



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

Poslovni broj: Usž-3918/20-2

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 mr.sc. Inge Vezmar Barlek, predsjednice vijeća, Marine Kosović Marković i Senke Orlić-Zaninović, članica vijeća, te sudske savjetnice Dijane Bađure, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Branka Kutije, kojeg zastupa odvjetnik mr.sc. Ivo Brkić, Zadar, Široka ul. 14, protiv odluke tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Zagreb, Ul. Kneza Mutimira 5, broj: 711-I-1156-P-49-18/19-08-8 od 5. travnja 2019., radi sukoba interesa, odlučujući o žalbi tužitelja protiv presude Upravnog suda u Splitu, poslovni broj: Usl-309/19-24 od 29. lipnja 2020., na sjednici vijeća održanoj 28. svibnja 2021.

presudio je

Odbija se žalba tužitelja i potvrđuje presuda Upravnog suda u Splitu, poslovni broj: Usl-309/19-24 od 29. lipnja 2020.

Obrazloženje

1. Presudom prvostupanjskog suda odbijen je tužbeni zahtjev tužitelja za poništavanje odluke tuženika, broj: 711-I-1156-P-49-18/19-08-8 od 5. travnja 2019., kojom je (točka I izreke) utvrđeno da je tužitelj stupanjem u radni odnos u Županijskoj upravi za ceste Zadarske županije (dalje: ŽUC) s kojom je Grad Benkovac za vrijeme mandata dužnosnika, tužitelja, stupao u poslovne odnose i to unutar razdoblja od godine dana od dana prestanka obnašanja dužnosti gradonačelnika Grada Benkovca, bez prethodne suglasnosti Povjerenstva počinio povredu članka 20. stavka 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa (Narodne novine, broj 26/11., 12/12., 126/12., 48/13., 57/15., dalje: ZSSI). Na temelju članka 20. stavka 5. ZSSI-a Povjerenstvo će o povredi utvrđenoj u točki I izreke odluke obavijestiti nadležno državno odvjetništvo (točka II. izreke).

2. Tužitelj u žalbi navodi da iz nespornih činjenica a to je da je tužitelj stupio u radni odnos kod poslodavca ŽUC dana 20. prosinca 2018. (ispravno 2017.), da je obnašao dužnost gradonačelnika Grada Benkovca do 30. svibnja 2017., te da je Grad Benkovac sa ŽUC-om zaključio Sporazum o sufinanciranju geodetskih usluga

za snimanje javnih i nerazvrstanih cesta u Benkovcu dana 17. lipnja 2016. izvodi pogrešan zaključak da između ŽUC i Grada Benkovca postoji poslovni odnos u smislu odredbe članka 4. stavka 3. ZSSI te da je tužitelj stupanjem u radni odnos s poslodavcem ŽUC počinio povredu iz članka 20. stavka 1. ZSSI. Upućuje na naprijed navedenu odredbu članka 4. stavka 3. ZSSI te navodi da ta odredba nije primjenjiva kada dva tijela javne vlasti u javnom interesu sufinanciraju projekt zajedničke nadležnosti neovisno o tome koje tijelo i u kojoj mjeri taj projekt financira. Činjenica je da su Grad Benkovac i ŽUC Zadarske županije dana 17. lipnja 2016., zaključili Sporazum o sufinanciranju geodetskih usluga za snimanje javnih i nerazvrstanih cesta u Benkovcu, potom da su 18. srpnja 2016., zaključili Dodatak Sporazumu te 22. rujna 2016., zaključili Aneks Sporazumu o sufinanciranju geodetskih usluga za snimanje javnih i nerazvrstanih cesta u Benkovcu, Perušiću Benkovačkom i Podgrađu. Sporazumi predstavljaju upravo vršenje javnih dužnosti od strane Grada Benkovca i vršenje javne dužnosti od strane ŽUC-a. Upućuje na odredbu članka 2. stavka 1. točke 5. Zakona o cestama i članka 2. stavka 1. točke 19., članka 107., članka 108., članka 83. Zaključuje da su Grad Benkovac i ŽUC Zadarske županije kao upravitelj nerazvrstanih cesta i lokalnih cesta na području Grada Benkovca pristupili zaključivanju Sporazuma koji je sklopljen s ciljem planiranja projekta koji bi se odnosili na rekonstrukciju lokalnih i nerazvrstanih cesta, a koji bi se sufinancirali iz EU ili nacionalnih fondova. Svaka od ugovornih stranaka je obveznik sufinanciranja točno određenog dijela na koji se te geodetske usluge odnose. Grad Benkovac i ŽUC Zadarske županije upravo su po sili zakona određeni kao upravitelji nerazvrstanih odnosno lokalnih cesta, dakle, kao takvi su neminovno bili međusobno povezani odnosno kod njih je moralo doći do suradnje konkretno u pogledu izrade predmetnog geodetskog elaborata, ali nema govora da bi se radilo o poslovnom odnosu u smislu odredbe članka 4. stavka 3. ZSSI. Smatra da nema sukoba javnog i privatnog interesa kad dva javna tijela u okviru svojih ovlasti i nadležnosti sufinanciraju neki projekt. Predlaže da se presuda poništi te usvoji tužbeni zahtjev tužitelja.

3. Tuženik u odgovoru na žalbu upućuje na odredbu članka 2. stavka 1. točke 19. i članka 107. Zakona o cestama. Iz tih odredaba jasno je utvrđeno da županijska uprava za ceste upravlja županijskim i lokalnim cestama, a jedinica lokalne samouprave nerazvrstanim cestama na svom području. To tužitelj niti ne osporava. Dakle, Grad Benkovac upravlja nerazvrstanim cestama koje se nalaze na području jedinice lokalne samouprave dok je ŽUC Zadarske županije upravitelj lokalnih i županijskih cesta. Sporazumom o sufinanciranju geodetskih usluga za snimanje javnih i nerazvrstanih cesta u Benkovcu od 17. lipnja 2016., sklopljenim između Grada Benkovca i ŽUC Zadarske županije određeno je da Grad Benkovac sufinancira nabavu geodetskih usluga snimanja i izrade geodetskih elaborata ne samo za nerazvrstane ceste već i za dio lokalne ceste L63125. Također, Sporazumom o sufinanciranju geodetskih usluga za snimanje javnih i nerazvrstanih cesta u Benkovcu, Perušiću Benkovačkom i Podgrađu od 16. kolovoza 2016., Grad Benkovac se obvezao uz financiranje geodetskih usluga snimanja nerazvrstanih cesta sufinancirati i snimanje dijela županijske ceste ŽC 6051 te dijela lokalne ceste LC 63130. Sufinanciranje naknade geodetskih usluga snimanja i izrade geodetskih

elaborata za dio lokalne ceste te sufinanciranje snimanja dijela županijske i lokalne ceste od strane Grada Benkovca za ŽUC Zadarske županije nedvojbeno predstavlja oblik stjecanja sredstava od navedene jedinice lokalne samouprave odnosno predstavlja poslovni odnos u smislu odredbe članka 4. stavka 3. ZSSI-a. Naime, po samom tekstu zakona poslovni odnos predstavlja svaki oblik stjecanja sredstava od tijela javne vlasti u kojem dužnosnik obnaša dužnost, a to je u konkretnom slučaju Grad Benkovac. Ističe da u konkretnom predmetu nije dovedena u pitanje potreba odnosno opravdanost sklapanja predmetnih sporazuma. Međutim, nakon sklapanja navedenih ugovora na tužitelja se primjenjuje zabrana propisana člankom 20. stavak 1. ZSSI-a te tužitelj nije smio u razdoblju godine dana od prestanka obnašanja dužnosti gradonačelnika Grada Benkovca stupiti u radni odnos u ŽUC Zadarske županije, osim u slučaju da je od tuženika ishodio suglasnost iz članka 20. stavka 4. ZSSI-a što nije učinio. Da bi došlo do povrede odredbe članka 20. stavka 1. ZSSI-a potrebno je da je za vrijeme mandata dužnosnika postojao poslovni odnos između tijela javne vlasti u kojem je dužnosnik obnašao dužnost i pravne osobe u kojoj se dužnosnik zaposlio nakon prestanka obnašanja te dužnosti kao i da je dužnosnik propustio sukladno članku 20. stavku 4. ZSSI-a zatražiti suglasnost Povjerenstva na sklapanje takvog ugovora o radu. Ovdje tuženik nije uopće utvrđivao je li se tužitelj zasnivanjem radnog odnosa u ŽUC Zadarske županije, našao u situaciji sukoba interesa, a što bi ispitivao da je tužitelj u smislu odredbe članka 20. stavka 4. ZSSI-a podnio zahtjev za davanje suglasnosti za zasnivanje radnog odnosa, a što je tužitelj propustio učiniti, već je utvrdio povredu ZSSI-a od strane tužitelja nastalu stupanjem u radni odnos u ŽUC Zadarske županije unutar razdoblja od jedne godine od prestanka dužnosti gradonačelnika Grada Benkovca. Svrha instituta suglasnosti iz članka 20. stavka 4. ZSSI-a je 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 uskrati davanje suglasnosti za stupanje u radni odnos. Prema tome, isključivo je tuženik nadležan i ovlašten u konkretnoj situaciji, a na temelju podnesenog zahtjeva za davanje suglasnosti sukladno članku 20. stavku 4. ZSSI-a, procjenjivati postojanje sukoba interesa. Tužitelj u žalbi ponavlja da ne postoji sukob interesa kad dva tijela javne vlasti u okviru svoje ovlasti i nadležnosti sufinanciraju projekt od javnog interesa zanemarujući pritom činjenicu da upravljanje, građenje, rekonstrukcija i održavanje županijskih i lokalnih cesta uopće nije u nadležnosti Grada Benkovca već nesporno to je nadležnost ŽUC Zadarske županije. Predlaže žalbu odbiti.

4. Žalba nije osnovana.

5. Odluka tuženika, koju je prihvatio pravilnom i prvostupanjski sud utemeljena je na odredbi članka 20. stavka 1. ZSSI-a kojom je propisano da 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 i svih okolnosti konkretnog slučaja jasno proizlazi da namjerava stupiti u poslovni odnos s tijelom u kojem je obnašao dužnost. Prema stavku 4. citiranog članka Zakona 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.

6. Sukladno članku 4. stavku 3. ZSSI-a 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.

7. Nije sporno da je tužitelj obnašao dužnost gradonačelnika Grada Benkovca od 11. lipnja 2013. do 30. svibnja 2017. Nadalje, nije sporno da je tužitelj 20. prosinca 2017., stupio u radni odnos u ŽUC Zadarske županije, a da prethodno sukladno naprijed citiranoj odredbi članka 20. stavka 4. ZSSI-a nije zatražio suglasnost tuženika za sklapanje ugovora o radu.

8. Nadalje, nije sporno da je dana 17. lipnja 2016., sklopljen Sporazum o sufinanciranju geodetskih usluga za snimanje javnih i nerazvrstanih cesta u Benkovcu između ŽUC Zadarske županije i Grada Benkovca. Tim sporazumom (članak 6., članak 7.), obvezuje se Grad Benkovac na sufinanciranje geodetskih usluga u postupku evidentiranja, snimanja i izrade geodetskih elaborata izvedenog stanja i za lokalnu cestu u Benkovcu L63125. Nadalje, nije sporno da je 16. kolovoza 2016., sklopljen Sporazum o sufinanciranju geodetskih usluga za snimanje javnih i nerazvrstanih cesta u Benkovcu, Perušiću Benkovačkom i Podgrađu kojim se Grad Benkovac obvezao sufinancirati i snimanje dijela ŽC 6051 te dijela lokalne ceste LC 63130 (članak 6., članak 7.).

9. Tužitelj smatra da nema mjesta primjeni naprijed citiranih odredbi ZSSI-a jer se radi o dva tijela javne vlasti koja u javnom interesu sufinanciraju projekt zajedničke nadležnosti, pri čemu se poziva na odredbe Zakona o cestama.

10. Međutim, osnovano tuženik upire da je odredbama Zakona o cestama (Narodne novine, broj 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13., 92/14.) i to člankom 2. stavak 1. točke 19. kao i člankom 107. stavak 1. propisano da županijska uprava za ceste upravlja javnim cestama i to lokalnim i županijskim koje se nalaze na području županije, a jedinica lokalne samouprave upravlja nerazvrstanim cestama.

11. Stoga, 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 ŽUC Zadarsku županiju predstavlja i po ocjeni ovog Suda poslovni odnos u smislu članka 4. stavka 3. ZSSI-a kojom odredbom je propisano da poslovni odnos predstavlja i drugi oblik stjecanja sredstava od tijela javne vlasti, a što u konkretnom slučaju nedvojbeno obuhvaća i sufinanciranje određenih usluga od strane Grada Benkovca, koje inače ne spadaju u nadležnost te jedinice lokalne samouprave.

12. Također, osnovano tuženik ističe da se u ovom postupku uopće nije utvrđivalo je li se tužitelj zasnivanjem radnog odnosa u ŽUC Zadarske županije našao u situaciji sukoba interesa. Ovo iz razloga jer tužitelj nije u smislu naprijed navedene odredbe članka 20. stavka 4. ZSSI-a zatražio suglasnost za sklapanje ugovora od Povjerenstva. Međutim, da je tužitelj postupio sukladno naprijed navedenoj odredbi

ZSSI-a tada bi Povjerenstvo u tom postupku utvrđivalo radi li se o sukobu interesa ili ne.

13. Stoga, imajući u vidu sve naprijed navedeno osnovano je tuženik utvrdio povredu ZSSI-a od strane tužitelja koja je nastala stupanjem u radni odnos u ŽUC Zadarske županije, bez da je prethodno ishodio suglasnost tuženika, unutar razdoblja od godine dana od prestanka obnašanja dužnosti gradonačelnika Grada Benkovca.

14. Slijedom navedenog, osnovano je zaključio prvostupanjski sud da nema mjesta usvajanju tužbenog zahtjeva tužitelja, a za svoju odluku je naveo pravno relevantne razloge utemeljene na podacima sveza spisa i pravilnoj primjeni mjerodavnog materijalnog prava.

15. Trebalo je temeljem odredbe članka 74. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.), odlučiti kao u izreci.

U Zagrebu 28. svibnja 2021.

Predsjednica vijeća
mr.sc. Inga Vezmar Barlek, v.r.

Za točnost otpravka – ovlaštenu službenik

Tanja Nemčić

