev tužitelja odbije.

U tijeku ovog upravnog spora je dostavom podnesaka i održavanjem rasprave svakoj stranci u smislu odredbe članka 6. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ broj: 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17 – dalje: ZUS) dana mogućnost izjašnjavanja o zahtjevima i navodima drugih stranaka te o svim činjenicama i pravnim pitanjima koja su predmet ovog upravnog spora.

Na ročištu za raspravu održanom dana 19. lipnja 2020. tužitelj je po svom opunomoćeniku ostao kod navoda tužbe i tužbenog zahtjeva ističući da je stav Povjerenstva za sprječavanje sukoba interesa pretjerano formalan te utemeljen na pogrešnom tumačenju zakona posebno ističući da su Županijska uprava za ceste i Grad Benkovac tijela javne vlasti radi čega da se ne može raditi o potencijalnom sukobu interesa budući su oba tijela javne vlasti i postupaju isključivo u javnom interesu.

Tuženik na navedeno ročište za raspravu nije pristupio, iako uredno pozvan, no, isti je svoj izostanak pisanim podnescima opravdao predlažući da se ročište održi u njegovoj odsutnosti.

Sud je izveo dokaze pregledom i čitanjem isprava priloženih ovome spisu kao i cjelokupnog spisa tuženog tijela koji je ovom sudu dostavljen uz odgovor na tužbu. Drugih dokaznih prijedloga stranke nisu imale.

Nakon ocjene izvedenih dokaza i razmatranja svih pravnih i činjeničnih pitanja sukladno odredbi članka 55. stavka 3. ZUS-a ovaj sud cijeni da tužbeni zahtjev nije osnovan.

Tužitelj je zatražio i popisao troškove ovog upravnog spora.

Iz podataka spisa ovog upravnog spora te podataka spisa tuženog tijela dostavljenog uz odgovor na tužbu razvidno je i među strankama nesporno: da je tužitelj obnašao dužnost gradonačelnika Grada Benkovca u razdoblju od 11. lipnja 2013. do 30. svibnja 2017.; da je tužitelj temeljem odluke Županijske uprave za ceste Zadarske županije (dalje ŽUC) od 01. prosinca 2017. te potom sklopljenog Ugovora o radu od 20. prosinca 2017. navedenog dana tj. 20. prosinca 2017. stupio u radni odnos kod navedenog poslodavca (ŽUC) na poslovima zamjenika ravnatelja; da je Grad Benkovac, zastupan po dužnosniku Branku Kutiji (ovdje tužitelj), kao gradonačelniku navedene jedinice lokalne samouprave, sklopio sa Županijskom upravom za ceste Zadarske županije Sporazum o sufinanciranju geodetskih usluga za snimanje javnih i nerazvrstanih cesta u Benkovcu od 17. lipnja 2016.g., Sporazum o sufinanciranju geodetskih usluga za snimanje javnih i nerazvrstanih cesta u Benkovcu, Perušiću Benkovačkom i Podgradu od 16. kolovoza 2016.g., dodatak Sporazumu o sufinanciranju geodetskih usluga za snimanje javnih i nerazvrstanih cesta u Benkovcu od 18. srpnja 2016.g. i Aneks Sporazuma o sufinanciranju geodetskih usluga za snimanje javnih i nerazvrstanih cesta u Benkovcu, Perušiću Benkovačkom i Podgrađu od 22. rujna 2016.g.

Iz Sporazuma o sufinanciranju geodetskih usluga za snimanje javnih i nerazvrstanih cesta u Benkovcu od 17. lipnja 2016. razvidno je da je isti, kako se to navodi u članku 1., sklopljen s ciljem sveobuhvatnosti u planiranju projekata, dostižnosti rokova za prijavu projekta rekonstrukcije lokalne i nerazvrstanih cesta za sufinanciranje iz EU ili nacionalnih fondova te da stranke suglasno utvrđuju da je Grad Benkovac investitor projektne dokumentacije za rekonstrukciju Ulice kralja Dmitra Zvonimira, u duljini 870 m i projektne dokumentacije za rekonstrukciju ulica dio Šetališta kneza Branimira, Ulica Stjepana Radića, Ulica knezova Šubića bribirskih i Ulica don Mate Klarića u duljini od 1065 m, a koje su sastavni dio lokalne cesta L63125 koja ima duljinu od 2800m. Nadalje, člankom 2. istog Sporazuma stranke su utvrdile da se istim uređuje sufinanciranje geodetskih usluga u postupku evidentiranja, snimanja i izrade geodetskih elaborata izvedenog stanja za: 1. lokalnu cestu u Benkovcu L63125 u čijem sastavu su : Ulica Kralja Dmitra Zvonimira, dio Šetališta kneza Branimira, Ulica Stjepana Radića, Ulica knezova Šubića bribirskih i Ulica don Mate Klarića u duljini od 1935m, odnosno zajedničkoj duljini od 2800m te 2. nerazvrstanu cestu obitelji Benković (stopenice, staza, zelena površina) i Trg dr. Franje Tuđmana (trg, parking, nogostup, staza, zelena površina), a sve s ciljem uknjižbe javnog dobra u općoj uporabi uz upis upravljanja nerazvrstanim cestama u korist Grada Benkovca, a lokalne ceste u korist Županijske uprave za ceste Zadarske županije. Člankom 6. ovog Sporazuma Županijska uprava za ceste se obvezala sufinancirati nabavu geodetskih usluga snimanja i izrade geodetskih elaborata iz članka 2. točke 1. istog Sporazuma na način da će se sufinancirati samo snimanje dijela lokalne ceste L63125 u duljini od 865 metara. Grad Benkovac se obvezao sufinancirati nabavu geodetskih usluga snimanja i izrade geodetskih elaborata iz članka 2. točke 1. Sporazuma na način da će sufinancirati samo dio lokalne ceste L63125 u duljini od 1935 metara, a u cijelosti financirati nabavu geodetskih usluga snimanja i izrade geodetskih elaborata iz članka 2. točka 2. ovog Sporazuma. Ugovoren je i da će, nakon provedenog postupka javne nabave sporazumno stranke dopunom toga Sporazuma utvrditi pojedinačno utvrđene finansijske obveze prema odabranom ponuditelju.

Iz Dodatka Sporazumu o sufinanciranju geodetskih usluga za snimanje javnih i nerazvrstanih cesta u Benkovcu od 18. srpnja 2016. razvidno je da su istim utvrđene pojedinačne finansijske obaveze prema odabranom ponuditelju nakon što je Grad Benkovac proveo postupak javne nabave bagatelne vrijednosti.

Iz Sporazuma o sufinanciranju geodetskih usluga za snimanje javnih i nerazvrstanih cesta u Benkovcu, Perušiću Benkovačkom i Podgrađu od 16. kolovoza 2016. razvidno je da člankom 1. stranke suglasno utvrđuju da se isti sklapa s ciljem sveobuhvatnosti u planiranju

projekata, dostižnosti rokova za prijavu projekata Grada za sufinanciranje iz EU fondova te da je Grad investitor projektne dokumentacije za izgradnju mjesne vodovodne mreže u naselju Perušić Benkovački gdje se vodovod, između ostalog, polaže preko županijske ceste ŽC 6051 u duljini od 1900m, a koja ima ukupnu duljinu od 5600m i projektne dokumentacije za izgradnju mjesne vodovodne mreže u naselju Podgrađe gdje se vodovod, između ostalog, polaže preko lokalne ceste LC 63130 u duljini od 1400m, a koja ima ukupnu duljinu od 6200m. Člankom 2. Sporazuma stranke suglasno utvrđuju da se istim uređuje sufinanciranje geodetskih usluga u postupku evidentiranja, snimanja i izrade geodetskih elaborata izvedenog stanja za: 1.županijsku cestu u Perušić Benkovački ŽC 6051, u ukupnoj duljini od 5600m, 2.lokalnu cestu u Podgrađu LC 63130, u ukupnoj duljini od 6200m, 3.nerazvrstane ceste, br. 1.,2.,3.,4. i 5. u Perušić Benkovački, ukupne duljine cca 1550 m, 4.nerazvrstane ceste, br. 1.,2. i 3. u Podgrađu, ukupne duljine cca 1370m, 5.nerazvrstane ceste, br. 1.,2., 3., 4., 5., 6. i 21. u Benkovcu, ukupne duljine cca 3145m, a sve s ciljem uknjižbe javnog dobra u općoj uporabi uz upis upravljanja nerazvrstanim cestama u korist Grada Benkovca, a županijske i lokalne ceste u korist Županijske uprave za ceste. Člankom 6. istog Sporazuma Županijska uprava za ceste Zadarske županije obvezala se sufinancirati nabavu geodetskih usluga snimanja i izrade geodetskih elaborata iz članka 2. točke 1. ovog Sporazuma na način da će sufinancirati samo snimanje dijela županijske ceste ŽC 6051, u duljini od 3700 metara, a iz članka 2. točke 2. ovog sporazuma na način da će sufinancirati samo snimanje dijela lokalne ceste LC 63130 u duljini od 4800 metara. Grad Benkovac obvezao se sufinancirati nabavu geodetskih usluga snimanja i izrade geodetskih elaborata iz članka 2. točke 1. ovog Sporazuma na način da će sufinancirati samo snimanje dijela županijske cesta ŽC 6051, u duljini od 1900m, gdje se polaže trasa mjesne vodovodne mreže Perušić Benkovački, a iz članka 2. točke 2. ovog Sporazuma na način da će sufinancirati samo snimanje dijela lokalne ceste LC 63130 u duljini od 1400m, gdje se polaže trasa mjesne vodovodne mreže Podgrađe. Grad se obvezao financirati u cijelosti i nabavu geodetskih usluga snimanja i izrade geodetskih elaborata za nerazvrstane ceste iz članka 2. točke 3., točke 4. i točke 5. ovog Sporazuma.

Iz Aneksa Sporazuma o sufinanciranju geodetskih usluga za snimanje javnih i nerazvrstanih cesta u Benkovcu, Perušiću Benkovačkom i Podgrađu od 22. rujna 2016. razvidno je da su stranke utvrdile pojedinačne finansijske obveze prema odabranom ponuditelju nakon što je Grad proveo postupak javne nabave bagatelne vrijednosti.

Sve navedeno među strankama nije sporno.

Među strankama je sporno da li je u konkretnom slučaju pravilno primjenjena odredba članka 20. stavak 1., u svezi s člankom 20. stavak 4. Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, broj: 26/11, 12/12, 126/12, 48/13 i 57/15-dalje ZSSI), te u svezi s tim je li prethodno postajao poslovni odnos između Grada Benkovca gdje je tužitelj obnašao dužnost gradonačelnika i ŽUC-a gdje je tužitelj nesporno zasnovao radni odnos unutar razdoblja od dvanaest mjeseci od dana prestanka dužnosti gradonačelnika Grada Benkovca kao i je li tužitelj u kontekstu navedenog bio u obvezi u smislu odredbe članka 20. stavak 4. Zakona o sprječavanju sukoba interesa zatražiti od tuženika suglasnost na sklapanje predmetnog ugovora o radu od 20. prosinca 2017.

Među strankama je dakle sporna primjena prava, dok činjenice nisu sporne, slijedom čega je sporna zakonitost osporene odluke tuženika u cijelosti.

Odredbom članka 1. ZSSI propisano je da se ovim zakonom uređuje sprečavanje sukoba između javnog i privatnog interesa u obnašanju javnih dužnosti, uređuju se obveznici postupanja prema odredbama ovog Zakona, obveza podnošenja i sadržaj izvješća o imovinskom stanju, postupak provjere podataka iz tih izvješća, trajanje obveza iz ovog Zakona, izbor, sastav i nadležnost Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa te druga pitanja od značaja za sprječavanje sukoba interesa (stavak 1.). Svrha ovog Zakona je 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 (stavak 2.).

Člankom 3. stavak 1. ZSSI-a propisano je da su dužnosnici u smislu ovog Zakona, između ostalih, i gradonačelnici.

Člankom 4. stavkom 3. ZSSI-a propisano je da se poslovni odnos u smislu toga Zakona odnosi na ugovore o javnoj nabavi, državne potpore i druge oblike stjecanja sredstava od tijela javne vlasti, na koncesije i ugovore javnopravnog partnerstva, osim državnih potpora u slučaju elementarnih nepogoda. Stavkom 4. istog članka propisano je da su poslovni subjekti u smislu ovog Zakona trgovačka društva, ustanove i druge pravne osobe te drugi subjekti poslovnih odnosa kao što su trgovci pojedinci, obrtnici i nositelji samostalnih djelatnosti te nositelji i članovi drugih poslovnih subjekata osnovanih na temelju zakona.

Odredbom članka 20. ZSSI propisano je da dužnosnik u roku od jedne godine nakon prestanka dužnosti ne smije prihvati imenovanje ili izbor ili sklopiti ugovor kojim stupa u radni odnos kod pravne osobe koja je za vrijeme obnašanja mandata dužnosnika bila u poslovnorn 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 (stavak 1). Pravna osoba iz stavka 1. ovog članka ne smije imenovati ili izabrati na dužnost dužnosnika ili s njim sklopiti ugovor kojim dužnosnik stupa u radni odnos u roku od jedne godine od prestanka dužnosti protivno odredbama ovog članka (stavak 2.). Obveze koje za dužnosnika proizlaze iz članka 7., 8., 9., 14. i 17. ovog Zakona počinju danom stupanja na dužnost i traju dvanaest mjeseci od dana prestanka obnašanja dužnosti (stavak 3.). 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 (stavak 4.). Kad Povjerenstvo utvrdi povredu odredaba iz stavka 1., 2. i 3. ovog članka, bez odgađanja će obavijestiti nadležno državno odvjetništvo (stavak 5.).

Polazeći od svih prednjih utvrđenja te citiranih zakonskih odredbi, tuženik je, po ocjeni ovoga suda, pravilno i zakonito donio osporavanu odluku kojom je utvrđeno kako je tužitelj, (koji je kroz razdoblje od 11. lipnja 2013. do 30. svibnja 2017. bio gradonačelnik Grada Benkovca), počinio povredu članka 20. stavak 1., u svezi s člankom 20. stavak 4. ZSSI budući je bez prethodne suglasnosti Povjerenstva stupio u radni odnos kod ŽUC-a unutar razdoblja od dvanaest mjeseci od dana prestanka navedene dužnosti, iako je u vrijeme obnašanja dužnosti gradonačelnika Grada Benkovca postojao poslovni odnos između Grada Benkovca i ŽUC-a.

Ovaj sud drži neosnovanim tužbene prigovore koji se u bitnom odnose na to da je tuženik u predmetnoj upravnoj stvari pogrešno primijenio odredbe članka 4. stavak 3. i članka 20. stavak 1. ZSSI i to u kontekstu prethodnog postojanja gore opisanog poslovnog odnosa između Grada Benkovca (tužitelj nesporno obavljao dužnost gradonačelnika) te ŽUC-a kod koje je tužitelj nesporno zasnovao radni odnos unutar razdoblja od dvanaest mjeseci od dana prestanka dužnosti gradonačelnika grada Benkovca. Naime, polazeći od svih prednjih utvrđenja, tuženik, po ocjeni ovoga suda, u obrazloženju osporavane odluke pravilno zaključuje da je Sporazumom o sufinciranju geodetskih usluga za snimanje javnih i nerazvrstanih cesta u Benkovcu od 17. lipnja 2016. određeno da Grad Benkovac sufincira nabavu geodetskih usluga snimanja i izrade geodetskih elaborata, ne samo za nerazvrstane ceste, već i za dio lokalne ceste L63125, da se Sporazumom o sufinciranju geodetskih usluga za snimanje javnih i nerazvrstanih cesta u Benkovcu, Perušiću Benkovačkom i Podgrađu od 16. kolovoza 2016.g. Grad Benkovac obvezao, uz financiranje geodetskih usluga snimanja nerazvrstanih cesta, sufincirati i snimanje dijela županijske ceste ŽC 6051 te dijela lokalne ceste LC 63130. Zakonom o cestama („Narodne novine“ broj 84/11., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.-dalje ZoC) uređen je pravni status javnih cesta i nerazvrstanih cesta, način korištenja javnih cesta, upravljanje javnim cestama, mjere za zaštitu javnih i nerazvrstanih cesta i prometa na njima, koncesije, financiranje i nadzor javnih cesta. Među strankama nije sporno da je sukladno

odredbama ZoC-a upravljanje, građenje, rekonstrukcija i održavanje županijskih i lokalnih cesta u nadležnosti Županijske uprave za ceste Zadarske županije (članak 2. stavak 1. točka 19.) te da je u nadležnosti Grada Benkovca isključivo održavanje i upravljanje nerazvrstanim cestama (članak 107.). Stoga tuženik pravilno zaključuje da sufinanciranje nabave geodetskih usluga snimanja i izrade geodetskih elaborata za dio lokalne ceste te sufinanciranja snimanja dijela županijske i lokalne ceste od strane Grada Benkovca, predstavlja oblik stjecanja sredstava od navedene jedinice lokalne samouprave, odnosno predstavlja poslovni odnos u smislu članka 4. stavka 3. ZSSI-a. Ovaj sud cijeni pravilnim i tumačenje tuženika da stjecanje sredstava od tijela javne vlasti ne podrazumijeva isključivo izravnu isplatu finansijskih sredstava određenoj pravnoj ili fizičkoj osobi, već po samom tekstu zakona svaki oblik stjecanja sredstava od tijela javne vlasti, a što obuhvaća i sufinanciranje određenih projekata od strane Grada Benkovca, kao što su u konkretnom slučaju nabava geodetskih usluga, snimanja i izrade geodetskih elaborata lokalne ceste te nabava usluga snimanja lokalne i županijske ceste.

Uzevši u obzir sve izloženo i ovaj sud je mišljenja da je tužitelj, koji je obnašao dužnost gradonačelnika Grada Benkovca po prestanku obnašanja te dužnosti unutar razdoblja od dvanaest mjeseci bio dužan zatražiti suglasnost u smislu odredbe članka 20. stavak 4. ZSSI za stupanje u radni odnos s ŽUC-om jer se radi o objektivnim okolnostima koje pred dužnosnike postavljaju takvu obvezu, neovisno o tome kakav je bio osobni doprinos dužnosnika njegovu nastanku kao i je li ga uopće bilo. Tuženik je, suprotno tužbenim navodima, u konkretnom slučaju pravilno postupio kada nije utvrđivao doprinos tužitelja nastanku navedenih poslovnih odnosa, odnosno pravilno nije utvrđivao sukob privatnog i javnog interesa, jer odredba člana 20. ZSSI ne propisuje da se radi o poslovnim odnosima između tijela javne vlasti i poslovnog subjekta u kojem se tužitelj namjerava zaposliti, već isključivo postojanje poslovnog odnosa. Odredbom članka 20. stavak 4. ZSSI-a propisana je iznimka od ograničenja iz članka 20. stavka 1. ZSSI-a pa je tužitelj mogao i bio dužan na temelju članka 20. stavka 4. ZSSI-a obratiti se tuženiku, kao ovlaštenom tijelu podnošenjem zahtjeva za davanje suglasnosti na sklapanje Ugovora o radu sa ŽUC-om, te bi tek u tom slučaju, tuženik na temelju svih okolnosti konkretnog slučaja, utvrđivao bi li se tužitelj povodom zasnivanja radnog odnosa našao u situaciji sukoba interesa, odnosno je li iz okolnosti konkretnog slučaja stupanja u radni odnos proizlazi ili ne proizlazi sukob interesa.

Odredba članka 20. stavka 1. ZSSI-a podjednako obvezuje i podjednako se primjenjuje neovisno o tome radi li se o poslovnom subjektu trgovачkom društvu u privatnom vlasništvu ili o nekom drugom poslovnom subjektu odnosno ustanovi te prilikom utvrđivanja povrede iz članka 20. stavka 1. ZSSI-a, koja proizlazi iz objektivne činjenice da je dužnosnik (tužitelj) stupio u radni odnos u ŽUC-u, a bez da je prethodno podnio zahtjev tuženiku i od tuženika dobio suglasnost za stupanje u radni odnos, tuženik ne utvrđuje niti je dužan utvrđivati postoje li okolnosti iz članka 2. ZSSI-a, jer bi se takve okolnosti utvrđivale povodom pravodobno podnesenog zahtjeva dužnosnika za davanje suglasnosti tuženiku, no, ne i u slučaju kada povreda članka 20. stavka 1. ZSSI-a proizlazi upravo iz propusta dužnosnika da prije zasnivanja radnog odnosa postupi u skladu s obvezama koje proizlaze iz ZSSI-a.

Dakle, u konkretnom slučaju, tuženik je, kao nadležno tijelo, utvrdio nespornu činjenicu da je tužitelj zasnovao radni odnos sa ŽUC-om koja je bila u poslovnom odnosu sa Gradom Benkovcem u kojem je tužitelj obnašao dužnost gradonačelnika. Nije sporo da je tužitelj propustio da od tuženika zatraži suglasnost na sklapanje ugovora o radu, a koja povreda je nedvojbena te je stoga od strane tuženika pravilno i zakonito utvrđena u osporavanoj odluci. Osporavanom odlukom nije ni utvrđivan sukob interesa na strani tužitelja zbog svih gore navedenih razloga te tužitelju nije izrečena sankcija jer se radi o utvrđenom formalnom propustu koji je trebalo utvrditi obzirom da u situaciji kada tužitelj nije zatražio suglasnost od strane tuženika na stupanje u radni odnos s ŽUC-om, što je bio dužan učiniti, tuženik niti nema mogućnost utvrđivanja eventualnog sukoba interesa i sankcioniranja tužitelja u tom smislu.

Slijedom iznijetog, po ocjeni ovog suda, u upravnom postupku koji je prethodio donošenju osporavane odluke nisu povrijedena pravila postupka koja bi bila od utjecaja na rješavanje upravne stvari, utvrđene su sve činjenice i okolnosti bitne za zakonito i pravilno rješavanje predmetne upravne stvari te je pravilno primijenjeno materijalno pravo. Navodi tužitelja nisu s uspjehom osporili zakonitost ni pravilnost osporavane odluke niti su isti od utjecaja na drugačije rješenje predmetne upravne stvari, radi čega, po ocjeni ovog suda, nije povrijeden zakon na štetu tužitelja.

Nisu ostvareni niti razlozi ništavosti osporavane odluke iz članka 128. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj 47/09) na koje ovaj sud sukladno odredbi članka 31. stavak 2. ZUS-a pazi po službenoj dužnosti.

Stoga je, a kako je osporavana odluka zakonita, na temelju odredbe članka 57. stavak 1. ZUS-a tužbeni zahtjev tužitelja valjalo kao neosnovan odbiti te odlučiti kao pod točkom I. izreke ove presude.

Sud je odbio zahtjev tužitelja za nadoknadu troškova upravnog spora sukladno odredbi članka 79. stavka 4. ZUS-a, pa je odlučeno kao pod točkom II. izreke ove presude.

U Splitu 29. lipnja 2020.

SUDAC

Marica Goreta, v.r.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU: Protiv ove presude dopuštena je žalba, u roku od 15 dana od dana primitka pisanih otpravaka iste, u tri primjerka, putem ovog suda, pisano, za Visoki upravni sud Republike Hrvatske.

Za točnost otpravaka – ovlašteni službenik

Helena Papac

