

REPUBLIKA HRVATSKA
POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE
O SUKOBU INTERESA



HRDA 711-U-1315-P-144-17/21-20-3
PRIMLJENO: NEPOSREDNO - PREDANO POŠTI
..... dana 26. 03. 2021.
..... Priloga ^{FORLAT} _{SPISAK}

UPRAVNI SUD U SPLITU
PRIMLJENO
Dana: 26. 03. 2021

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

Poslovni broj: Usž-1536/19-2

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
I
R J E Š E N J E

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Senke Orlić-Zaninović, predsjednice vijeća, Eveline Čolović Tomić i mr.sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Maria Bebića iz kojeg zastupaju odvjetnici Odvjetničkog društva Kožul & Petrinović d.o.o. iz Zagreba, Bužanova 4, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, Zagreb, Ulica kneza Mutimira 5, radi sukoba interesa, odlučujući o žalbi tužitelja, zastupanog po istom opunomoćeniku, protiv presude i rješenja Upravnog suda u Splitu, poslovni broj: 15 UsI-384/18-11 od 22. studenog 2018., na sjednici vijeća održanoj 10. prosinca 2020.

presudio je
i
riješio je

I. Žalba tužitelja se usvaja.

Poništava se presuda i rješenje Upravnog suda u Splitu, poslovni broj: 15 UsI-384/18-11 od 22. studenog 2018.

II. Tužbeni zahtjev tužitelja se usvaja.

Poništava se odluka Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, broj: 711-I-999-P-144-17/18-10-17 od 9. svibnja 2018.

III. Nalaže se tuženiku da u roku 60 dana od dana dostave ove presude i rješenja tužitelju nadoknadi troškove upravnog spora u iznosu od 10.156,25 kn.

Obrazloženje

Osporenom presudom prvostupanjskog upravnog suda odbija se kao neosnovan tužbeni zahtjev tužitelja za poništenje odluke tuženika, broj: 711-I-999-P-144-17/18-10-17 od 9. svibnja 2018., kojom se utvrđuje da je dužnosnik Mario Bebić, pomoćnik ministra rada i mirovinskog sustava do 15. siječnja 2017., počinio povredu članka 20. stavka 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, broj: 26/11., 12/12., 126/12., 48/13. i 57/15.-dalje u tekstu: ZSSI), u vezi s člankom 20. stavkom 4. ZSSI-a, jer je bez prethodne suglasnosti tuženika stupio u radni odnos u trgovačkom društvu HP-Hrvatska pošta d.d. unutar razdoblja od dvanaest mjeseci od dana prestanka obnašanja navedene dužnosti, iako je u vrijeme obnašanja dužnosti pomoćnika ministra rada i mirovinskog sustava postojao poslovni odnos između Ministarstva rada i mirovinskog sustava i navedenog trgovačkog društva (točka I. izreke), konstatira se da se za povredu ZSSI-a opisanu točkom I. ove izreke,

tužitelju neće izreći sankcija s obzirom da je od prestanka obnašanja dužnosti pomoćnika ministra rada i mirovinskog sustava proteklo više od 12 mjeseci (točka II. izreke), te se određuje da će, temeljem članka 20. stavka 5. ZSSI-a, tuženik o utvrđenoj povredi obavijestiti nadležno državno odvjetništvo (točka III. izreke). Osporenim rješenjem prvostupanjskog upravnog suda odbija se kao neosnovan zahtjev tužitelja za naknadom troškova upravnog spora.

Tužitelj je protiv osporene presude i rješenja izjavio žalbu kojom iste osporava u cijelosti zbog pogrešne primjene materijalnog prava. U bitnom, smatra spornom primjenu odredbe članka 20. stavka 1., u vezi članka 20. stavka 4. i članka 4. ZSSI-a, a koje je prvostupanjski sud protumačio na pretjerano formalan način i protivno svrsi toga Zakona. Osvrće se na ugovor o javnoj nabavi, odnosno okvirni sporazum za nabavu poštanskih usluga sklopljen između Središnjeg državnog ureda za središnju javnu nabavu (dalje: Državni ured) i trgovačkog društva HP-Hrvatska pošta d.d. (dalje: HP), na temelju kojeg je 1. travnja 2016. između Ministarstva rada i mirovinskog sustava (dalje: Ministarstvo) i HP sklopljen pojedinačni ugovor o nabavi poštanskih usluga. Pri tomu upire na odredbe Zakona o javnoj nabavi, prema kojima ugovor o javnoj nabavi nastaje izvršnošću odluke o odabiru, a do koje je ovdje došlo dana 24. veljače 2016., dakle, prije početka mandata tužitelja. Ističe da je Okvirni sporazum obvezivao na sklapanje pojedinačnih ugovora o javnoj nabavi, zbog čega je neminovno moralo doći do sklapanja pojedinačnih ugovora o javnoj nabavi. Napominje da Ministarstvo u navedenom postupku javne nabave nije imalo status stranke u ugovornom poslovnom odnosu, već status korisnika središnje javne nabave, a sklapanjem pojedinačnih ugovora konzumiran je ranije uspostavljen poslovni odnos i pobliže definirani sporedni sastojci ugovora, budući su svi bitni sastojci već bili određeni Okvirnim sporazumom po kojima je Ministarstvo bilo dužno postupati. Kako tužitelj nije utjecao niti mogao utjecati na nastanak ovog poslovnog odnosa, jednako tako nije mogao utjecati ni na njegov prestanak. Štoviše, na nastanak ili prestanak poslovnog odnosa između Državnog ureda i HP nije moglo utjecati ni samo Ministarstvo, koje je u navedenom postupku imalo tek status korisnika. S obzirom na navedeno, smatra jedino ispravnom tumačenje prema kojem je poslovni odnos u smislu odredbe članka 20. stavka 1., u vezi članka 4. ZSSI-a postojao samo između Državnog ureda i HP, zbog čega je početak poslovnog odnosa neosnovano pomicati u kasniju fazu sklapanja pojedinačnih ugovora o nabavi, budući su isti proizašli iz obveze preuzete ranije sklopljenim Okvirnim sporazumom, a koji je stupio na snagu prije početka mandata tužitelja. Nastavno iznosi i druge razloge usmjerene na pogrešnu interpretaciju odredaba ZSSI-a, te, slijedom svega iznesenog, predlaže ovom Sudu usvojiti žalbu i preinačiti prvostupanjsku odluku na način da odluku tuženika poništi i ujedno ga obveže na naknadu iskazanih troškova ovog upravnog spora.

Tuženik, u odgovoru na žalbu, u cijelosti osporava tužbene navode, smatrajući da je prvostupanjski sud pravilno primijenio materijalno pravo. Sadržajno citira članak 20. stavka 1. ZSSI-a, dovodeći ga u vezu s člankom 4. stavkom 3. istog Zakona, kojim je regulirana definicija poslovnog odnosa u smislu tog Zakona, zaključujući da Okvirni sporazum sklopljen dana 24. veljače 2016. između Državnog ureda, kao tijela državne uprave i trgovačkog društva HP, prema adresi korisnika u unutarnjem prometu, obuhvaća i Ministarstvo. Upravo temeljem navedenog Okvirnog sporazuma, sklopljen je 1. travnja 2016. ugovor o nabavi poštanskih usluga između Ministarstva, kao korisnika i HP, kao odabranog ponuditelja, a kojim, u članku 2., stranke utvrđuju da je predmet istog obavljanje poštanskih usluga specificiranih u Troškovniku iz Okvirnog sporazuma te prema jediničnim cijenama i uvjetima navedenim u ponudi odabranog ponuditelja, pri čemu tuženik nastavno detaljnije opisuje odnose koji se tim ugovorom reguliraju. Iako Ministarstvo o bitnim elementima ugovora za

pružanje poštanskih usluga nije ponovno pregovaralo s pružateljem tih usluga, već su isti ugrađeni u pojedinačni ugovor, poslovni odnos između Ministarstva i HP-a nastao je tek temeljem Ugovora o nabavi poštanskih usluga od 1. travnja 2016., na temelju obveze sklapanja takvog ugovora iz Okvirnog sporazuma i unutar bitnih elemenata iz Okvirnog sporazuma. Stoga je nesporno utvrđeno postojanje poslovnog odnosa između Ministarstva i HP-a. Slijedom navedenog, prvostupanjski sud je u predmetnoj odluci, pravilnom primjenom materijalnog prava, donio pravilnu i na zakonu osnovanu odluku, radi čega tuženik predlaže ovom Sudu odbiti žalbu kao neosnovanu.

Žalba je osnovana.

Ispitujući prvostupanjsku presudu u dijelu u kojem je osporavana žalbom, ovaj Sud nalazi da prvostupanjski sud razloge za svoju odluku nije utemeljio na pravilnoj primjeni mjerodavnog materijalnog prava.

Iz podataka sveza spisa razvidno je da je odluka tuženika, koju je prihvatio pravilnom i prvostupanjski sud, utemeljena na odredbi članka 20. stavka 1. ZSSI-a, prema kojoj 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.

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.

Primjenjujući citirane zakonske odredbe u konkretnom slučaju, tuženik upire na Okvirni sporazum za nabavu poštanskih usluga Grupa A i Grupa B, ev.broj 15/2015 od 24. veljače 2016. (dalje: Okvirni sporazum), sklopljen između Državnog ureda i trgovačkog društva HP, nakon provedenog postupka javne nabave, zaključujući kako poslovni odnos između Ministarstva i HP-a nije nastao sklapanjem tog Okvirnog sporazuma, već formalno tek sklapanjem Ugovora o nabavi poštanskih usluga od 1. travnja 2016. (dalje: Ugovor). Stoga je tuženik utvrdio da se dužnosnik zaposlio u poslovnom subjektu koje je bilo u poslovnom odnosu s tijelom javne vlasti u kojem je obnašao dužnost za vrijeme obnašanja dužnosti te s tim povezani formalni propust da dužnosnik pod opisanim okolnostima od tuženika zatraži suglasnost na sklapanje ugovora o radu, čime je imenovani dužnosnik, ovdje tužitelj, počinio povredu članka 20. stavka 1. ZSSI-a.

Ovaj Sud, međutim, nalazi da je takvom odlukom tuženika povrijeđen zakon na štetu tužitelja, jer u konkretnom slučaju tuženik nije pravilno protumačio odredbe Okvirnog sporazuma i Ugovora, na koju okolnost tužitelj osnovano ukazuje tijekom postupka i u žalbi.

Naime, iz sadržaja relevantnih odredaba Okvirnog sporazuma i Ugovora, te očitovanja Ministarstva od 10. travnja 2017. i Državnog ureda od 6. travnja 2018., proizlazi da je postupak javne nabave poštanskih usluga proveo Državni ured, kao naručitelj, u kojem postupku je zaključen Okvirni sporazum s trgovačkim društvom HP, kao odabranim ponuditeljem, a koji, u članku 6. stavku 1., obvezuje na sklapanje daljnjih pojedinačnih ugovora po označenim korisnicima, s tim da su, sukladno članku 6. stavku 3., korisnici pri sklapanju takvih pojedinačnih ugovora vezani bitnim uvjetima utvrđenim Okvirnim sporazumom (obveze korisnika i odabranog ponuditelja, cijena i rok plaćanja i dr.) te iste ne smiju mijenjati.

S obzirom na navedeno, a imajući u vidu okolnosti konkretnog slučaja, Sud nalazi da je poslovni odnos u smislu članka 4. stavka 3. ZSSI-a nastao između Državnog ureda i HP-a, jer Ministarstvo nije provodilo postupak javne nabave niti je na bilo koji način utjecalo na taj postupak, već je kao korisnik sklopilo Ugovor na koji je bio obvezan Okvirnim sporazumom, pod uvjetima iz tog sporazuma. S tim u vezi valja navesti da, sukladno članku 17. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Središnjeg državnog ureda za središnju javnu nabavu („Narodne novine“, broj 59/17.), korisnici mogu i samostalno provoditi postupke za nabavne kategorije u nadležnosti Državnog ureda, a u kojem slučaju bi tek tada nastao poslovni odnos između Ministarstva i HP-a kakav ima u vidu članak 4. stavak 3. ZSSI-a.

Dakle, a uzimajući u obzir da je na sklapanje Ugovora Ministarstvo bilo obvezano temeljem izričite odredbe Okvirnog sporazuma, kao u ovom slučaju jedinog ugovora o javnoj nabavi zaključenog između Državnog ureda (naručitelja) i HP-a (odabranog ponuditelja), to ovaj Sud nalazi da se sklapanjem Ugovora između Ministarstva i HP-a u vrijeme mandata tužitelja realizirala obveza iz Okvirnog sporazuma, radi čega ocjenjuje osnovanim prigovore tužitelja da nije povrijedio odredbu članka 20. stavka 1. ZSSI-a, jer se ovdje ne radi o poslovnom odnosu u smislu odredbe članka 4. stavka 3. ZSSI-a, a što ima za posljedicu da tužitelj nije ni bio u obvezi ishoditi suglasnost tuženika na stupanje u radni odnos s HP-om.

Kako je u konkretnom slučaju, zbog pogrešnog pravnog pristupa, tuženik pogrešno primijenio mjerodavno materijalno pravo, to je Sud usvojio žalbu i tužbeni zahtjev tužitelja te poništio osporenu presudu i odluku tuženika, jer donošenje istih, uz obrazloženje kakvo je njima dano, nije na zakonu utemeljeno.

Slijedom izloženog, valjalo je poništiti i osporeno rješenje (odluku o trošku) te ocijeniti osnovanim tužiteljev zahtjev za naknadu troškova ovog upravnog spora, postavljen tijekom prvostupanjskog upravnog spora i u žalbi, jer je tužitelj u cijelosti uspio u predmetnom upravnom sporu. Naime, zatražene troškove, koji se sastoje od troška zastupanja po odvjetniku, i to troška sastava tužbe, pristupa na ročište od 14. studenog 2018. i sastava žalbe (svaka radnja po 2.500,00 kn, što uvećano za žalbu za 25% i sve za PDV, ukupno iznosi 10.156,25 kn), Sud nalazi opravdanim izdacima na koje tužitelj ima pravo temeljem članka 79. stavka 1., 2. i 4. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj: 20/10., 143/12., 152/14. i 29/17.), u vezi Tbr. 23, Tbr. 42 i Tbr. 50 Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika („Narodne novine“, broj: 142/12., 103/14., 118/14. i 107/15.).

Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 74. stavka 2. i članka 79. stavka 6. Zakona o upravnim sporovima, odlučiti kao u izreci ove presude i rješenja.

U Zagrebu 10. prosinca 2020.

Predsjednica vijeća
Senka Orlić-Zaninović, v.r.

Za točnost otpavka – ovlaštenu službenik


Tanja Nemčić