

REPUBLIKA HRVATSKA  
POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE  
O SUKOBU INTERESA



BROJ: 711-4-2201-P-326-13/15-14-1 UPRAVNI SUD U OSJEKU

Primljenio:

PRIJELJENO: NEPOSREDNO - PECANO POŠTI

17-06-2015

dana 08.07.2015.

BB

Omot u privitku. Primjeraka ..... 1. Priloga 1 Poslovni broj: Usž-188/15-2

REPUBLIKA HRVATSKA

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Z A G R E B

Frankopanska 16

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 Eveline Čolović Tomić, predsjednice vijeća, mr.sc. Ivice Kujundžića i Mire Kovačić, članova vijeća, te više sudske savjetnice Marine Zagorec, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Zvonka Ercegovca iz Osijeka, Fruškogorska 1, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, Ulica kneza Mutimira 5, Zagreb, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Hrvatske elektroprivrede d.d. Zagreb, Ulica grada Vukovara 37, koju zastupa opunomoćenik Mislav Laktić, odvjetnik u Odvjetničkom društvu Laktić i partneri d.o.o., Zagreb, Selska cesta 90a, radi sukoba interesa, odlučujući o žalbi zainteresirane osobe Hrvatske elektroprivrede d.d. protiv presude Upravnog suda u Osijeku, broj: UsI-1241/14-13 od 20. siječnja 2015., u sjednici vijeća održanoj dana 9. travnja 2015.

p r e s u d i o j e

Odbija se žalba Hrvatske elektroprivrede d.d. kao neosnovana i potvrđuje presudu Upravnog suda u Osijeku, poslovni broj: UsI-1241/14-13 od 20. siječnja 2015.

Obrazloženje

Prvostupanjskom presudom odbijen je tužbeni zahtjev tužitelja kojim traži poništavanje odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa broj: Si-326/13 od 9. rujna 2014. i izricanje opomene kao sankcije, odnosno, podredno, vraćanje predmeta na ponovni postupak.

Tuženik je odlukom broj: Si-326/13 od 9. rujna 2014. godine utvrdio da je istovremenim obnašanjem dužnosti člana Uprave trgovackog društva HEP d.d. i funkcije člana nadzornih odbora trgovackih društava HOPS d.o.o., HEP-obnovljeni izvori energije d.o.o., HEP-toplinarstvo d.o.o., HEP-proizvoda d.o.o., HEP-operator distribucijskog sustava d.o.o., HEP-plin d.o.o., HEP-opskrba plinom d.o.o., program Sava d.o.o., HEP-odmor i rekreacija d.o.o., nuklearna elektrana KRŠKO d.o.o. i TE Plomin d.o.o. tužitelj kao dužnosnik počinio povredu iz članka 14. stavak 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa, te da je propustom pravovremenog prijenosa upravljačkih prava koja proizlaze iz udjela u vlasništvu (temeljnog kapitalu trgovackog društva MIJO d.o.o. iz Osijeka) na povjerenika, tužitelj kao dužnosnik počinio povredu iz članka 16. stavak 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa, zatim je za navedene povrede tužitelju izrečena sankcija iz članka 42. stavka 1. podstavka 2. Zakona o sprječavanju sukoba interesa – obustave isplate dijela neto mjesecne plaće u

ukupnom iznosu od 8.000,00 kuna koja će trajati četiri mjeseca te će se izvršiti u četiri jednaka uzastopna mjesecna obroka, te je tužitelju naloženo da u roku od 45 dana od dana primitka odluke otkloni uzrok postojanja sukoba interesa koji proizlazi iz istovremenog obnašanja navedene dužnosti i članstvu u nadzornim odborima trgovačkih društava u kojima udjele u vlasništvu ima trgovačko društvo HEP d.o.o., i to u nadzornim odborima trgovačkih društva HOPS d.o.o., HEP-obnovljeni izvori energije d.o.o., HEP-toplinarstvo d.o.o., HEP-proizvodnja d.o.o., HEP-operator distribucijskog sustava d.o.o., HEP-plin d.o.o., HEP-opskrba plinom d.o.o. a da će u protivnom tuženik protiv tužitelja zbog nepostupanja po danom nalogu pokrenuti novi postupak zbog sukoba interesa.

Protiv gore označene presude zainteresirana osoba Hrvatska elektroprivreda d.d. podnijela je žalbu osporavajući istu u cijelosti zbog pogrešne primjene materijalnog prava i bitne povrede pravila sudskog postupka.

Žalitelj u žalbi navodi da je prvostupanjski sud pogrešno primijenio materijalno pravo, što proizlazi iz činjenice da je pogrešno primijenio članak 14. stavak 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, broj 26/11., 12/12., 124/12., 48/13. – dalje: ZSSI) prema kojem javni dužnosnik ne smije obnašati dužnost člana uprave ili nadzornog odbora drugog trgovačkog društva. Prvostupanjski sud pogrešno je utvrdio da za primjenu zabrane iz članka 14. stavak 1. ZSSI, nije relevantno pitanje postoji li pri obnašanju dužnosti člana uprave i nadzornog odbora od strane dužnosanika u drugom trgovačkom društvu sukob privatnog i javnog interesa, te pogrešne primjene članka 42. do 44. citiranog Zakona, koji reguliraju sankcije za povredu odredbi Zakona o sprječavanju sukoba interesa. Prvostupanjski sud je pogrešno zaključio da je tuženik u odluci tuženika od 9. rujna 2014. ispravno odmjerio sankciju tužitelju za povredu iz članka 14. stavak 1. i 16. stavak 1., jer tuženik nije pravilno ocijenio olakotne okolnosti slučaja. Da je prvostupanjski sud ispravno primijenio materijalno pravo utvrdio bi da je odluka nezakonita jer ne može postojati odgovornost za povredu članka 14. stavak 1. ZSSI ako ne postoji sukob javnog i privatnog interesa u smislu članka 2. stavak 2. ZSSI u obavljanju funkcije člana uprave i člana nadzornog odbora od strane dužnosanika, a odluka u svojoj biti vrijeda slobodu poduzetništva zaštićenu Ustavom Republike Hrvatske i Poveljom o temeljnim pravima Europske unije. Žalitelj dalje analizira odredbu članka 14. stavak 1. ZSSI, te navodi da široko definiran pojam sukob interesa omogućuje da se, temeljem navedenog Zakona, sankcionira makar i najmanja mogućnost postojanja sukoba interesa. Prilikom primjene članka 14. stavak 1. citiranog Zakona treba provoditi test postojanja sukoba interesa, a ako privatni interes dužnosanika u funkciji člana uprave ili nadzornog odbora u trgovačkom društvu može utjecati na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti ili već utječe, onda postoji povreda odredbi ZSSI, a u konkretnom slučaju nije moguće utvrditi postojanje odgovornosti za povredu citiranog Zakona. Žalitelj se dalje poziva na slobodu poduzetništva kao jedno od temeljnih sloboda prepoznatih u Ustavu Republike Hrvatske, a koja je prepoznata kao i opće načelo prava Europske unije u Povelji (članak 16. Povelje). Žalitelj nadalje analizira članak 16. Povelje koja obuhvaća slobodu provođenja gospodarske ili komercijalne aktivnosti, slobodu ugovaranja i slobodno tržišno natjecanje, te navodi slučajeve kada se sloboda poduzetništva može ograničiti sukladno članku 52. stavak 1. Povelje. Žalitelj posebno ističe da tumačenje članka 14. stavak 1. ZSSI na način da dužnosnik ne smije istovremeno obnašati dužnost člana uprave vladajućeg društva i člana nadzornog odbora ovisnog društva, predstavlja ograničenje slobode poduzetništva protivno uvjeta iz

članka 52. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske. Žalitelj predlaže da drugostupanjski sud izravno primjeni članak 16. Povelje i poništi pobijanu presudu te usvoji tužbu i tužbeni zahtjev. Isto tako žalitelj smatra da sankcija koju je tuženik izrekao tužitelju nije pravilno odmjerena iz razloga da istodobno obavljanje funkcije člana uprave u vladajućem društvu i člana nadzornog odbora u ovisnom društvu ne predstavlja povredu iz člana 14. stavak 1. ZSSI, a tužiteljevo je postupanje, vezano uz članstvo u nadzornim odborima društava kćeri, bilo usklađeno ranijim stajalištima tuženika, pa do donošenja odluke tužitelj nije imao razloga postupiti drugačije što utvrđuje i prvostupanjski sud. Društvo MIJO d.o.o. nije poslovalo sa zainteresiranim osobama u razdoblju kada je tužitelj bio član uprave zainteresirane osobe, a tužitelj je prenio upravljačka prava u društvo MIJO d.o.o. na treću osobu. Žalitelj smatra da je tužitelju trebalo izreći opomenu kao najblažu sankciju.

Slijedom navedenog tužitelj predlaže drugostupanjskom суду u cijelosti poništiti prvostupanjsku presudu te usvojiti tužbu i tužbeni zahtjev tužitelja.

Tužitelj se nije očitovao odgovorom na žalbu.

Tuženik u odgovoru na žalbu osporava osnovanost žalbe zainteresirane osobe u cijelosti. Ističe da zainteresirana osoba u točki 2. žalbe neosnovano i pogrešno smatra da je za utvrđivanje povrede članka 14. stavak 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa potrebno utvrditi da se u konkretnom slučaju dužnosnik nalazi u situaciji sukoba javnog i privatnog interesa. Tuženikovom odlukom od 9. rujna 2014. utvrđeno je da je tužitelj počinio povredu članka 14. stavak 1. ZSSI, te pri tom nije potrebno utvrđivati da li je u konkretnom slučaju privatni interes tužitelja bio u sukobu s javnim interesom u smislu članka 2. stavak 2. citiranog Zakona. Tuženik naglašava striktnost i beziznimnost zabrane istovremenog članstva bilo kojeg od dužnosnika iz članka 13. stavak 1. i 2. ZSSI-a u upravnim tijelima i nadzornim odborima trgovačkih društava pa tako i istovremenog članstva predsjednika ili člana uprave trgovačkog društva u većinskom državnom vlasništvu, u upravnim tijelima i nadzornim odborima drugih trgovačkih društava, različitim od onog u kojem je dužnosnik obnašao ili obnaša javnu dužnost u smislu citiranog Zakona. Nije u pravu žalitelj kada tvrdi da u smislu članka 14. stavak 1. citiranog Zakona trgovačko društvo koje je povezano, odnosno, ovisno o trgovačkom društvu u većinskom državnom vlasništvu ne može predstavljati drugo trgovačko društvo, a sva trgovačka društva u kojima je tužitelj istovremeno obnašanjem dužnosti člana uprave HEP-a d.d., bio članom njihova nadzornog odbora, su samostalna trgovačka društva s ograničenom odgovornošću, upisana u sudske registre nadležnih trgovačkih sudova, i svako od tih trgovačkih društava s obzirom na svoju registriranu djelatnost na tržištu, samostalno posluje prema trećim osobama, te je stoga takvo trgovačko društvo, temeljem članka 473. Zakona o trgovačkim društvima, pravni subjekt koji je samostalan i različit od trgovačkog društva u kojem je tužitelj obnašao javnu dužnost u smislu Zakona o sprječavanju sukoba interesa. Tuženik dalje ističe da žalitelj u točki 2. žalbe neosnovano i pogrešno navodi da osporena odluka tuženika od 9. rujna 2014. vrijeđa slobodu poduzetništva trgovačkog društva zainteresirane osobe. Tuženik smatra da poduzetnička sloboda propisana člankom 49. stavkom 1. Ustava nije ograničena trgovačkim društvima u većinskom vlasništva države, odredbom članka 14. stavak 1. ZZSI, odnosno ako jest ograničena, to je ograničenje u skladu sa člankom 50. stavak 2. Ustava. Nadalje tuženik ističe da je u cijelosti neosnovan navod žalitelja da je tuženik trebao prilikom donošenja osporene odluke izuzeti od primjene odredbu članka 14. stavak 1. citiranog Zakona jer da je ista odredba protivna odredbi prava EU i to

odredbi članka 16. Povelje o temeljnim pravima Europske unije, a temeljem odredbe članka 52. stavak 1. Povelje. Člankom 52. stavak 1. Povelje propisano je da svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih poveljom mora biti predviđeno Zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda, te da su uz poštovanje načela proporcionalnosti, ograničenja moguća, samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje unija, u potrebi zaštite prava i slobode drugih osoba. Međutim, odredbom članka 52. stavak 5. Povelje propisano je da odredbe Povelje koje sadržavaju načela, mogu biti provedene zakonodavnim i izvršnim aktima institucija tijela ureda i agencija Unije, te aktima država članica dok u izvršavanju svojih ovlasti provode pravo Unije, a da su odredbe Povelje u sudskoj nadležnosti samo u tumačenju tih akata u kojima se provodi pravo Unije, te u presudama o njihovoj zakonitosti. U sankcioniranju dužnosnika u smislu Zakona o sprječavanju sukoba interesa, za povredu zabrane iz članka 14. stavak 1. nema povrede prava Unije pa stoga niti mjesta primjeni prava Europske unije. Odgovornost dužnika za poštivanje odredaba Zakona o sprječavanju sukoba interesa, odnosno postupak donošenja odluka pred tuženikom zbog povrede tih odredaba, isključivo je interni pitanje odnosno pitanje primjene prava Republike Hrvatske kao države članice.

Tuženik posebno ističe da žalitelj kao zainteresirana osoba nije ovlaštena osporavati odabir vrste i odmjeravanje visine sankcije tužitelju. Pored prigovora nedostatka aktivne legitimacije zainteresirane osobe kao žalitelja za osporavanjem tuženikove odluke o sankciji, ističe se da je tuženik odluku o vrsti i mjeri sankcije donio unutar zakonskih okvira propisanih člankom 42. stavak 1. i 2. i člankom 44. stavkom 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa, slobodnom ocjenom relevantnih činjenica i okolnosti konkretnog slučaja.

Tuženik predlaže drugostupanjskom суду да odbije žalbu žalitelja ovdje zainteresirane osobe, kao neosnovanu, te da potvrdi prvostupanjsku presudu.

Žalba nije osnovana.

Suprotno žaliteljevim navodima, prvostupanjski sud pravilno je utvrdio činjenično stanje, proveo dokaze, te pravilno primijenio materijalno pravo. Tijekom postupka prvostupanjski sud nesporno je utvrdio činjenicu da je tužitelj u vrijeme obnašanja dužnosti člana Uprave trgovačkog društva HEP d.d., koje je u većinskom državnom vlasništvu, stekao status dužnosnika u smislu članka 3. stavak 1. točke 41. Zakona o sprječavanju sukoba interesa, te bio član nadzornih odbora spomenutih trgovačkih društava, i time počinio povredu odredbe iz članka 14. stavak 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

Pri tome valja napomenuti da citirana odredba članka 14. stavak 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa ne predviđa nikakvu iznimku u pogledu istovremenog članstva u upravnim tijelima i nadzornim odborima trgovačkih društava. Stoga je konkretni slučaj eklatantni primjer sukoba interesa. Isto tako, prema ocjeni ovog Suda, u cijelosti je bespredmetno, i pravno neutemeljeno pozivanje žalitelja na Povelju o temeljenim pravima Europske unije i Ustava Republike Hrvatske o slobodi poduzetništva, jer se u konkretnom slučaju ne radi uopće o slobodi poduzetništva, a članstvo u mnogobrojnim nadzornim odborima trgovačkih društava zasigurno nije poduzetnička sloboda.

Nadalje, pozivanje žalitelja na članak 16. Povelje o temeljnim pravima Europske unije u cijelosti je neosnovano, budući da u sankcioniranju dužnosnika, u smislu citiranog Zakona o sprječavanju sukoba interesa, za provedbu zabrane iz članka 14. stavak 1. citiranog Zakona nema povrede prava Unije, pa niti mjesta primjeni prava Europske unije. Odredbe Povelje o

temeljnim pravima Europske unije predstavljaju tek temeljna načela koja su konkretnije definirana odredbama Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Pravilno je prvostupanjski sud utvrdio da je tužitelju dužnosnički mandat započeo 23. veljače 2012., a ugovor o prijenosu upravljačkih prava koja proizlaze iz udjela o vlasništvu (temeljnog kapitalu) trgovačkog društva MIJO d.o.o. sklopljen je i solemniziran po javnom bilježniku tek 18. siječnja 2014., te je tužitelj svoje postupanje sa mjerodavnom odredbom članka 16. stavak 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa uskladio tek nakon donošenja odluke tuženika o pokretanju postupka, odnosno gotovo dvije godine od početka mandata.

U cijelosti su neosnovani i žaliteljevi navodi glede izrečene sankcije, pri čemu Sud ističe da eventualno nezakonito ili nepravilno rješenje tuženika u nekom drugom postupku ne može biti olakotna okolnost pri izricanju sankcije.

Kraj takvog stanja stvari, a s obzirom da žalitelj u žalbi ne iznosi pravno relevantne prigovore koji bi utjecali na drugačije rješenje ove stvari, Sud nije našao osnove za uvažanje žalbe.

Slijedom navedenog valjalo je pozivom na odredbu članka 74. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10., 143/12., 152/14.), žalbu odbiti.

U Zagrebu 9. travnja 2015.

Predsjednik vijeća  
Evelina Čolović Tomić, v.r.

Za točnost otplavka ovlasteni službenik

