



REPUBLIKA HRVATSKA
UPRAVNI SUD U ZAGREBU
Avenija Dubrovnik 6 i 8

REPUBLIKA HRVATSKA
POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE
O SUKOBU INTERESA

BROJ: 711-U-5841-P-217-16/17-21-1

PRIMLJENO: NEPOSREDNO - TURININO POŠTI
dana 15.09.2017. 20.

Omot u privitku. Primjeraka 1. Priloga 1.

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

Upravni sud u Zagrebu, po sucu toga suda Ivanu Levaku, te zapisničarki Zdravki Škorić, u upravnom sporu tužitelja Tomislava Vuića iz Zagreba, Kulmerska 24, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, Zagreb, Ulica kneza Mutimira 5, kojega zastupa opunomoćenik Filip Štefan, dipl. iur., radi sukoba interesa, nakon zaključene javne i usmene rasprave dana 2. lipnja 2017. godine, u nazočnosti opunomoćenika tuženika, a u odsutnosti uredno pozvanog tužitelja, dana 9. lipnja 2017. godine,

presudio je

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, Broj: 711-I-243-P-217-16/17-11-18 od 17. siječnja 2017. godine.

Obrazloženje

Tužitelj je podnio tužbu ovom sudu dana 3. ožujka 2017. godine protiv odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, Broj: 711-I-243-P 217-16/17-11-18 od 17. siječnja 2017. godine, kojom je u točki I. izreke utvrđeno da je tužitelj, kao dužnosnik, počinio povrede članka 14. stavka 1. Zakona o sprečavanju sukoba interesa ("Narodne novine", broj: 26/11, 12/12, 126/12, 48/13. i 57/15.) - dalje: ZSSI, uslijed istovremenog obnašanja dužnosti predsjednika uprave TD HPB d.d. i obavljanjem funkcije člana, a potom predsjednika Nadzornog odbora TD HPB - Stambena štedionica d.d., u razdoblju od 4. studenoga 2014. do 12. prosinca 2016. godine, zatim obavljanjem funkcije predsjednika Nadzornog odbora TD HPB - Invest d.o.o. u razdoblju od 1. srpnja 2016. do 12. prosinca 2016. godine, te obavljanjem funkcije člana Nadzornog odbora TD HPB - Nekretnine d.o.o., u razdoblju od 1. srpnja 2016. do 12. prosinca 2016. godine. U točki II. izreke pobijane odluke izrečena je tužitelju sankcija iz članka 42. stavka 1. podstavka 2. ZSSI, a za povrede ZSSI iz točke I. izreke odluke, i to obustava isplate dijela neto mjesecne plaće u ukupnom iznosu od 5.000,00 kn, koja će se izvršiti u dva jednaka uzastopna mjesecna obroka, svaki u pojedinačnom iznosu po 2.500,00 kn.

Tužitelj u cijelosti pobija nezakonitu odluku tuženika s osnove pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja u žalbenom postupku, te s osnove pogrešne primjene

materijalnog prava, ali i smisla odredbi ZTD o obvezama člana uprave. Pri tome naglašava da je postupao prema izdanom mišljenju tuženika, te je bio u uvjerenju da obavljajući svoj posao, članstvo u Nadzornom odboru povezanih društava ne predstavlja kršenje ZSSI, te je odluka temeljena na pogrešnom tumačenju Europskog pravnog poretka i u suprotnosti sa svrhom radi koje je ZSSI donesen. Pitanje članstva u nadzornim odborima povezanih društava već je bilo predmet rasprave pred tuženikom, budući da je HPB d.d. podnijela dana 12. travnja 2011. godine upit tuženiku "da li članovi uprave Banke mogu biti članovi nadzornih odbora trgovačkih društava, kojima je jedini osnivač HPB d.d.", a sve vezano uz članak 14. stavak 1. ZSSI. Na taj upit tuženik je izdao mišljenje od 26. svibnja 2011. godine prema kojem "poslovi upravljanja koje obavljaju dužnosnici trgovačkih društava u povezanim društvima ne predstavljaju zabranjene poslove članstva u upravnim tijelima i nadzornim odborima trgovačkih društava u smislu članka 14. stavka 1." Tako se navodi da prema odredbama ZTD, članstva u nadzornim odborima povezanih društava ne predstavljaju zabranjene poslove, budući se povezana društva smatraju integralnim dijelom poslova koje dužnosnik obavlja na svojoj funkciji. Tek objavom na web stranici tuženika od 25. studenoga 2016. godine, tužitelj i HPB d.d. su upoznati sa stavom tuženika u odnosu na g. Maletića. Tako se došlo do saznanja o Smjernici i uputi Povjerenstva iz rujna 2014. godine. Tijekom jeseni 2014. godine, kad je sadašnja uprava Banke imenovana, tumačenje stručnih službi bilo je temeljeno na izdanom mišljenju Povjerenstva, kojim se dopušta članstvo u nadzornim odborima povezanih osoba. Tako su povezana društva HPB d.d., HPB - Stambena štedionica d.d., HPB - Invest d.o.o. i HPB - Nekretnine d.o.o., koja su u 100%-tnom vlasništvu HPB d.d. Dolaskom na mjesto člana uprave HPB d.d. u prosincu 2014. godine, izmijenjen je sastav uprave i podjela nadležnosti, pa je bilo potrebito odrediti nove članove nadzornih odbora u povezanim društvima. Prema gore navedenom mišljenju tuženika određeni su novi članovi nadzornih odbora. Članovi nadzornih odbora su predstavnici vlasnika u smislu postavljanja kontrole/tijela trgovačkih društava. Uprava HPB d.d. postavljena je u svrhu kontrole i upravljanja povezanim društvima, što ne predstavlja sukob interesa. Obavljanje poslova nadzora nad imovinom društva, pa tako i putem djelovanja u nadzornim odborima, predstavlja obvezu članova uprava prema ZTD, kao odgovornih osoba za poslovanje društva. Dakle, uprava HPB d.d. ne odgovara pred dioničarima samo za rezultate Banke kao matice, nego i za rezultate svih članica Grupe. Tako sudjelovanje u nadzornim odborima članica Grupe omogućuje kontinuirani i redoviti nadzor nad njihovim poslovanjem, te nad strateškim odlukama, u mjeri u kojoj je to dopušteno zakonom. U svezi s tim tužitelj se poziva na članak 1. i članak 2. ZSSI, te zaključuje da u konkretnom slučaju ne postoji osnova za utvrđivanje sukoba interesa, budući da članstvo u nadzornim odborima ne odražava privatni interes članova uprave, već isključivo interes društva koje zastupaju. U dosadašnjoj praksi ovakvog ustrojenog nadzora rada u članstvu nadzornih odbora povezanih društava, u kojem su uvijek bila barem dva člana uprave Banke, nisu bili evidentirani slučajevi sukoba interesa, koji bi doveli do neprihvatljivih rizika poslovanja društva, odnosno ugrožavanja interesa klijenata društva. Nadzor poslovanja društva od strane nadzornog odbora, u kojem su uvijek bili članovi uprave Banke, nije u dosadašnjem poslovanju bio uzrok nastanka sukoba interesa ili nastupanja činjenica, koje bi dovele do eventualnog sukoba interesa. Naime, uprave povezanih društava imaju isključivo ovlaštenje za vođenje poslova, odnosno samostalno donošenje poslovnih odluka, koje je bilo neovisno od mogućeg utjecaja članova nadzornog odbora. Tužitelj smatra da nije bilo sukoba interesa, budući da javni interes nije stavljen ispred privatnog. Privatnog interesa u članstvu u nadzornim odborima nema, pa samim time niti ne može biti ostvarena svrha ZSSI. Osim toga, nadzor nad povezanim društvima je u javnom interesu shodno odredbama ZTD, Zakona o kreditnim institucijama i podzakonskim propisima. Članovi svih uprava i nadzornih odbora banaka, pa tako i HPB d.d., prije stupanja na dužnost, prolaze postupak procjene primjerenosti i licenciranja od strane HNB. Tek po

dobivanju suglasnosti od strane HNB, kojom se utvrđuje da su ispunjeni posebni uvjeti za obavljanje poslova člana uprave banke, moguće je preuzeti funkciju. Na taj način se za članstvo u upravama i nadzornim odborima traži povećana pažnja i stručnost u odnosu na propisano odredbama ZTD. Stoga članovi uprave HPB d.d. imaju sve potrebne i visoke kvalifikacije za obavljanje funkcija u nadzornim odborima povezanih društava, te nema pravne osnove za utvrđivanje sukoba interesa. Tužitelj naglašava da je HNB donijela Odluku o procjeni primjerenosti predsjednika uprave, člana uprave, člana nadzornog odbora i nositelja ključne funkcije u kreditnoj instituciji ("Narodne novine", broj: 14/14. i 96/16.), kojom su propisani uvjeti za članstvo u upravi i nadzornom odboru kreditne institucije. Ta je Odluka donesena temeljem Zakona o kreditnim institucijama, a u članku 7. stavku 2. ta Odluka propisuje da se neće smatrati da postoji sukob interesa, ako je član uprave kreditne institucije ujedno i član nadzornog odbora: njenih društava kćeri, a koje su kreditne ili finansijske institucije ili kreditnih ili finansijskih institucija koje pripadaju istoj grupi kreditnih institucija kojoj pripada i kreditna institucija. Nadalje, članak 10. stavak 2. predmetne Odluke regulira da pri procjeni iz stavka 1. ovog članka jednom funkcijom smatraju se funkcije člana uprave ili nadzornog odbora: društava unutar iste grupe i društava u kojima kreditna institucija ima kvalificirani udio. Stoga tužitelj zaključuje da prema gore navedenim odredbama odluke HNB proizlazi da predsjednik i članovi uprave HPB d.d. mogu biti članovi nadzornih odbora društava kćeri, koja ulaze u grupu kreditne institucije, te da im se članstvo u više nadzornih odbora društava kćeri smatra kao članstvo u jednom nadzornom odboru. U procjeni primjerenosti predsjednika i članova uprave HNB, kao regulator, do sada nije imala primjedbe na članstvo u nadzornim odborima povezanih društava, niti je iste smatrao sukobom interesa. Stoga tužitelj smatra, kako sukoba interesa nema niti u slučaju, ako je banka u državnom vlasništvu. Pored toga tužitelj naglašava, a prilikom definiranja sukoba interesa, da prema članku 252. ZTD članovi uprave odgovaraju za poslovanje društva u slučaju nastanka štete vlastitom imovinom. Odgovornost za poslovanje društva, pa samim time i povezanih društava, budući da rezultati ulaze u godišnje konsolidirano finansijsko izvješće, je na upravi društva, tako da članstva u nadzornim odborima povezanih društava ne predstavljaju sukob interesa, već zajednički interes članova uprave za dobrobit društva, za koji odgovaraju. Razlika članova uprave od drugih dužnosnika jest da oni ne odgovaraju vlastitom imovinom, jer se na njih ne odnosi ZTD. Sukob interesa bi predstavljalo članstvo člana uprave banke u nekom drugom društvu, koje je i klijent banke u npr. odobravanju kredita. U tom slučaju član uprave bi trebao donositi odluke i kao član uprave i kao član nadzornog odbora, te bi se pojavile sumnje u sukob interesa, jer interesi bi mogli biti oprečni. Tužitelj dalje navodi da tuženik nije mogao izreći sankciju, ukoliko je postupano prema prethodno valjanom mišljenju izdanom od tuženika, s time da je pobijana odluka donijeta protivno načelu zakonitosti u upravnom postupku, te načelu razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa. Pobijanom odlukom i stavom tuženika nije postignuta svrha zakona, a niti razmjeran cilj, kojim se zabranom članstva u nadzornim odborima povezanih društava postiže cilj zakona, a to je sprečavanje sukoba interesa, već je ograničena zakonska obveza nadzora i brige povjerene od dioničara. Tužitelj je na javnoj raspravi dana 17. siječnja 2017. godine iznio razloge i propise EU, temeljem kojih smatra da nije u sukobu interesa, jer se povezana društva gledaju kao jedan subjekt. Tuženik smatra da je Odluka HNB manje pravne snage u odnosu na ZSSI, pa isti zanemaruje pravni temelj za donošenje Odluke. Naime, Direktiva 2013/36 EU Europskog parlamenta Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, u članku 88. definira kako države članice osiguravaju da uprave kreditnih institucija odgovorno nadziru provedbu sustava upravljanja i sprečavaju sukob interesa. Prilikom donošenja Zakona o kreditnim institucijama naznačeni instituti (Direktiva, smjernica EBA od 22. studenoga 2012. godine i mišljenje EBA broj 2014-1595) u cijelosti su transponirani u zakon i odluku, te imaju

obvezatni karakter. Stoga tužitelj smatra da je tuženik trebao svoju Smjernicu i uputu staviti izvan snage, te ostati kod već ranije izdanog mišljenja tuženika (temeljem kojeg je tužitelj i postupao), a koja ne predstavlja iznimku, već odražava pravi smisao i svrhu zakona, te je temeljeno na detaljno razrađenim EU pozitivnim propisima.

Slijedom iznesenog tužitelj predlaže da sud poništi napadano rješenje i uputi predmet tuženiku na ponovno odlučivanje.

U svom odgovoru na tužbu tuženik ostaje kod razloga iznijetih u obrazloženju pobijanog rješenja, te predlaže da sud odbije tužbu i tužbeni zahtjev. Naime, tužitelj u tužbi pogrešno tumači koje su okolnosti bile pravno relevantne za donošenje osporavane odluke tuženika, odnosno koje su okolnosti relevantne za utvrđenje počinjenja povrede članka 14. stavka 1. ZSSI, a koje za ocjenu težinu iste povrede. Također, tužitelj iznosi nepotpune podatke. Nadalje, tuženik ne osporava da je Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa u prethodnom sazivu donijelo tri mišljenja, među kojima je i mišljenje broj: 711-I-150-01-M-29/11 od 19. svibnja 2011. godine, koje je doneseno na zahtjev uprave HPB d.d. (u sazivu koji je prethodio tužiteljevu obnašanju iste dužnosti). U tim mišljenjima je iznesen pogrešan stav da istovremeno obnašanje dužnosti člana uprave trgovackog društva u većinskom državnom vlasništvu i članstvo u nadzornom odboru povezanog trgovackog društva predstavlja iznimku, koja je izuzeta od zabrane propisane člankom 14. stavkom 1. ZSSI. Pri tome se tuženik poziva na Smjernicu i uputu članovima uprava trgovackih društava u većinskom državnom vlasništvu od 9. rujna 2014. godine (objavljena na službenoj internetskoj stranici tuženika 20. listopada 2014. godine), kojom je utvrđeno da predsjednici i članovi uprava trgovackih društava koja su u većinskom državnom vlasništvu, kao dužnosnici u smislu članka 3. stavka 1. podstavka 41. ZSSI, ne mogu za vrijeme obnašanja te dužnosti biti članovi uprava ili nadzornih odbora u bilo kojem drugom trgovackom društву, pa tako ne mogu biti niti članovi uprava ili nadzornih odbora u povezanim trgovackim društvima. Tuženik naglašava da nije vezan pravnim stavovima danim u ranijim mišljenjima, tim više što je sporno mišljenje od 19. svibnja 2011. godine dano nedugo nakon stupanja na snagu novog ZSSI (stupio na snagu 10. ožujka 2011. godine), a dalo ga je Povjerenstvo u prethodnom sazivu. Isto tako tuženik ukazuje da nije zanemarivo okolnost da navedena Smjernica i uputa od 9. rujna 2014. godine nije dostavljena tužitelju u pisnom obliku, već je činjenicu da je dužnosnik mogao biti doveden u zabludu ili bar dvojbu zbog kontradiktornih stavova prethodnog saziva Povjerenstva koje proizlazi iz mišljenja od 19. svibnja 2011. godine i ovog saziva Povjerenstva, cijenio kao značajnu olakotnu okolnost prilikom ocjene težine utvrđene povrede ZSSI. Stoga je, unatoč utvrđenim bitnim okolnostima koje povredu čine težom (trajanje povrede, nedozvoljeno primanje značajnog iznosa naknade i drugo, tužitelju izrečena sankcija obustave dijela plaće u ukupnom iznosu od 5.000,00 kn, što je blizu minimuma zakonskog raspona ove sankcije, 2.000,00 do 40.000,00 kn). Ukoliko je i postojala navedena opravdana dvojba ili zabluda na strani tužitelja, može se tumačiti samo kao određeni subjektivni element povrede, koji može utjecati na težinu povrede, odnosno stupanj odgovornosti dužnosnika za povredu, a ne kao razlog za isključenje postojanja povrede ZSSI. Zabrana istovremenog članstva u nadzornim odborima povezanih trgovackih društava članovima uprave vladajućeg društva, koje je u većinskom državnom vlasništvu proizlazi iz članka 14. ZSSI. Takav pravni stav potvrđen je u sudskoj praksi upravnog sudovanja, s time da tužiteljevi navodi o osnovnim upravljačkim mehanizmima korporativnog upravljanja nisu relevantni za predmetno pravno pitanje. Tuženik naglašava da u postupcima iz svoje nadležnosti prilikom utvrđivanja postojanja povrede članka 14. stavka 1. ZSSI ne treba utvrditi, a niti utvrđuje da li je dužnosnik pritom bio u sukobu interesa prema članku 2. ZSSI. Bilo koji dužnosnik može se u određenim konkretnim okolnostima naći u situaciji sukoba interesa, kada njegov privatni interes dođe ili može doći u koliziju s javnim interesom, ili utjecati u njegovu nepristranost u obnašanju dužnosti. Međutim, zabrana istovremenih funkcija iz članka 14. stavka 1. ZSSI je propisana

kao formalna, objektivna zabrana takve situacije. Dužnosnik ne mora niti vlastitom odlukom dospjeti u povodu članka 14. stavka 1. ZSSI, ali je dužnosnik osobno odgovoran za kršenje iste zabrane. Svi dužnosnici, tako i članovi uprava trgovačkih društava u većinskom vlasništvu RH, prema članku 2. stavku 2. ZSSI osobno su odgovorni za svoje djelovanje u obnašanju javnih dužnosti, te su dužni prema članku 6. stavku 4. ZSSI, za vrijeme obnašanja javne dužnosti prilagoditi i razriješiti svoje poslove i osobne okolnosti na način da otklone povodu odredbi ZSSI. Tuženik napominje da je tužitelj podnošenjem ostavke na funkciju člana nadzornog odbora trgovačkim društvima HPB - Nekretnine i HPB - Invest d.o.o., te prestankom obavljanja tih funkcija od 20. prosinca 2016. godine, prestao kršiti članak 14. stavak 1. ZSSI. Isti navodi da dok je striktna i beziznimna zakonska zabrana iz članka 14. stavka 1. ZSSI na snazi, tuženik ne može u pogledu postojanja ili nepostojanja povrede ove zakonske zabrane, činiti razliku među dužnosnicima, odnosno dužan je istu zabranu primjenjivati dosljedno prema svim adresatima, bez obzira koju dužnost obnašaju. Prema tome, tužitelj je (kao i svi drugi članovi uprava banaka i drugih trgovačkih društava u većinskom vlasništvu RH) u drugačijem položaju od članova uprava banaka koje nisu u većinskom državnom vlasništvu, upravo stoga što je dužnosnik, odnosno jer se na njega voljom zakonodavca primjenjuju obvezne, ograničenja i zabrane propisane odredbama ZSSI. Tuženik naglašava da izričite odredbe, kojima bi bilo propisano da su svi članovi uprave vladajućeg društva članovi nadzornog odbora povezanog društva po položaju ili da je to integralni dio njihove funkcije člana uprave, ne postoje u ZTD i Zakonu o kreditnim institucijama. Stoga je isticanje članka 7. Odluke HNB, te navodi o tome da je tužitelj prošao postupak procjene njegove primjerenoosti i licenciranja za sporne funkcije u nadzornim odborima povezanih društava irelevantno za ovaj upravni spor, obzirom da tuženik u postupku iz svoje nadležnosti ne preispituje zakonitost ili ispravnost navedenih postupaka koje provodi HNB u okviru svoje nadležnosti. Stoga je neosnovan stav tužitelja da bi se zabrana istovremenog članstva u nadzornim odborima trgovačkih društava trebala primjenjivati na ostale dužnosnike prema odredbama ZSSI, ali ne i na članove uprava trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu. Određene specifičnosti situacije pojedinog dužnosnika, za kojeg je utvrđeno da je počinio povodu striktno zabrane propisane Zakonom, tuženik uzima u obzir prilikom ocjene težine i posljedica utvrđene povrede, odnosno prilikom odabira vrste i sankcije. Tuženik nije zanemario navedeno Mišljenje Povjerenstva od 19. svibnja 2011. godine, s time da ukazuje da je postojanje tog akta uzeo u obzir kao subjektivni element koji utječe na odgovornost tužitelja, kao i na nepostojanje vezanosti pravnim stavovima prethodnog saziva Povjerenstva. Tuženik naglašava da je Povjerenstvo u aktualnom sazivu, dakle prvom sazivu izabranom na temelju važećeg ZSSI kao samostalno državno tijelo u profesionalnom sastavu, a ne kao saborski odbor, dosljedno i istovjetno tumači, odnosno primjenjuje članak 14. stavak 1. ZSSI u odnosu na istovremeno članstvo dužnosnika u upravnim i nadzornim tijelima trgovačkih društava. Postupci sukoba interesa su sukladno pravilima iz ZSSI, postupci sui generis, na koje se podredno primjenjuje ZUP. Tuženik smatra da tužitelj pogrešno tvrdi da je isti u cijelosti i neosnovano zanemario pravnu argumentaciju, a koju je tužitelj iznio usmeno pred Povjerenstvom na sjednici od 17. siječnja 2017. godine. Isti se protivi tvrdnji u tužbi da članstvo u nadzornim odborima povezanih društava, kao integralni dio članstva u upravi trgovačkog društva osnivača, proizlazi iz prava EU, odnosno da bi članak 14. stavak 1. ZSSI bio derogiran u pogledu tužitelja. Tužitelj se neosnovano poziva na načelo nediskriminacije i transparentnosti.

Tužbeni zahtjev nije osnovan, a prema slobodnom uvjerenju suda, te na temelju razmatranja svih pravnih i činjeničnih pitanja, shodno članku 55. stavku 3. Zakona o upravnim sporovima.

Tijekom postupka izvršen je uvid u cjelokupni spis predmeta, te spis tuženika, a posebice u odluku Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, Broj:

711-I-243-P-217-16/17-11-18 od 17. siječnja 2017. godine (list 6-10 spisa), mišljenje Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, URBROJ: 711-I-150-01-M-29/11 od 26. svibnja 2011. godine (list 11-13 spisa), mišljenje Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, URBROJ: 711-I-218-01-M-32/11 od 3. listopada 2011. godine, te odluku o pokretanju postupka za odlučivanje o sukobu interesa, Broj: 711-I-1404-P-217/16-02-18 od 7. listopada 2016. godine.

Kod donošenja odluke u ovom predmetu sud je polazio od sadržaja pobijane odluke od 17. siječnja 2017. godine, kojom je u točki I. izreke utvrđeno da je tužitelj, kao dužnosnik, počinio povrede članka 14. stavka 1. ZSSI, uslijed istovremenog obnašanja dužnosti predsjednika uprave TD HPB d.d. i obavljanjem funkcije člana, a potom predsjednika Nadzornog odbora TD HPB - Stambena štedionica d.d., u razdoblju od 4. studenoga 2014. do 12. prosinca 2016. godine, zatim obavljanjem funkcije predsjednika Nadzornog odbora TD HPB - Invest d.o.o. u razdoblju od 1. srpnja 2016. do 12. prosinca 2016. godine, te obavljanjem funkcije člana Nadzornog odbora TD HPB - Nekretnine d.o.o., u razdoblju od 1. srpnja 2016. do 12. prosinca 2016. godine. U točki II. izreke pobijane odluke izrečena je tužitelju sankcija iz članka 42. stavka 1. podstavka 2. ZSSI, a za povrede ZSSI iz točke I. izreke odluke, i to obustava isplate dijela neto mjesecne plaće u ukupnom iznosu od 5.000,00 kn, koja će se izvršiti u dva jednaka uzastopna mjesecna obroka, svaki u pojedinačnom iznosu po 2.500,00 kn. Treba naglasiti, tuženik je dana 7. listopada 2016. godine pokrenuo postupak za odlučivanje o sukobu interesa protiv dužnosnika, ovdje tužitelja, kao predsjednika uprave TD HPB d.d., a zbog mogućih povreda članka 14. stavka 1. ZSSI, koje proizlaze iz istovremenog obnašanja navedene dužnosti i obavljanja funkcije člana, odnosno predsjednika nadzornih odbora u navedenim povezanim trgovackim društvima. Tužitelj se očitova na predmetnu odluku o pokretanju postupka, s time da se u svom očitovanju, između ostalog, poziva na mišljenje Povjerenstva od 19. svibnja 2011. godine, u kojem se navodi da poslovi upravljanja koje dužnosnici članovi uprave trgovackih društava u većinskom državnom vlasništvu obavljaju u povezanim trgovackim društvima, ne predstavljaju povredu zabrane članstva u upravnim tijelima i nadzornim odborima trgovackih društava shodno članku 14. stavku 1. ZSSI. To mišljenje je bilo utemeljeno na stavu i tumačenju da se obavljanje funkcija u povezanim trgovackim društvima smatra integralnim dijelom poslova koje dužnosnik obavlja kao član uprave vladajućeg trgovackog društva. Tako su sva tri trgovacka društva: HPB - Stambena štedionica d.d., HPB - Invest d.o.o. i HPB - Nekretnine d.o.o. povezana s trgovackim društvom HPB d.d., s obzirom da su u cijelosti u vlasništvu HPB d.d. Tužitelj ukazuje kako je promjenom članova uprave HPB d.d. do koje je došlo u rujnu 2014. godine, bilo potrebno promijeniti i članove nadzornih odbora u povezanim trgovackim društvima, te da su članovi uprave HPB d.d. postavljeni u nadzorne odbore povezanih trgovackih društava kako bi u ime vlasnika povezanih društava vršili kontrolu upravljanja i poslovanja tih društava. Također, tužitelj ukazuje da je HPB d.d. uredila pitanja sukoba interesa Pravilnik o sprečavanju sukoba interesa, čija primjena je obvezna za sve organizacijske jedinice tog društva. Tim internim aktom su utvrđeni konkretni mehanizmi, postupci i mjere sprečavanja nastanka sukoba interesa, te do sada nisu zabilježeni slučajevi sukoba interesa sadašnjih članova Uprave. Tužitelj smatra kako u opisanom obliku nadziranja rada povezanih trgovackih društava ne postoji sukob privatnog i javnog interesa, s obzirom da prilikom obavljanja funkcije članova nadzornih odbora povezanih trgovackih društava članovi uprave vladajućeg trgovackog društva nastupaju u interesu HPB d.d., odnosno njegovih dioničara. Tužitelj dalje navodi kako HPB d.d. nije zaprimilo Smjernicu i uputu Povjerenstva od 9. rujna 2014. godine, te se poziva na Odluku HNB o procjeni primjerenosti predsjednika uprave, člana uprave, člana nadzornog odbora i nositelja ključne funkcije u kreditnoj instituciji. Odredbama te odluke otklonjen je sukob interesa članova uprave određene kreditne institucije u slučaju kada istovremeno obavlja funkciju člana nadzornog odbora u trgovackom društvu

kćeri ili u trgovačkom društvu koje pripada istoj grupi kojoj pripada i društvo, u kojem je član uprave. Tužitelj ističe da poslovanje povezanih trgovačkih društava ulazi u godišnje konsolidirano izvješeće o poslovanju HPB d.d., te da dužnosnik može odgovarati svojom vlastitom imovinom i za poslovanje tih povezanih društava, pa njegovo istovremeno članstvo u nadzornim odborima povezanih društava ne predstavlja sukob interesa, jer je dobrobit povezanih trgovačkih društava ujedno i dobrobit vladajućeg trgovačkog društva. Isti dalje navodi da je podnio ostavku na članstvo u nadzornim odborima predmetnih povezanih trgovačkih društava. Nadalje, tuženik se poziva na članak 3. stavak 1. podstavak 41. ZSSI, koji propisuje da su predsjednici i članovi uprava trgovačkih društava, koja su u većinskom državnom vlasništvu, dužnosnici shodno ZSSI, dok članak 14. stavak 1. istog Zakona propisuje da dužnosnici ne mogu biti članovi upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava, upravnih vijeća ustanova, odnosno nadzornih odbora izvan proračunskih fondova, niti obavljati poslove upravljanja u poslovnim subjektima. Tuženik smatra da odredbe citiranog članka ZSSI ne propisuju bilo kakve iznimke od zabrane istovremenog obnašanja neke od javnih dužnosti iz članka 3. stavka 1. i stavka 2. ZSSI, pa tako i dužnosti člana uprave trgovačkog društva u većinskom državnom vlasništvu i članstva u nadzornim odborima trgovačkih društava, neovisno o njihovoj vlasničkoj strukturi. Iznimke od zabrane iz članka 14. stavka 1. ZSSI, propisane su stavkom 2. istog članka, a odnose se samo na članstvo u upravnim vijećima ustanova i nadzornim odborima izvan proračunskih fondova, ali ne i na članstvo dužnosnika u upravama i nadzornim odborima trgovačkih društava. Prema stavku 2. istog članka, čak i kada dužnosnici iznimno mogu biti članovi upravnih vijeća ustanova i nadzornih odbora izvan proračunskih fondova, za obavljanje tih dopuštenih funkcija nemaju pravo na naknadu, osim putnih i drugih opravdanih troškova. Tuženik ističe da je ova zabrana formalne naravi, te da Povjerenstvo, prilikom utvrđivanja povrede članka 14. stavka 1. ZSSI, ne utvrđuje je li dužnosnik u konkretnoj situaciji u sukobu interesa u užem smislu, odnosno prema definiciji iz članka 2. ZSSI. Osim toga, tuženik se poziva na članak 473. ZTD, te ukazuje kako ta odredba, a niti bilo koja druga odredba tog ili bilo kojeg drugog zakona, ne propisuje da je predsjednik ili član uprave jednog trgovačkog društva, pa tako niti član uprave trgovačkog društva u većinskom državnom vlasništvu, ujedno po svom položaju član uprave ili član nadzornog odbora u nekom od povezanih trgovačkih društava. Ujedno se navodi da članak 14. stavak 1. ZSSI predstavlja propis jače pravne snage i ujedno specijalni propis za one članove uprava kreditnih institucija, koje su trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu, s obzirom da su ove osobe dužnosnici, odnosno adresati ZSSI, za razliku od ostalih na koje se primjenjuju odredbe Zakona o kreditnim institucijama i odluka HNB. Povjerenstvo u aktualnom sazivu, zauzelo je drugačije tumačenje članka 14. stavka 1. ZSSI, te je 20. listopada 2014. godine na internetskoj stranici Povjerenstva objavilo Smjernicu i uputu od 9. rujna 2014. godine, u kojoj se navodi da je tumačenje ZSSI iz mišljenja ranijeg saziva Povjerenstva od 19. svibnja 2011. godine pogrešno, pa se navedenom Smjernicom i uputom pozivaju dužnosnici koji obnašaju dužnost članova uprave u trgovačkim društvima u većinskom državnom vlasništvu da svoje postupanje i status usklade s tumačenjem iznesenim u Smjernici i uputi Povjerenstva. Tako se ukazuje da predsjednici i članovi uprava trgovačkih društava, koja su u većinskom državnom vlasništvu, kao dužnosnici prema članku 3. stavku 1. podstavku 41. ZSSI, ne mogu za vrijeme obnašanja te dužnosti, biti članovi uprava ili nadzornih odbora u bilo kojem drugom trgovačkom društvu, pa tako ne mogu biti niti članovi uprava ili nadzornih odbora u povezanim trgovačkim društvima, a ova zabrana obvezuje dužnosnike za vrijeme trajanja mandata, te u razdoblju od dvanaest mjeseci od dana prestanka obnašanja javne dužnosti. Stoga je tuženik utvrdio da je tužitelj počinio povredu iz članka 14. stavka 1. ZSSI. Nadalje, tuženik se poziva na članak 42. ZSSI, koji propisuje sankcije koje se mogu izreći za povredu odredbi ZSSI. Prilikom donošenja odluke o vrsti i visini sankcije za utvrđene povrede članka 14. stavka 1. ZSSI, tuženik je ocijenio sve okolnosti iz kojih

proizlazi težina i posljedica utvrđenih povreda. Kao okolnost, koja upućuje na nužnost izricanja sankcije obustave isplate dijela neto mjesecne plaće kao teže vrste sankcija, tuženik je ocijenio okolnost da dužnosnik (tužitelj) javnu dužnost obnaša profesionalno, te da je bio član nadzornih odbora u tri trgovačka društva, a za obavljanje funkcije člana nadzornih odbora dužnosnik je primao mjesecnu naknadu u iznosu od 2.000,00 kn, po svakom nadzornom odboru. U svezi s tim tuženik se poziva na članak 44. stavak 1. ZSSI. Kao otegotnu okolnost za izricanje više sankcije unutar zakonom propisanog raspona, tuženik je polazio od činjenice da je dužnosnik za obavljanje funkcije člana nadzornog odbora u predmetna tri trgovačka društva primio novčanu naknadu u ukupnom neto iznosu od 69.800,00 kn, što tuženik smatra značajnim iznosom. Kač olakotnu okolnost za izricanje niže sankcije, tuženik je ocijenio činjenicu da je mišljenje prethodnog saziva Povjerenstva od 19. svibnja 2011. godine, moglo dovesti dužnosnika u zabludu da članstvom u nadzornim odborima u povezanim trgovačkim društvima, ne postupa suprotno ZSSI. S obzirom da je člankom 5. stavkom 2. ZSSI propisano da su dužnosnici osobno odgovorni za svoje djelovanje u obnašanju javnih dužnosti, naznačeno mišljenje prethodnog saziva Povjerenstva upućeno drugim dužnosnicima, ne otklanja samo po sebi postojanje povrede odredbe ZSSI u ovom slučaju. Smjernica i uputa ovog saziva Povjerenstva od 9. rujna 2014. godine, u kojoj se ukazuje na suprotno pravno tumačenje, nije upućena, a niti dostavljena izravno dužnosnicima u HPB d.d., pa tako niti tužitelju. Tuženik opetovano ističe kako je mišljenje od 19. svibnja 2011. godine moglo tužitelja dovesti u zabludu samo u odnosu na dopuštenost članstva u nadzornim odborima, ali ne i u odnosu na dopuštenost primanja naknade za članstvo u nadzornim odborima. Kao okolnost, koja upućuje na opravdanost izricanja niže sankcije unutar propisanog raspona odredbama ZSSI, tuženik je ocijenio činjenicu da je tužitelj podnio ostavke na članstvo u nadzornim odborima predmetnih trgovačkih društava.

Sud smatra da je pobijana odluka zasnovana na zakonu, te je prihvatio stajalište tuženika da predsjednici i članovi uprava trgovačkih društava koja su u većinskom državnom vlasništvu, kao dužnosnici u smislu članka 3. stavka 1. podstavka 41. ZSSI, ne mogu za vrijeme obnašanja te dužnosti, biti članovi uprava ili nadzornih odbora u bilo kojem drugom trgovačkom društvu, pa tako ne mogu biti niti članovi uprava ili nadzornih odbora u povezanim trgovačkim društvima. Dakle, zabrana istovremenog članstva u nadzornim odborima povezanih trgovačkih društava članovima uprave vladajućeg društva, koje je u većinskom državnom vlasništvu proizlazi iz članka 14. ZSSI. Zabrana istovremenih funkcija iz članka 14. stavka 1. ZSSI je propisana kao formalna, objektivna zabrana takve situacije. Za istovremeno obnašanje bilo koje od dužnosti prema članku 3. stavku 1. i stavku 2. ZSSI, pa tako niti za obnašanje dužnosti predsjednika ili člana uprave trgovačkog društva koje je u većinskom državnom vlasništvu, ZSSI-om nije propisana iznimka od zabrane iz članka 14. stavka 1. ZSSI. Ovakvo tumačenje navedene zakonske odredbe proizlazi iz stipulacije i sadržaja navedene zakonske odredbe u svezi s ostalim odredbama ZSSI, i to prvenstveno onih koje se odnose na definiciju dužnosnika, plaće i naknade dužnosnika i obavljanje drugih poslova dužnosnika, te propisanu iznimku prema kojoj dužnosnici mogu biti članovi u najviše do dva upravna vijeća ustanova, odnosno nadzorna odbora izvan proračunskih 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 upravnog vijeća ustanove, odnosno nadzornog odbora izvan proračunskog fonda po položaju (članak 14. stavak 2. ZSSI). U svezi s iznesenim tumačenjem članka 14. ZSSI, treba uputiti na sudsku praksu Visokog upravnog suda RH, odnosno na npr. presudu tog suda, Poslovni broj: Usž-188/15-2 od 9. travnja 2015. godine, te presudu Usž-2364/15-2 od 10. veljače 2016. godine. Također, sud smatra da je tuženik pravilno utvrdio vrstu i visinu sankcije za utvrđenu povedu iz članka 14. stavka 1. ZSSI, te obrazložio okolnosti relevantne za to (olakšavajuće i otežavajuće), a primjenom članka 42. i članka 44. ZSSI. Dakle, sud je

prihvatio ocjenu tuženika da je primjereno za utvrđene povrede ZSSI tužitelju izreći sankciju obustave isplate dijela neto mjesecne plaće, u ukupnom iznosu od 5.000,00 kn, koja će se izvršiti u dva jednaka uzastopna mjesecna obroka, svaki u pojedinačnom iznosu od 2.500,00 kn.

Uslijed iznijetog, a na temelju članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, odlučeno je kao u izreci presude.

U Zagrebu, 9. lipnja 2017. godine

Sudac:
Ivan Levak, v. r.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU:

Protiv ove presude dopuštena je žalba Visokom upravnom судu Republike Hrvatske. Žalba se podnosi putem ovog suda u dovolnjom broju primjeraka za sud i sve stranke u sporu, u roku od 15 dana od dana dostave presude. Žalba odgađa izvršenje pobijane presude (članak 66. stavak 5. ZUS-a).

Za točnost otpravka ovlaštena službenica:
Smježana Miletić



