



USI-767/14

UPRAVNI SUD U ZAGREBU
PRIMLJENO
dana 05-11-2015

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

Poslovni broj: Usž-1147/15-3

## 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 sudaca toga suda mr.sc. Ivice Kujundžića, predsjednika vijeća, Eveline Čolović Tomić i Mire Kovačić, članova vijeća, te više sudske savjetnice Marine Zagorec, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Vlade Dominića iz Zagreba, kojeg zastupa opunomoćenik Šime Savić, odvjetnik iz Zagreba, Ilica 191c, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Zagreb, Kneza Mutimira 5, radi sukoba interesa, odlučujući o žalbi tužitelja, zastupanog po istom opunomoćeniku, protiv presude Upravnog suda u Zagrebu, posl.broj: UsI-767/14-8 od 27. svibnja 2015., na sjednici vijeća održanoj 7. listopada 2015.

p r e s u d i o j e

Odbija se žalba tužitelja i potvrđuje presuda Upravnog suda u Zagrebu, posl.broj: UsI-767/14-8 od 27. svibnja 2015.

### Obrazloženje

Osporenom presudom prvostupanjskog upravnog suda odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja tuženika, broj: SI-215/13 od 17. prosinca 2013. te zahtjev za naknadu troška ovog upravnog spora. Navedenim rješenjem tuženika odlučeno je da istovremeno obnašanje dužnosti glavnog ravnatelja policije i obavljanje funkcije člana, odnosno predsjednika Nadzornog odbora trgovackog društva AKD d.o.o. predstavlja povredu članka 14. stavka 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, broj 26/11., 12/12., 126/12. i 48/13. – pročišćeni tekst – dalje: ZSSI) (točka I izreke), a za koju povredu se tužitelju izriče sankcija iz članka 42. stavka 1. podstavka 2. ZSSI-a – obustava isplate dijela neto mjesечne plaće u ukupnom iznosu od 4.000,00 kn, koja će trajati dva mjeseca i izvršit će se u 2 (dva) jednakna mjesecna obroka (točka II izreke).

Tužitelj je protiv navedene presude izjavio žalbu zbog bitne povrede pravila sudskog postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja u sporu i pogrešne primjene materijalnog prava. Izreka osporene presude je nerazumljiva, u suprotnosti je s obrazloženjem iste, a sami razlozi na kojima sud temelji svoju neosnovanu presudu pogrešni su, nejasni i proturječni, zbog čega presuda ima nedostataka zbog kojih se ne može ispitati. U odnosu na utvrđeno činjenično stanje sud je izveo pogrešne zaključke, a što je u konačnici dovelo do

pogrešne primjene materijalnog prava. U nastavku tužitelj u bitnom navodi kako je nesporna činjenica da je za člana Nadzornog odbora Agencije za komercijalnu djelatnost (dalje: AKD) izabran dok još nije bio dužnosnik (8. svibnja 2012.) odnosno dok nije obnašao dužnost glavnog ravnatelja policije RH (na koju je imenovan 27. lipnja 2012.). Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, broj 12/12. – dalje: ZID ZSSI) jasno je propisano da bez obzira na članak 1. istog Zakona (koji propisuje tko se smatra dužnosnicima) svi članovi upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava u kojima RH ima udjel u vlasništvu nastavljaju s radom u nadzornim odborima, odnosno upravnim tijelima do imenovanja novih članova u ta tijela. Dakle, tužitelj je, i nakon što je izabran za glavnog ravnatelja policije, sukladno tada važećem ZSSI-u, mogao i morao obnašati funkciju u Nadzornom odboru AKD-a, a sve pod uvjetom da Republika Hrvatska ima udjel u navedenom društvu, čemu je ovdje udovoljeno. Stoga tužitelj smatra kako nije prekršio niti jednu odredbu ZID ZSSI-a, slijedom čega nije počinio povredu koja mu se rješenjem tuženika stavlja na teret, a koje je potvrđeno i osporenom presudom prvostupanjskog suda. Tužitelj također smatra da je prvostupanjski sud pogrešno primijenio i odredbu članka 14. stavka 2. ZSSI-a, jer je AKD d.o.o. izvanproračunska pravna osoba te pravna osoba od posebnog interesa za RH, a što proizlazi iz odluke Hrvatskog sabora, objavljene u „Narodnim novinama“, broj 144/10. Nastavno nabrajajući u žalbi poslove koje obavlja predmetna pravna osoba (AKD d.o.o.), tužitelj zaključuje kako je posve jasno da bi glavni ravnatelj policije, bez obzira tko istu funkciju obavlja, već po samoj prirodi svoje funkcije morao biti član Nadzornog odbora AKD-a, jer je to upravo smisao odredbe članka 14. stavka 2. ZSSI-a, koja omogućava pojedinim državnim dužnosnicima da u ključnim pravnim osobama od posebnog državnog interesa obavljaju funkcije u nadzornim odborima. Nadalje, tužitelj opisuje i način na koji je došlo do predmetnog spora, navodeći da je, nakon što je došao na funkciju glavnog ravnatelja policije, tuženiku podnio izvješće o imovinskom stanju dužnosnika, a u kojem je naveo da je predsjednik Nadzornog odbora AKD-a te da prima naknadu za članstvo u nadzornom odboru, koja se prima odjednom za tromjesečno razdoblje. S obzirom da sukladno zakonskim odredbama, kao glavni ravnatelj policije, može obavljati funkciju predsjednika, odnosno člana Nadzornog odbora ali bez naknade, tužitelj je vratio razmjerni dio naknade u iznosu od 1.600,00 kn (za razdoblje u kojem je imenovan za glavnog ravnatelja policije), iz čega slijedi potpuna transparentnost i zakonitost u njegovom ponašanju. Na kraju, iako je mišljenja da tuženik pogrešno tumači odredbu članka 14. stavka 2. ZSSI-a, tužitelj je, bez obzira što je njegovo mišljenje drukčije od mišljenja tuženika, podnio ostavku na mjesto predsjednika Nadzornog odbora AKD-a, slijedom čega smatra da niti u jednom dijelu nije povrijedio odredbe citiranog Zakona te da njegovo ponašanje, osim što je posve zakonito, zasigurno ne predstavlja razlog za bilo kakvo kažnjavanje, a posebno ne novčano, već samo eventualno za opomenu sukladno članku 43. istog Zakona. S obzirom na sve izloženo, tužitelj predlaže Sudu da poništi osporenu presudu i usvoji tužbeni zahtjev, te obveže tuženika na naknadu troškova postupka koji se odnose na sudske pristojbe.

Tuženik u odgovoru na žalbu tužitelja osporava njenu osnovanost u cijelosti. U bitnom, tuženik navodi kako tužitelj ničim ne obrazlaže koji dio izreke je nerazumljiv i iz kojih razloga, niti u čemu se očituje suprotnost izreke s obrazloženjem, odnosno proturječnost

samog obrazloženja presude. Istiće da u konkretnom slučaju nije od važnosti što tužitelj u trenutku imenovanja na funkciju člana Nadzornog odbora trgovačkog društva AKD d.o.o. nije bio dužnosnik, jer ga je zabrana iz članka 14. stavka 1. ZSSI-a obvezivala od onog trenutka kada je postao dužnosnik u smislu toga Zakona. Nastavno u odgovoru na tužbu, tuženik citira odredbe članka 6. stavka 4. i članka 15. stavka 1. ZSSI-a te ZID ZSSI-a, kojim je izmijenjen postupak imenovanja članova uprava i nadzornih odbora trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu na način da je ukinuta obveza provođenja javnog natječaja, nakon čega zaključuje kako se odredba članka 4. ZID ZSSI-a ne odnosi na osobe koje su ZSSI-om definirane kao dužnosnici obzirom da isti, na temelju članka 14. stavka 1. toga Zakona, ne mogu biti članovi upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava, slijedom čega se prijelazna odredba članka 4. ZID ZSSI-a odnosi na osobe koje nemaju status dužnosnika u smislu toga Zakona, a imenovane su članovima upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava u kojima Republika Hrvatska ima udjele u vlasništvu na način propisan člankom 15. ZSSI-a. Nastavno iznoseći opširno i druge razloge zbog kojih žalbene navode tužitelja smatra neosnovanim, tuženik predlaže ovom Sudu odbiti žalbu kao neosnovanu i potvrditi osporenu presudu prvostupanjskog upravnog suda.

Sukladno odredbi članka 71. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10., 143/12., 152/14.), odgovor na žalbu tuženika dostavljen je žalitelju, ovdje tužitelju, koji se podneskom od 24. srpnja 2015. očitovao na tvrdnje tuženika iz odgovora, smatrajući iste u cijelosti neosnovanim, a što je obrazložio opširnim razlozima, kojima u biti ponavlja sadržaj žalbe, kod koje u cijelosti ostaje te traži da se osporena odluka poništi.

Žalba nije osnovana.

Ispitujući prvostupansku presudu u dijelu u kojem je osporava žalbom i u granicama razloga navedenih u žalbi, ovaj Sud nalazi da istom nije povrijeden zakon na štetu tužitelja.

Naime, prema odredbi članka 66. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, protiv presude upravnog suda stranke mogu podnijeti žalbu zbog bitne povrede pravila sudskog postupka, pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja u sporu i pogrešne primjene materijalnog prava.

Sud nalazi da se osporena presuda prvostupanjskog upravnog suda ne može ocijeniti nezakonitom niti po jednoj osnovi propisanoj citiranom zakonskom odredbom. To stoga jer je, prema podacima sveza spisa, postupak prije donošenja prvostupanske presude proveden sukladno odredbama Zakona o upravnim sporovima, a prvostupanski upravni sud je osporenu presudu utemeljio na dokazima i činjenicama utvrđenim u postupku donošenja pojedinačne odluke javopravnog tijela, kao i tijekom upravnog spora, nakon čega je, pravilnom primjenom mjerodavnog materijalnog prava, osnovano zaključio da je tužitelj, istovremenim obnašanjem dužnosti glavnog ravnatelja policije i funkcije člana/predsjednika Nadzornog odbora trgovačkog društva AKD d.o.o., počinio povredu članka 14. stavka 1. ZSSI-a, te time došao u sukob interesa, a što je obrazložio valjanim razlozima koje u cijelosti prihvata i ovaj Sud.

Naime, citiranom zakonskom odredbom izričito je propisano da dužnosnici ne mogu biti članovi, pored ostalog, nadzornih odbora trgovačkih društava, odnosno nadzornih odbora

izvanproračunskih fondova, dok je odredbom stavka 2. iste zakonske odredbe propisana iznimka od navedenog, a prema kojoj, među inim, dužnosnici mogu biti članovi u najviše do dva nadzorna odbora izvanproračunskih fondova koji su od posebnog državnog interesa ili su od posebnog interesa za jedinicu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, osim ako posebnim zakonom nije određeno da je dužnosnik član nadzornog odbora izvanproračunskog fonda po položaju. Za članstvo u nadzornim odborima izvanproračunskih fondova dužnosnik nema pravo na naknadu, osim prava na naknadu putnih i drugih opravdanih troškova.

Iz dokaza koji prileže svezu spisa neprijeporno proizlazi da je tužitelj imenovan glavnim ravnateljem policije u Ministarstvu unutarnjih poslova rješenjem Vlade Republike Hrvatske od 27. lipnja 2012., dakle da je od tog dana u statusu dužnosnika, sukladno članku 3. stavku 1. podstavku 9. ZSSI-a, da je obavljao funkciju člana/predsjednika Nadzornog odbora AKD d.o.o. u vremenu od 8. svibnja 2012. do 17. lipnja 2013. (za koju funkciju je imao pravo na naknadu) te da AKD d.o.o. ima status trgovačkog društva (prema izvodu iz sudskog registra: proizvodno, uslužno i trgovačko društvo s ograničenom odgovornošću), slijedom čega je, i po ocjeni ovog Suda, tužitelj bio u sukobu interesa u vremenu od 27. lipnja 2012. do 17. lipnja 2013. godine.

Stoga tužitelj neosnovano smatra da je, i nakon što je imenovan za glavnog ravnatelja policije, mogao obavljati funkciju člana/predsjednika Nadzornog odbora predmetnog trgovačkog društva, pri čemu takvu tvrdnju pogrešno temelji na odredbi članka 4. ZID ZSSI-a, prema kojoj članovi upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava u kojima Republika Hrvatska odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima dionice ili udjele u vlasništvu (kapitalu društva), imenovani na prijedlog Vlade Republike Hrvatske, odnosno predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na temelju prethodno provedenog javnog natječaja, nastavljaju s radom do imenovanja novih članova sukladno odredbama ovoga Zakona.

Naime, navedeni Zakon (ZID ZSSI) stupio je na snagu 26. siječnja 2012., slijedom čega su citiranom odredbom regulirana stečena prava izrijekom određenih osoba koje su imenovane za članove nadzornih odbora po ranije važećim propisima (tj. po ZSSI-a koji je bio na snazi do 26. siječnja 2012.), a koje, zbog promjena Zakona, više ne mogu biti članovi nadzornih odbora, što kod tužitelja nije slučaj, jer je na funkciju glavnog ravnatelja policije imenovan 27. lipnja 2012., dakle nakon što je ZID ZSSI već bio na snazi.

Nije pravno odlučan niti žalbeni navod kojim tužitelj osporava novčano kažnjavanje, smatrajući da je ovdje bilo razloga samo eventualno za opomenu, sukladno članku 43. ZSSI-a.

Naime, izrečena sankcija temelji se na odredbi članka 42. stavka 1. u vezi stavka 2. ZSSI-a, prema kojima za povredu, među inim, odredbe članka 14. ovoga Zakona Povjerenstvo osobama iz članka 3. ovog Zakona može izreći sljedeće sankcije: opomena (točka 1.), obustava isplate dijela neto mjesečne plaće (točka 2.) i javno objavljivanje odluke Povjerenstva (točka 3.).

Prema pak odredbi članka 44. stavka 1. ZSSI-a, sankciju obustave isplate neto mjesečne plaće Povjerenstvo izriče u iznosu od 2.000,00 do 40.000,00 kuna vodeći računa o težini i posljedicama povrede Zakona.

Imajući u vidu citirane zakonske odredbe i utvrđeno činjenično stanje, Sud nalazi da je tuženik prilikom izricanja sankcije u ukupnom iznosu od 4.000,00 kn (na način opisan točkom 2. izreke rješenja) vodio računa o okolnostima konkretnog slučaja, te je ocijenio sve činjenice od utjecaja na izricanje blaže i niže sankcije (izrečene u iznosu koji je blizu zakonom propisanog minimuma za opisanu povredu), pri čemu je argumentirano obrazložio razloge kojima se rukovodio kod odmjeravanja njene visine, a koje razloge je prihvatio već i prvostupanjski sud u osporenoj presudi.

Kraj takvog stanja stvari, Sud ne nalazi osnovanim prigovore tužitelja iz žalbe o nepravilno i nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju te nepravilnoj primjeni materijalnog prava. To tim više što tužitelj pravilnost pobijane presude i upravnog rješenja osporava pozivajući se u biti na iste činjenice i dokaze na koje se pozivaju i javnopravno tijelo i prvostupanjski sud, ali ih drukčije tumači, dajući u stvari svoje viđenje i ocjenu činjeničnog stanja utvrđenog u postupku te svoju interpretaciju primijenjenih zakonskih odredaba, što, međutim, nije od utjecaja na zakonitost osporene presude.

Radi navedenog, a s obzirom da tužitelj u žalbi ne iznosi pravno relevantne prigovore koji bi utjecali na drukčije rješenje ove upravne stvari, Sud nije našao osnove za usvajanje žalbe.

U odnosu na tužiteljev zahtjev za naknadu troškova predmetnog postupka napominje se da, sukladno članku 79. Zakona o upravnim sporovima, u upravnim sporovima svaka stranka podmiruje svoje troškove.

Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 74. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, žalbu odbiti kao neosnovanu.

U Zagrebu 7. listopada 2015.

Predsjednik vijeća  
mr.sc. Ivica Kujundžić, v.r.

Za točnost otpakva - ovlašteni službenik



Tanja Nemčić