



REPUBLIKA HRVATSKA
UPRAVNI SUD U RIJECI
Korzo 13

POVJERLJIVOST

HRVATSKA
ODLUČIVANJE
RESA

BROJ: 711-I-297-P-211-15/16-07-8

PRIMLJENO: 27-06-2016 NO POŠTI

Omot u privitku: 1 Priloga -

Poslovni broj: 2 UsI-438/16-10

U IME REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Upravni sud u Rijeci, po sucu dr. sc. Alenu Rajku, uz sudjelovanje zapisničarke Sofije Germovšek, u upravnom sporu tužiteljice Gordane Lipšinić, iz Zajačkog Sela, Zajačko Selo 17, koju zastupaju opunomoćenici iz Zajedničkoga odvjetničkog ureda Josipa Jankovića, Mate Burazina, Darija Banića i Tomislava Horačkog, u Karlovcu, Vranicanijeva 5/I, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Zagreb, Ulica kneza Mutimira 5, radi sukoba interesa, 16. lipnja 2016.,

presudio je

Odbija se tužbeni zahtjev radi poništenja odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, broj: 711-I-297-P-211-15/16-07-8 od 12. veljače 2016. godine.

Obrazloženje

Odlukom tuženika, broj: 711-I-297-P-211-15/16-07-8 od 12. veljače 2016., utvrđeno je da je tužiteljica, kao dužnosnica – gradonačelnica Grada Ozlja, propustom da pravodobno obavijesti tuženika o stupanju Grada Ozlja u poslovne odnose s trgovačkim društvom A.C.M. Projektni biro d.o.o. iz Ozlja, u kojem tužiteljčin suprug ima udio u vlasništvu, počinila povredu članka 18. stavka 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, broj 26/11, 12/12, 126/12, 48/13 – proć. tekst i 57/15, u nastavku teksta: ZSSI), te joj je za spomenutu povredu izrečena sankcija iz članka 42. stavka 1. podstavka 2. ZSSI obustave isplate dijela neto mjesečne plaće u ukupnom iznosu od 10.000,00 kuna, koja će biti izvršena u pet jednakih uzastopnih mjesečnih obroka, svaki u pojedinačnom iznosu od 2.000,00 kuna. Ujedno je određena dostava predmeta nadležnome državnom odvjetništvu na daljnje postupanje radi utvrđenja ništetnosti spomenutih pravnih poslova, sukladno članku 18. stavku 6. ZSSI. Svoju odluku tuženik je utemeljio, u bitnome, na sljedećim utvrđenjima. Upravni odjel za urbanizam i komunalne poslove Grada Ozlja je 10. siječnja 2014. pozivom na podnošenje ponuda pokrenuo postupak nabave za izradu projekata nezakonito izgrađenih zgrada radi donošenja rješenja o izvedenom stanju, pri čemu je kao najpovoljnija odabrana ponuda društva A.C.M. Projektni biro d.o.o. Ozalj. Tužiteljica je u postupku navela da od strane stručnih službi Grada nije bila upozorena na obvezu iz članka 18. ZSSI, da je navedeno trgovačko društvo izvršilo obveze po izdanim narudžbenicama, te je Grad Ozalj obavio plaćanje po svim izdanim računima osim za još nedovršeno proširenje dječjeg vrtića. U odnosu na potonji zahvat, tuženik je 19. siječnja 2015. dao mišljenje prema kojem Grad Ozalj može stupiti u poslovni odnos sa spomenutim društvom ako postupi u skladu s uputama tuženika sadržanima u tome mišljenju, a u cilju izbjegavanja sukoba interesa. Odlukom tuženika od 12. ožujka 2015. utvrđeno je da je tužiteljica postupila u skladu s navedenim uputama. U postupku je utvrđeno da su društvu

A.C.M. Projektni biro d.o.o. isplaćena novčana sredstva iz proračuna Grada Ozlja za pružene konzultantske usluge, a predmetni ugovori o bagatelnoj nabavi projektantskih usluga predstavljaju poslovni odnos u smislu ZSSI, imajući u vidu da je izdavanje narudžbenice po svojem učinku izjednačeno sa sklapanjem pisanog ugovora o bagatelnoj nabavi (čl. 2. st. 6. Upute o postupku za sklapanje ugovora o nabavi bagatelne vrijednosti Grada Ozlja od 7. siječnja 2014.). Tužiteljica je, dakle, kao gradonačelnica Grada Ozlja, višekratno stupala u poslovne odnose s trgovačkim društvom u kojem njezin suprug ima više od 0,5% udjela u vlasništvu (temeljnem kapitalu), o čemu nije obavijestila tuženika. Pored toga, okolnost da je poziv za dostavu ponuda upućen većem broju potencijalnih ponuditelja ne utječe na rješavanje stvari, a tuženik ne prihvaća ni tužiteljičino pozivanje na to da o svojoj obvezi nije bila upozorena od strane stručnih službi Grada, s obzirom na to da pravna presumpcija poznavanja propisa nakon proteka određenog roka od njihove objave u „Narodnim novinama“ obvezuje sve građane, a od izabranih dužnosnika se opravdano očekuje primjena pravnog principa o poznavanju propisa. Tuženik napominje i da je u svojem mišljenju od 19. siječnja 2015. upoznao tužiteljicu s odredbama članka 18. ZSSI, međutim i nakon zaprimanja tog mišljenja Grad Ozalj je 9. ožujka 2015. izdao narudžbenicu navedenome trgovačkom društvu bez prethodno zatraženog mišljenja tuženika. Odluku o sankciji tuženik obrazlaže višekratnim stupanjem u poslovne odnose bez upućivanja prethodne obavijesti tuženiku i nakon donošenja spomenutog mišljenja tuženika, dok ublažavanje težine počinjene povrede tuženik nalazi u okolnosti da su u postupku bagatelne nabave prikupljane ponude nekoliko potencijalnih ponuditelja.

Tužiteljica u tužbi te u nastavku spora osporava zakonitost tuženikove odluke i tvrdi, u bitnome, da je poslovni odnos Grada Ozlja s društvom A.C.M. Projektni biro d.o.o. nastao i postojao u vrijeme dok tužiteljica još nije obnašala dužnost gradonačelnice Grada Ozlja, pa je nadležno gradsko upravno tijelo stupanjem tužiteljice na dužnost samo nastavilo s radom na već započetim projektima, pri čemu se postupanje tog tijela nije mijenjalo, a tužiteljica nije sudjelovala u izboru ponuda. S obvezom obavješćivanja tuženika o namjeri sklapanja ugovora sa spomenutim društvom tužiteljica je prvi put upozorena nakon reorganizacije gradske uprave, poslije čega se obratila tuženiku. Ne slaže se sa stajalištem tuženika prema kojem je procjena tužiteljice o pravilnosti njezina ponašanja irelevantna, te ističe da je profesionalnost i korektnost apsolutna maksima po kojoj živi i radi, te da nipošto privatni interes ne bi stavila ispred javnoga. Smatra da tuženik nije ovlašten odluke donositi na temelju pretpostavki i predviđanja, te da svojim postupanjem kreira nevjerodostojnu praksu, uzevši u obzir da je tuženik odobrio sklapanje ugovora za koji je tužiteljica zatražila mišljenje. Izrečenu sankciju smatra previše rigoroznom. Tužiteljica predlaže da Sud poništi osporenu odluku tuženika.

Tuženik u odgovoru na tužbu i kasnije tijekom spora ostaje kod navoda osporene odluke, te dodaje, u bitnome, kako slijedi. Obveza prethodnog obavješćivanja tuženika iz članka 18. ZSSI objektivne je naravi i odnosi se na svaki pojedinačni poslovni odnos u koji stupaju tijelo u kojem dužnosnik obavlja javnu dužnost i poslovni subjekt u kojem član obitelji dužnosnika ima 0,5% ili više udjela u vlasništvu. Tužiteljica je u skladu s navedenom odredbom tražila upute za postupanje prije stupanja u poslovni odnos koji se odnosio isključivo na izradu glavnog projekta rekonstrukcije i dogradnje dječjeg vrtića, čime nije otklonjena povreda počinjena propustom obavješćivanja tuženika o ostalim poslovnim odnosima između Grada Ozlja i spomenutoga trgovačkog društva. Tužiteljica je prije svakoga pojedinog stupanja u takav poslovni odnos trebala postupiti prema obvezi iz članka 18. stavka 1. ZSSI, s obzirom na to da upute za postupanje tuženik donosi ovisno o konkretnim okolnostima svakog slučaja ponaosob, pa upute koje tuženik daje u svrhu pravilnog upravljanja situacijom sukoba interesa ne moraju za svaki poslovni odnos biti istovjetnog sadržaja. Zakonodavac je situacije iz navedene norme ZSSI predvidio kao situacije u kojima se presumira mogući utjecaj privatnog interesa člana obitelji, kao interesno povezane osobe, na dužnosnikovu nepristranost prilikom

donošenja odluka vezanih za stupanje u određeni poslovni odnos. Svrha instituta prethodne obavijesti je da tuženik prethodno nastanku konkretnoga poslovnog odnosa razmotri i ocijeni koja je razina sukoba interesa prisutna kod dužnosnika, a dužnosnici nisu ovlašteni samostalno procjenjivati postojanje sukoba interesa. Beziznimnost postojanja povrede članka 18. stavka 1. ZSSI u slučaju propuštanja podnošenja pravodobne obavijesti tuženiku proizlazi i iz pravne posljedice ništetnosti pravnih poslova sklopljenih bez prethodne obavijesti (čl. 18. st. 6. ZSSI). Tuženik nije utvrđivao namjeru tužiteljice jer stanje volje dužnosnika nije relevantno za postojanje predmetne povrede. Tuženik se ujedno poziva na dosadašnju upravnosudsku praksu, te predlaže da Sud odbije tužbeni zahtjev.

U ovome sporu je 8. lipnja 2016. provedena rasprava, u odsutnosti uredno pozvanog tuženika.

Sud je izveo dokaze uvidom u dokumentaciju koja se nalazi u spisu predmeta upravnog postupka u kojem je donesena osporena odluka te u spisu ovoga upravnog spora.

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja, Sud je utvrdio da tužbeni zahtjev nije osnovan.

Institut prethodne obavijesti uređen je odredbama članka 18. ZSSI. U slučaju kada tijelo u kojem dužnosnik obnaša javnu dužnost stupa u poslovni odnos s poslovnim subjektom u kojem član obitelji dužnosnika ima 0,5 % ili više udjela u vlasništvu, dužnosnik je dužan o tome pravodobno obavijestiti Povjerenstvo (st. 1.). Povjerenstvo će u roku od 15 dana od dana zaprimanja obavijesti izraditi mišljenje zajedno s uputama o načinu postupanja dužnosnika i tijela u kojem dužnosnik obnaša javnu dužnost u cilju izbjegavanja sukoba interesa dužnosnika i osiguranja postupanja u skladu s tim Zakonom (st. 2.). Ako to zahtijevaju okolnosti konkretnog slučaja, Povjerenstvo će mišljenje iz stavka 2. toga članka izraditi i dostaviti bez odgađanja, najkasnije u roku od pet dana od dana zaprimanja obavijesti (st. 3.). Dužnosnik, odnosno tijelo u kojem dužnosnik obnaša dužnost je obvezno, prije stupanja u poslovni odnos, dostaviti Povjerenstvu cjelokupnu dokumentaciju iz koje je vidljivo kako su provedene upute Povjerenstva iz stavka 2. toga članka (st. 4.). Povjerenstvo posebnom odlukom, bez odgađanja, a najkasnije u roku od pet dana od dana dostave mišljenja iz stavka 2. toga članka, sukladno odredbama toga Zakona o postupku pred Povjerenstvom, utvrđuje jesu li upute Povjerenstva iz stavka 2. toga članka provedene na način koji omogućuje izbjegavanje sukoba interesa dužnosnika i osigurava njegovo zakonito postupanje u konkretnom slučaju (st. 5.). Pravni poslovi, odnosno pravni akti koji su sklopljeni, odnosno doneseni bez prethodne obavijesti Povjerenstvu iz stavka 1. toga članka, protivno uputama Povjerenstva iz stavka 2. toga članka, dostavom nepotpune ili neistinite dokumentacije iz stavka 4. toga članka ili na bilo koji drugi način protivno odredbama toga članka su ništetni. Povjerenstvo će bez odgađanja dostaviti predmet nadležnom državnom odvjetništvu na daljnje postupanje radi utvrđenja ništetnosti pravnog posla, odnosno pravnog akta (st. 6.).

Među strankama ovoga upravnog spora nesporno je da je tužiteljica u predmetnom razdoblju imala položaj dužnosnika u odnosu na kojeg se primjenjuju odredbe ZSSI, te da je tužiteljičin suprug imao više od 0,5% udjela u vlasništvu trgovačkog društva A.C.M. Projektni biro d.o.o. iz Ozlja. Nesporno je i da za pravne poslove, u odnosu na koje je tuženik zasnovao svoju odluku, tužiteljica nije tuženiku dostavila prethodne obavijesti. Sporno je dovode li razlozi na koje se tužiteljica poziva do zaključka da u predmetnom slučaju tužiteljica nije povrijedila svoju obvezu iz članka 18. stavka 1. ZSSI.

Prema članku 1. stavku 2. ZSSI, svrha toga 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.

Normativni sustav uspostavljen odredbama ZSSI najvećim je dijelom striktne naravi, upravo kako bi u najvećoj mogućoj mjeri omogućio ostvarivanje svrhe Zakona, te smanjio

prostor za dvojbe u njegovoj primjeni koje bi mogle dovesti do izigravanja te svrhe, kako u pogledu ponašanja dužnosnika, tako i povjerenja građana u njih.

Među striktnim normama ZSSI su i one kojima su dužnosnicima izrijekom nametnute određene obveze (uključujući čl. 18. toga Zakona).

Sagledavajući cjelinu mjerodavnoga normativnog okvir, Sud u cijelosti prihvaća pravnu interpretaciju koju je tuženik primijenio prilikom rješavanja predmetne stvari, koja je elaborirana u obrazloženju osporavane odluke te u odgovoru na tužbu u ovome sporu, te koja argumentacija je citirana prethodno u ovome obrazloženju. Stoga na rješavanje ovog predmeta ne utječu prigovori tužiteljice koji se odnose na poslovne odnose uspostavljene prije stupanja tužiteljice na dužnost, na pozitivno mišljenje tuženika o jednome od više poslovnih odnosa u koje je Grad Ozalj stupio s trgovačkim društvom A.C.M. Projektni biro d.o.o., na propuštanje upravnih tijela Grada da tužiteljicu upozore na njezine obveze propisane odredbama ZSSI, na nepostojanje namjere povrede odredbe članka 18. stavka 1. ZSSI, kao ni ostali tužiteljičini navodi.

U pogledu sankcije izrečene u predmetnom slučaju, Sud ističe da odluka o tome podliježe slobodnoj (diskrecijskoj) ocjeni tuženika, kao obliku slabije vezanosti javnopravnog tijela pravnom normom, u okviru zakonom dane ovlasti i sukladno svrsi radi koje je ovlast dana (čl. 5. st. 2. Zakona o općem upravnom postupku, „Narodne novine“, broj 47/09), dok je upravnosudski nadzor zakonitosti pojedinačne odluke donesene primjenom slobodne ocjene ograničen na zakonitost takve odluke, granice ovlasti i svrhu radi koje je ovlast dana (čl. 4. st. 2. Zakona o upravnim sporovima, „Narodne novine“, broj 20/10, 143/12 i 152/14, u nastavku teksta: ZUS). Ovdje je nesporno da je izbor sankcije obavljen u okviru zakonom dane ovlasti. Pored toga, imajući na umu karakter predmetne povrede odredbi ZSSI te elemente odmjeravanja sankcije iznesene u obrazloženju osporavane odluke, Sud ne nalazi da bi sankcija izrečena tužiteljici bila protivna svrsi radi koje je ta ovlast dana.

Uzevši u obzir navedeno, osporena odluka tuženika ocjenjuje se zakonitom.

Trebalo je stoga, na temelju članka 57. stavka 1. ZUS-a, tužbeni zahtjev odbiti kao neosnovan.

U Rijeci, 16. lipnja 2016.

S u d a c

dr. sc. Alen Rajko, v.r.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU:

Protiv ove presude dopuštena je žalba Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske. Žalba se podnosi putem ovog Suda u tri (3) primjerka, u roku od 15 dana od dana primitka prijepisa ove presude.

Dostaviti:

- ZOU Josip Janković, Mate Burazin, Dario Bančić i Tomislav Horački, 47 000 Karlovac, Vranicanijeva 5/I

- Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa, 10 000 Zagreb, Ulica kneza Mutimira 5

Za točnost otpredavanja- ovlaštena službenica
Sofija Germovšek

