



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

Poslovni broj: UsII-107/23-5

## U IME REPUBLIKE HRVATSKE

### PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Borisa Markovića, predsjednika vijeća, mr. sc. Mirjane Juričić i Blanše Turić, članica vijeća, te višeg sudskog savjetnika-specijalista Srđana Papića, u upravnom sporu tužiteljice Nataše Tramišak iz Osijeka, \_\_\_\_\_ koju zastupa Marija Lončarević-Latković, odvjetnica u Osijeku, Ulica kardinala A. Stepinca 19, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Zagreb, Ulica kneza Mislava 11/III, radi sukoba interesa, na sjednici vijeća održanoj 12. rujna 2023.

### presudio je

- I. Odbija se tužbeni zahtjev tužiteljice za poništavanje odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa broj: 711-I-711-I-1205-M-80/23-09-12 od 7. lipnja 2023.
- II. Odbija se zahtjev tužiteljice za naknadu troškova upravnog spora.

### Obrazloženje

1. Osporenom odlukom tuženika ne daje se suglasnost tužiteljici, zastupnici u Hrvatskom saboru, da nakon prestanka obnašanja te dužnosti, a unutar razdoblja od 18 mjeseci od prestanka obnašanja dužnosti ministricice regionalnog razvoja i fondova Europske unije, bude imenovana na funkciju predsjednice uprave trgovačkog društva Osječki sajam d.o.o., s obzirom da iz ostvarene koristi za isto trgovačko društvo do koje je došlo postupanjem obveznice u obnašanju dužnosti ministricice, proizlazi da kod obveznice postoji sukob interesa (točka I. izreke odluke), dok je točkom II. izreke odluke dana suglasnost tužiteljici da se nakon prestanka obnašanja dužnosti zastupnice u Hrvatskom saboru zaposli na radnom mjestu na kojem ne bi obavljala upravljačku funkciju u trgovačkom društvu Osječki sajam d.o.o., ukoliko ne bi koristila pravo na naknadu plaće nakon prestanka obnašanja iste dužnosti.
2. Protiv navedene odluke tužiteljica je tužbom pokrenula upravni spor te u tužbi u bitnom navodi da tuženik odredbe članka 23. stavka 1., 23. stavka 3. i stavka 4. i odredbe članka 8. stavka 3. i 4. Zakona o sprječavanju sukoba interesa ("Narodne novine", 143/21. dalje u tekstu: ZSSI) koje omogućavaju prelazak s jedne dužnosti na drugu, odnosno prihvaćanje imenovane na upravljačke funkcije u pravnoj osobi s kojom je tijelo javne vlasti u kojem je obveznik obnašao dužnost za vrijeme obnašanja dužnosti bila u poslovnom odnosu ili su nad njom obavljali nadzorne funkcije,

Povjerenstvo nije uzelo u obzir prilikom obrazloženja svoje odluke. Dodatno, nije obrazloženo na kojim dokazima i činjenicama Povjerenstvo temelji postojanje poslovnog odnosa obveznice i trgovačkog društva koje bi ukazivalo na postojanje sukoba interesa, jer iz priloženih materijalnih dokaza nije utvrđeno postojanje poslovnog odnosa. Ističe da je u njezinom mandatu ministricе od 23. srpnja 2020. do 11. siječnja 2023. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije provodilo velik broj javnih poziva i natječaja za dodjelu bespovratnih sredstava iz EU fondova, kao i sredstava iz Državnog proračuna, a sve temeljem programskih dokumenata, uredbi Europskog parlamenta i Europskog vijeća i smjernica Europske komisije, te zakonskih regulativa na transparentnim i nediskriminirajućim osnovama, čime su neposredno ugovorima obuhvaćena gotova sva javnopravna tijela u Republici Hrvatskoj, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, institucije i trgovačka društva u njihovom vlasništvu, a posredno i sva trgovačka društva u javnom ili privatnom vlasništvu koja su za iste pružala robe, radove i usluge, te je ona kao čelnik ministarstva bila jedina osoba ovlaštena donositi odluke, rješenja i potpisivati ugovore u ime ministarstva pa tako i u ovom slučaju navedene odluke i ugovor. Ističe da je sporazum o partnerstvu u provedbi projekta izgradnje zgrade 1. gospodarskog centra u Osijeku (potpisan 28. siječnja 2021.) i ugovor o provedbi projekta izgradnje gospodarskog centra u Osijeku (potpisan 2. listopada 2020.), odraz izričitog dogovora Osječko-baranjske županije i Grada Osijeka kao partnera u provedbi projekta vezano uz upravljanje infrastrukturom od strane trgovačkog društva Osječki sajam d.o.o. i niti na koji način nisu od važnosti i utjecaja na dodjelu EU sredstava Osječko-baranjskoj županiji iz operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. jer prema pravilima operativnog programa upravitelj javne poslovne infrastrukture izgrađene navedenim sredstvima može biti bilo koje trgovačko društvo kojem je ista dodijeljena javnim pozivom ili korisnik bespovratnih sredstava isto može dodijeliti postojećem trgovačkom društvu ili instituciji u svom vlasništvu, suvlasništvu i vlasništvu partnera ili korisnik može za tu svrhu osnovati novo trgovačko društvo koje će biti upravitelj predmetne javne infrastrukture te se ne radi o stjecanju koristi za predmetno trgovačko društvo. Slijedom navedenog, a imajući na umu nepostojanje poslovnog odnosa s trgovačkim društvom, kao i činjenicu da je tužiteljica prije izbora na dužnost ministricе bila u funkciji člana uprave trgovačkog društva u vlasništvu jedinice lokalne samouprave i ima pravo povratka na posao, kao i zaposlenik Osječko-baranjske županije na mjesto pročelnice, nije prihvatljiva i neprimjerena je konstatacija Povjerenstva iz točke I. odluke. Napominje da je njezin mandat na dužnosti ministricе obuhvaćao četverogodišnje razdoblje te da nije postojala mogućnost da u vrijeme potpisa predmetnog ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava ima saznanja da će joj mandat ministricе završiti ranije od predviđenog trajanja mandata, kao i da će mandat završiti netom prije završetka izgradnje gospodarskog centra od strane Osječko-baranjske županije, te se i otvoriti potencijalna mogućnost imenovanja na dužnost predsjednice uprave – direktorice u trgovačkom društvu Osječki sajam d.o.o. Smatra da u konkretnom slučaju Povjerenstvo izlazi izvan okvira svoje nadležnosti i izvan utvrđenog činjeničnog stanja, ne pridržavajući se objektivnosti i nepristranosti, narušava javni integritet tužiteljice navodeći tvrdnje koje nisu utemeljene u materijalnim dokazima jer iz postupanja tužiteljice ne može se utvrditi da postoji sukob interesa ili potencijalni sukob interesa, već naprotiv, obraćanjem Povjerenstvu postupila je sukladno odredbama ZSSI kao i odredbama drugih zakona koji se odnose na status dužnosnika, kao i na radni odnos u tijelima jedinice lokalne i područne (regionalne)

samouprave. Vezano uz točku II. odluke smatra da je pogrešno primijenjeno materijalno pravo u odnosu na davanje suglasnosti obveznice da se nakon prestanka obnašanja dužnosti zastupnice u Hrvatskom saboru zaposli na radnom mjestu na kojem ne bi obavljala upravljačku funkciju u trgovačkom društvu Osječki sajam d.o.o., ukoliko ne bi koristila pravo na naknadu plaće nakon prestanka obnašanja iste dužnosti. Naime, sukladno ZSSI kao i članku 9. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor koji definira nespojivost dužnosti, mirovanje i prestanak zastupničkog mandata, te zamjenjivanje zastupnika u navođenju dužnosti nespojivih s obnašanjem dužnosti zastupnika u Hrvatskom saboru nije naveden radni odnos u trgovačkom društvu u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te se isto ne smatra nespojivim. Predlaže da ovaj Sud usvoji tužbu i tužbeni zahtjev te poništi odluku tuženika i naloži tuženiku da joj nadoknadi troškove upravnog spora.

3. Tuženik je dostavio Sudu odgovor na tužbu u kojem u bitnom navodi da tužiteljica pogrešno tumači da se na nju ima primijeniti odredba članka 23. stavka 4. ZSSI jer bi se ta odredba na tužiteljicu mogla primjenjivati samo kada bi ista s funkcije direktorice trgovačkog društva u većinskom vlasništvu jedinice lokalne ili područne samouprave prelazila na novu funkciju direktorice drugog društva također u većinskom vlasništvu jedinice lokalne ili regionalne samouprave. U tom slučaju tuženik ne bi utvrđivao jesu li između navedenih trgovačkih društava postojali poslovni odnosi ili sustav nadzora niti bi posljedično tužiteljici davao suglasnost za takvu promjenu dužnosti. U konkretnom slučaju tužiteljica ne obnaša niti je obnašala dužnost direktorice trgovačkog društva u većinskom vlasništvu jedinice lokalne ili područne samouprave već je obnašala dužnost ministric regionalnog razvoja i fondova Europske unije odnosno obnaša dužnost zastupnice u Hrvatskom saboru te se stoga navedena odredba na istu nije mogla primijeniti niti je tuženik bio dužan razmatrati prilikom donošenja odluke. Nadalje ističe da je iz očitovanja ministarstva razvidno da je postojao poslovni odnos ministarstva s trgovačkim društvom Osječki sajam d.o.o. slijedom čega sukladno članku 23. stavku 1. ZSSI tužiteljica ne smije prihvatiti imenovanje na upravljačku funkciju do isteka 18 mjeseci od prestanka obnašanja dužnosti. Posebno napominje da će gospodarskim centrom za čiju su izgradnju dijelom dodijeljena sredstva koja u iznosu od 9.382.986,31 kunu sufinanciraju ministarstvo i Osječko-baranjska županija upravljati trgovačko društvo Osječki sajam d.o.o. u kojem bi tužiteljica bez raspisivanja javnog natječaja bila imenovana na upravljačku funkciju. Tuženik posebno navodi kako svi obveznici ZSSI pa tako i tužiteljica prihvaćanjem imenovanja na javnu dužnost ulaze u pravni režim posebnih ograničenja te su zbog izvršavanja javnih ovlasti u prilici odlučivati o ostvarivanju svojih materijalnih i drugih interesa pa je stoga od značaja da se nakon prestanka mandata očuva povjerenje građana u objektivnost i nepristranost odluka koje su donosili u vrijeme obnašanja dužnosti. Iz dostavljene dokumentacije tijekom postupka nedvojbeno proizlazi da je prilikom dodjele sredstva za izgradnju gospodarskog centra bilo poznato da će njime upravljati upravo trgovačko društvo Osječki sajam d.o.o., te je navedeno trgovačko društvo bez provedbe javnog natječaja ponudilo tužiteljici upravljačku funkciju, i to svega nekoliko mjeseci prije nastupa predviđenog roka za izgradnju centra. U situaciji kada bi tuženik tužiteljici dao suglasnost, tužiteljica bi upravljala centrom izgrađenim značajnim financijskim sredstvima koje je tijekom obnašanja dužnosti ministric unutar svojih ovlasti dodijelila projektu, te bi u svojstvu direktorice - članice uprave trgovačkog društva donosila sve druge poslovne odluke kao odgovorna osoba. Slijedom navedenog tuženik smatra kako je ispravno utvrdio da je postojao poslovni odnos

između ministarstva i trgovačkog društva Osječki sajam d.o.o., a budući da je ministarstvo trgovačkom društvu po izdanoj narudžbenici izdalo uplatu 2. studenog 2020. u ukupnom iznosu od 9.450,00 kuna. Tuženik smatra da je ispravno utvrdio kako bi prihvaćanjem imenovanja na upravljačku funkciju trgovačkog društva Osječki sajam d.o.o., s kojim je tijelo javne vlasti u kojem je tužiteljica obnašala dužnost tijekom njezinog obnašanja dužnosti bilo u poslovnom odnosu, predstavljalo sukob interesa tužiteljice, budući da je ista kao čelna osoba ministarstva sklopila ugovor o sufinanciranju više milijunskog projekta gospodarskog centra čijom infrastrukturom će upravljati upravo trgovačko društvo Osječki sajam d.o.o. koje tužiteljici nudi imenovanje na upravljačku funkciju bez provedbe javnog natječaja. Tuženik ističe kako unutar svojeg ovlaštenja donio odluku, te predlaže ovom Sudu da primjenom odredbe članka 57. Zakona o upravnim sporovima donese presudu kojom se odbija tužbeni zahtjev u cijelosti, kako u pogledu glavnog zahtjeva za poništenje osporavane odluke, tako i u pogledu zahtjeva za naknadu troškova upravnog spora.

4. Odgovor tuženika na tužbu je sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine”, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21.) dostavljen tužiteljici.

5. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

6. Sud je uzeo u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporavane odluke, kao i očitovanje stranaka tijekom upravno-sudskog postupka, te je na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja u smislu članka 55. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima, utvrdio da tužbeni zahtjev nije osnovan.

7. Ocjenjujući zakonitost osporene odluke tuženika u granicama zahtjeva iz tužbe, sud nalazi da time što tužiteljici nije dana suglasnost da u roku od 18 mjeseci od prestanka obnašanja dužnosti ministrice regionalnog razvoja i fondova Europske unije, bude imenovana na funkciju predsjednice uprave trgovačkog društva Osječki sajam d.o.o., te time što je dana suglasnost da se nakon prestanka obnašanja dužnosti zastupnice u Hrvatskom saboru zaposli na radnom mjestu na kojem ne bi obavljala upravljačke funkcije u trgovačkom društvu Osječki sajam d.o.o., ukoliko ne bi koristila pravo na naknadu plaće nakon prestanka obnašanja iste dužnosti, tuženik nije povrijedio zakon na štetu tužiteljice, pri čemu sud u cijelosti prihvaća razloge koje je tuženik dao za svoju odluku u obrazloženju osporene odluke, budući da su ti razlozi utemeljeni na podacima koji se nalaze u spisu predmeta, te na pravilnoj primjeni mjerodavnog materijalnog prava, dok povrede pravila postupka ovaj Sud nije našao.

8. Prema odredbi članka 23. stavka 1. ZSSI-a propisano je da obveznici ne smiju prihvatiti imenovanje na upravljačke funkcije u pravnoj osobi s kojom je tijelo javne vlasti u kojem je obveznik obnašao dužnost za vrijeme obnašanja dužnosti bila u poslovnom odnosu ili su nad njom obavljali nadzorne funkcije, a nije drugačije propisano posebnim zakonom. Navedeno ograničenje primjenjuje se 18 mjeseci nakon prestanka obavljanja dužnosti.

9. Odredbom članka 23. stavka 2. ZSSI-a propisano je da obveznici koji prema posebnim zakonima uživaju pravo na naknadu plaće nakon prestanka dužnosti ne smiju stupiti u radni odnos u pravnoj osobi, ako je ista bila u poslovnom odnosu s tijelom javne vlasti u kojem je obveznik obnašao dužnost, ako prema posebnom zakonu na temelju prethodno sklopljenog sporazuma, odnosno ugovora s bivšim poslodavcem, imaju pravo povratka na isto ili odgovarajuće radno mjesto.

10. Prema podacima u spisu predmeta proizlazi da je tuženik radi utvrđivanja postojanja poslovnih odnosa između Ministarstva regionalnog razvoja i fondova

Europske unije (dalje: Ministarstvo) i trgovačkog društva Osječki sajam d.o.o. zatražio od Ministarstva, kao i od tužiteljice podatke je li tijekom mandata tužiteljice kao ministrice, postojao odnos između Ministarstva i trgovačkog društva Osječki sajam d.o.o., te ako jest je li tužiteljica sudjelovala u navedenim poslovnim odnosima, te je li Ministarstvo provodilo nadzorne funkcije nad predmetnim trgovačkim društvom. Iz prikupljene dokumentacije i očitovanja Ministarstva proizlazi da je u razdoblju u kojem je tužiteljica obnašala dužnost ministrice u 2020. nastao poslovni odnos u vrijednosti 9.450,00 kuna između Ministarstva i Osječki sajam d.o.o., a predmet navedenog poslovnog odnosa bilo je sudjelovanje jedne ustrojstvene jedinice Ministarstva na 23. Osječkom jesenskom sajmu, te je isti nastao izdavanjem narudžbenice. Nadalje, utvrđeno je da je tužiteljica kao ministrica 8. ožujka 2021. potpisala ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava kojim su Osječko-baranjskoj županiji dodijeljena bespovratna sredstva u iznosu od 44.984.900,12 kuna za provedbu projekta izgradnje gospodarskog centra u Osijeku ukupne vrijednosti projekta od 63.750.872,74 kune, i to za razdoblje provedbe projekta od 1. ožujka 2023. do 1. rujna 2023., a Osječko-baranjska županije, te Grad Osijek su partneri u provedbi navedenog projekta te je ugovoreno da će Osječko-baranjska županija nastupati kao korisnik u ime cijelog partnerstva u slučaju njegovog odobravanja. Ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava predstavlja dio dokumentacije temeljem koje je došlo do poslovnog odnosa sklapanjem ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava, te se u njemu izričito navodi da će gospodarskim centrom upravljati Osječki sajam d.o.o. Iz dokumentacije koja je dostavljena od strane Ministarstva i koja je nastala u provedbi postupka dodjele bespovratnih sredstava za predmetni projekt temeljem iskazane zajedničke volje za suradnjom između grada i županije okončanog ugovorom o dodjeli koji je potpisala tužiteljica, proizlazi kako je prilikom dodjele sredstava bilo poznato da će gospodarskim centrom nakon njegove izgradnje upravljati trgovačko društvo Osječki sajam d.o.o.

11. Dakle, kako iz podataka u spisu proizlazi da je u vrijeme dok je tužiteljica obnašala dužnost ministrice u 2020. nastao poslovni odnos između Ministarstva i trgovačkog društva Osječki sajam d.o.o., iako ne postoji doprinos tužiteljice njegovu nastanku, međutim na tužiteljicu se primjenjuje općenita zabrana prihvatanja imenovanja na upravljačke funkcije iz članka 23. stavka 1. ZSSI-a iz razloga njegova poslovanja s Ministarstvom kojem je tužiteljica bila ministrica. Osnovano tuženik smatra da je tužiteljica potpisivanjem ugovora od 8. ožujka 2021. i temeljem dokumentacije koju je upućivala i prethodno sklopljeni sporazum o partnerstvu u provedbi projekta od 28. siječnja 2021., kao i ugovora o provedbi projekta od 2. listopada 2020., nastala obveza isplate ugovorenog iznosa za sufinanciranje izgradnje gospodarskog centra, pa shodno navedenom proizlazi da je tužiteljica prihvatanjem imenovanja na funkciju predsjednice uprave trgovačkog društva Osječki sajam d.o.o. mogla kao odgovorna osoba poduzimati radnje vođenja poslovanja i pravnog zastupanja tog društva, što uključuje i upravljanje gospodarskim centrom, imajući u vidu da će društvo Osječki sajam d.o.o. pri izgradnji koristiti ovaj objekt za obavljanje djelatnosti, kako to pravilno smatra i tuženik. Pored toga osnovano se navodi i da se radi o značajnim financijskim bespovratnim sredstvima dodijeljenim ugovorom u navedenom iznosu koji predstavlja oko 70% ukupno predviđenih sredstava za predmetni objekt.

12. Prema ocjeni ovoga, Suda tuženik osnovano smatra kako je postojao poslovni odnos između Ministarstva i trgovačkog društva Osječki sajam d.o.o., pa bi prihvaćenjem imenovanja na upravljačku funkciju trgovačkog društva s kojim je tijelo



Broj zapisa: **9-3085c-aa446**

Kontrolni broj: **0b0ac-bb0c9-eaea5**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan sljedećim certifikatom:  
CN=Boris Marković, O=VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, C=HR

Vjerodostojnost dokumenta možete provjeriti na sljedećoj web adresi:

<https://usluge.pravosudje.hr/provjera-vjerodostojnosti-dokumenta/>



unosom gore navedenog broja zapisa i kontrolnog broja dokumenta.

Provjeru možete napraviti i skeniranjem QR koda. Sustav će u oba slučaja prikazati izvornik ovog dokumenta.

Ukoliko je ovaj dokument identičan prikazanom izvorniku u digitalnom obliku, **Visoki upravni sud Republike Hrvatske** potvrđuje vjerodostojnost dokumenta.

