



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

3 Us / -640 / 2020
UPRAVNI SUD U RIJECI
PRIMLJENO
04-02-2022
20
Poslovni broj: Usž-4080/20-3

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 sutkinja toga suda Mire Kovačić, predsjednice vijeća, Gordane Marušić-Babić i Biserke Kalauz, članica vijeća, te više sudske savjetnice Blaženke Drdić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Fernanda Kirigina kojeg zastupaju opunomoćenici, odvjetnici u Zajedničkom odvjetničkom uredu Vojko Braut i Petar Petrinić iz Rijeke, Ivana Grohovca 1, 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 Rijeci, poslovni broj: UsI-640/2020-12 od 27. kolovoza 2020., na sjednici vijeća održanoj 4. siječnja 2022.

p r e s u d i o j e

Žalba se odbija i potvrđuje presuda Upravnog suda u Rijeci, poslovni broj: UsI-640/2020-12 od 27. kolovoza 2020.

Obrazloženje

1. Pobijanom presudom odbijen je tužbeni zahtjev za poništenje odluke tuženika broj: 711-I-657-P-50-18/20-08-17 od 5. rujna 2019. i zahtjev tužitelja za naknadu troškova upravnog spora.
2. Oспораваном одлуком туženika utvrđeno je da je tužitelj, zamjenik gradonačelnika Grada Opatije, stupanjem u radni odnos u ustanovi Županijska lučka uprava Opatija – Lovran – Mošćenička Draga, koja je u vrijeme kada je dužnosnik obnašao navedenu dužnost bio u poslovnom odnosu s Gradom Opatijom, unutar razdoblja od dvanaest mjeseci od dana prestanka obnašanja dužnosti, 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. i 57/15. – dalje: ZSSI). U točki II. izreke određeno je da će Povjerenstvo na temelju članka 20. stavka 5. ZSSI-a o utvrđenoj povredi obavijestiti nadležno Državno odvjetništvo.
3. Tužitelj je protiv prvostupanjske presude podnio žalbu zbog svih razloga iz članka 66. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17. – dalje: ZUS). U bitnome navodi da postojanje poslovnog odnosa u smislu članka 4. stavka 3. ZSSI-a, po osnovi kojeg bi nastala obveza obavještanja Povjerenstva, nije pravilno utvrđeno, jer je tuženik morao utvrditi odlučnu činjenicu stjecanja sredstava od tijela javne vlasti, dakle sam čin prijenosa novca s računa Grada Opatije na račun Lučke uprave ili ulaganje u njezinu imovinu. Oспорava tumačenje pojma poslovnog odnosa, smatrajući ga preširokim, te se

poziva na svoj podnesak od 17. srpnja 2020. u kojem je obrazložio pravni stav da se sufinanciranje radova između dvaju javnopravnih tijela ne može smatrati poslovnim odnosom ukoliko su isti provedeni zakonito. Navodi da je sud propustio u presudi obrazložiti zašto smatra da je poslovni odnos između Lučke uprave i Grada Opatije postojao, te navesti razloge za ocjenu da se zajedničko ulaganje javnih sredstava sukladno zakonskim ovlastima također smatra poslovnim odnosom. Nadalje navodi da u točki I. pobijane odluke Povjerenstvo ne spominje točno razdoblje u kojem je on prihvatio imenovanje ili izbor ili sklopio ugovor kojim stupa u radni odnos, pa je izreka protivna ustavnosudskoj praksi da odluka mora sadržavati datume kršenja. Ističe da je svrha odredbe članka 20. stavka 1. ZSSI-a sprječavanje i penalizacija sukoba interesa, kojeg u ovom slučaju nije bilo, pa smatra da je sud morao izvesti predložene dokaze, a kako bi se utvrdilo da u predmetnom slučaju nije bilo sukoba interesa. Navodi da svojim ponašanjem nije počinio niti jednu povredu čije sprječavanje je svrha ZSSI-a. Nadalje iznosi mišljenje da zbog ozbiljnog propusta zakonodavca, koji u odredbi članka 49. ZSSI-a, kojim se propisuje izricanje novčanih kazni i zaštitnih mjera, ne propisuje iznimku za slučajeve iz članka 20. stavka 4. toga Zakona, niti u situaciji kada Povjerenstvo dužnosniku da suglasnost na imenovanje, izbor ili sklapanje ugovora, zbog čega može doći do teških povreda na njegovu štetu u slučaju eventualnog utvrđenja kršenja članka 20. stavka 1. ZSSI-a. Predlaže da ovaj Sud pobijanu odluku poništi i sam riješi predmetnu stvar.

4. Tuženik u odgovoru osporava osnovanost žalbe tužitelja u cijelosti, te ostaje kod utvrđenja i pravnih tumačenja iznesenih u obrazloženju osporavane odluke, kao i kod navoda iz odgovora na tužbu. Dodatno navodi da se ustanova izričito smatra poslovnim subjektom u smislu članka 4. stavka 4. ZSSI-a, te je sklapanjem ugovora o sufinanciranju, koje je Grad Opatija dostavio u tijeku postupka, nastao poslovni odnos između Grada Opatije i Županijske lučke uprave Opatija – Lovran – Mošćenička Draga, jer se Grad Opatija, kao jedna ugovorna strana obvezao toj ustanovi, drugoj ugovornoj strani, sufinancirati pojedine infrastrukturne projekte, dakle osigurati joj sredstva iz gradskog proračuna za njezine potrebe, pa bi ustanova bila legitimirana i u sudskom postupku potraživati ugovorene iznose ukoliko grad ne bi ispunio svoje preuzete obveze. Navodi nadalje da tužitelj nije zatražio suglasnost iz članka 20. stavka 4. ZSSI-a kojom bi se derogirala načelna zabrana iz stavka 1. toga članka Zakona, te da stoga nije bio niti u prilici ispitivati da li bi se tužitelj našao u sukobu interesa ako bi u navedenoj Županijskoj lučkoj upravi zasnovao radni odnos u relevantnom razdoblju. Navodi stoga da je promašeno tužiteljevo pozivanje na sukob interesa i njegovo analiziranje što znači sprječavanje privatnih utjecaja na donošenje odluka u obnašanju javnih dužnosti i je li do toga u konkretnom slučaju u okolnostima zasnivanja radnog odnosa uopće došlo. Navodi da je sud u pobijanoj presudi utvrdio sve okolnosti koje se odnose na postojanje poslovnog odnosa, zasnivanje radnog odnosa i formalni propust tužitelja, te da je odluku donio pravilno primijenivši postupovna pravila upravnog spora i materijalno pravo. Ističe da prekršajne odredbe iz članka 49. ZSSI-a te zakonski propisana mogućnost njihove primjene i izricanja sankcija, nisu predmet odlučivanja u ovom postupku niti se mogu dovesti u svezu sa odlukom koja se u upravnom sporu pobija. Predlaže da ovaj Sud žalbu tužitelja odbije i prvostupanjsku presudu potvrdi.

5. Tužitelj u očitovanju na odgovor tuženika naglašava da je nezakonito financirati infrastrukturne projekte lučkih uprava sredstvima iz gradskog proračuna, jer se ta sredstva smiju koristiti samo za financiranje konkretno navedenih poslova

koje obavljaju jedinice lokalne samouprave iz članka 19. 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., 137/15., 123/17. i 98/19. – dalje: ZLRS). Citira djelatnosti lučke uprave navedene u članku 50. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama ("Narodne novine", broj: 158/03., 100/04., 141/06., 38/09., 123/11., 56/16. i 98/19. – dalje: ZPDIML) te navodi da činjenica postojanja poslovnog odnosa nije utvrđena iz razloga što Grad Opatija nije Županijskoj lučkoj upravi financirao njezine potrebe, jer bi to bilo nezakonito. Smatra da bi zbog šireg tumačenja odredbi koje propisuju poslove nadležnosti različitih javnopravnih subjekata moglo doći do situacije da se preklapaju nadležnosti dva subjekta. Ističe da nije vidljivo koji je to posao iz svoje nadležnosti Grad Opatija financirao pri sklapanju ugovora na koje se tuženik poziva. Pojašnjava da je Grad Opatija ulagao u komunalnu infrastrukturu, koja je njezino vlasništvo, dok se lučko područje ne smatra komunalnom infrastrukturom. Navodi da Županijska lučka uprava ulaže u lučko područje odnosno pomorsko dobro kojime upravlja, pa smatra da je tuženik prvo morao utvrditi odlučnu činjenicu da se predmetni ugovori odnose na ulaganje koje proizlazi iz preklapanja nadležnosti jer se ulaganje u vlastitu infrastrukturu od strane različitih javnopravnih subjekata ne može smatrati poslovnim odnosom. Ponavlja da se poslovni odnos kao preduvjet ispitivanja potencijalnog sukoba interesa ne može utvrđivati isključivo dostavom ugovora o financiranju, koje osim toga on nije sklopio, bez ikakvog ulaženja u meritum tih ugovora i provjere jesu li uopće realizirani. Ostaje kod prijedloga iz žalbe da ovaj Sud odluku tuženika poništi.

6. Žalba nije osnovana.

7. Ispitujući pobijanu presudu, kao i postupak koji joj je prethodio, sukladno članku 73. stavku 1. ZUS-a, ovaj Sud nalazi da ne postoje razlozi zbog kojih se presuda žalbom pobija niti razlozi na koje pazi po službenoj dužnosti.

8. Prema stanju spisa razvidno je da je prvostupanjski sud odluku donio nakon razmatranja pravnih i činjeničnih pitanja koja su odlučna za rješavanje predmetne upravne stvari sukladno mjerodavnim odredbama ZSSI-a, te je uzimajući u obzir činjenice utvrđene u postupku koji je prethodio donošenju osporene odluke prema ovlaštenju iz članka 33. stavka 2. ZUS-a, i nakon održane usmene rasprave, pravilno ocijenio odluku tuženika zakonitom. U obrazloženju presude sud je iznio relevantne podatke koji proizlaze iz sadržaja spisa, uzimajući u obzir i navode stranaka dane u upravnom postupku i sporu, te je ocijenio sve provedene dokaze. Pri tome je sud u bitnom ocijenio navode tužbe, koje tužitelj ponovno iznosi u ovoj žalbi, te je dao dostatne razloge zbog kojih je odbio dokazne prijedloge tužitelja kao neodlučne za rješavanje upravnog spora, kao i valjane i argumentirane razloge za odbijanje tužbenog zahtjeva.

9. Odluka tuženika 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 iz 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. ovoga članka Povjerenstvo može dužnosniku dati suglasnost na imenovanje, izbor ili sklapanje ugovora ukoliko iz okolnosti konkretnog slučaja proizlazi da ne postoji sukob interesa.

10. 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. Prema odredbi stavka 4. citiranog članka, poslovni subjekti u smislu ovog Zakona su 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.

11. Nije sporno da je tužitelj obnašao dužnost zamjenika gradonačelnika Grada Opatija do 12. lipnja 2017., te da je odlukom Upravnog vijeća Županijske lučke uprave Opatija – Lovran – Mošćenička Draga od 15. studenog 2017. imenovan ravnateljem te ustanove na razdoblje od četiri godine, na koju odluku o imenovanju je ministar mora, prometa i infrastrukture dao suglasnost 9. siječnja 2018. Nadalje nije sporno da tužitelj nije prethodno sukladno citiranoj odredbi članka 20. stavka 4. ZSSI-a zatražio suglasnost tuženika na imenovanje.

12. Suprotno mišljenju tužitelja u upravnom postupku je na temelju ugovora, koje je Grad Opatija dostavio uz svoje očitovanje, pravilno utvrđeno postojanje poslovnog odnosa između Grada Opatije i Županijske lučke uprave Opatija – Lovran – Mošćenička Draga. Naime, iz postojeće dokumentacije proizlazi da je između Grada Opatije i navedene Županijske lučke uprave 27. siječnja 2014. sklopljen ugovor o sufinanciranju radova na lučkom području – Luka Ika, kojim je Grad Opatija preuzeo obvezu osiguravanja dijela nedostajućih sredstava proporcionalnu odnosu koji je postojao u financiranju cjelokupne investicije, da je 24. srpnja 2015. između istih ugovornih strana sklopljen ugovor o sufinanciranju radova za izgradnju gata za turističke brodove u Luci Opatija, kao i aneks ugovora 3. ožujka 2016., te da je 21. travnja 2016. sklopljen ugovor o sufinanciranju radova na lučkom području Grada Opatije u 2017. godini, kojim se Grad Opatija obvezao sufinancirati ulaganja prema sredstvima programa gradnje komunalne infrastrukture Grada Opatije za 2017. godinu.

13. Kako iz navedenog proizlazi nesporno da su predmetni ugovori sklopljeni u razdoblju u kojem je tužitelj obnašao dužnost zamjenika gradonačelnika, te kako je iz istih razvidno da se radi o stjecanju sredstava u korist javne ustanove dodijeljenih od jedinice lokalne samouprave na temelju tri ugovora i to u svrhu sufinanciranja radova na području lučke uprave odnosno za javnu dobrobit svih korisnika lučke uprave, i prema ocjeni ovoga Suda radi se o poslovnim odnosima stjecanja sredstava od tijela javne vlasti u smislu članka 4. stavka 3. ZSSI-a, kako to tuženik pravilno navodi u obrazloženju osporene odluke kao i u odgovoru na tužbu. Tužitelj neosnovano smatra da je na utvrđenje poslovnog odnosa u smislu mjerodavne odredbe članka 4. stavka 3. ZSSI-a, kraj postojanja citiranih ugovora, bilo odlučno utvrditi sam čin prijenosa novca sa računa. Također navodi tužitelja glede nezakonitosti i valjanosti sklopljenih ugovora o sufinanciranju, koji su nesporno sklopljeni, nisu od utjecaja na utvrđivanje objektivne okolnosti postojanja poslovnog odnosa između tijela javne vlasti u kojoj je tužitelj obnašao dužnost i pravne osobe odnosno ustanove u kojoj namjerava zasnovati radni odnos i u kojoj je prihvatio imenovanje, niti je tuženik nadležan za ispitivanje i ocjenu valjanosti tih ugovora.

14. Također, osnovano tuženik ističe da se u ovom postupku opće nije utvrđivalo je li se tužitelj zasnivanjem radnog odnosa odnosno imenovanjem za ravnatelja Županijske lučke uprave Opatija – Lovran – Mošćenička Draga našao u situaciji

sukoba interesa. Ovo iz razloga jer tužitelj nije u smislu naprijed citirane odredbe članka 20. stavka 4. ZSSI-a zatražio suglasnost Povjerenstva na imenovanje, u kom slučaju bi tuženik proveo postupak u kojem bi utvrdio sve okolnosti potrebne za ocjenu o eventualnom postojanju sukoba interesa u konkretnom slučaju.

15. Imajući u vidu sve naprijed izneseno, prvostupanjski je sud pravilno ocijenio da nema mjesta usvajanju tužbenog zahtjeva tužitelja, jer je tuženik pravilno utvrdio povredu iz članka 20. stavka 1. ZSSI-a u svezi sa stavkom 4. toga članka, koja je nastala stupanjem u radni odnos u ustanovi Županijska lučka uprava Opatija – Lovran – Mošćenička Draga, bez da je tužitelj prethodno ishodio suglasnost tuženika, a unutar razdoblja od jedne godine nakon prestanka obnašanja dužnosti zamjenika gradonačelnika Grada Opatije.

16. S obzirom na relevantne činjenice koje proizlaze iz upravnog spisa, kao i nesporne podatke o prestanku obnašanja dužnosti i datumu imenovanja na mjesto ravnatelja navedene ustanove, sama činjenica što taj datum nije naveden i u izreci osporene odluke, prema ocjeni ovoga Suda ne predstavlja takav nedostatak koji bi u ovom slučaju doveo do povrede zakona na štetu tužitelja.

17. Navodi žalbe kojima tužitelj iznosi primjedbe na odredbu članka 49. ZSSI-a, kojom su propisane sankcije za počinjenje prekršaja vezano uz članak 20. stavak 1. toga Zakona, također nisu od utjecaja na zakonitost osporene odluke, kojom osim toga nije odlučivano o eventualnoj prekršajnoj odgovornosti tužitelja.

18. Kako navodi žalbe nisu osnovani niti od utjecaja na donošenje drukčije odluke, na temelju članka 74. stavka 1. ZUS-a odlučeno je kao u izreci.

U Zagrebu, 4. siječnja 2022.

Predsjednica vijeća
Mira Kovačić, v.r.

Za točnost otpis - ovlaštenu službenicu

Tanja Nemčić

