



REPUBLIKA HRVATSKA
UPRAVNI SUD U RIJECI
Erazma Barčiča 5

REPUBLIKA HRVATSKA
POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE
O SUKOBU INTERESA

BROJ: 711-I-324-P-381-17/19-20-4

PRIMLJENO: NEPOSREDBNO - PREDANO POŠTI

..... dana 03-09-2019 20.....

.....not u pritvku. Primjeraka1... Priloga

Poslovni broj: 4 UsI-366/2019-7

U IME REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

I

RJEŠENJE

Upravni sud u Rijeci, po sutkinji Snježani Horvat-Paliska, dipl. iur., uz sudjelovanje zapisničarke Glorije Fićor, u upravnom sporu tužitelja Karla Starčevića iz kojeg zastupa opunomoćenik Marko Krpan, odvjetnik u Zagrebu, Boškovićeve 16, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Zagreb, Ulica kneza Mutimira 5, radi sukoba interesa, 30. kolovoza 2019.,

presudio je

Odbija se tužbeni zahtjev radi poništenja Odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, broj: 711-I-324-P-381-17/19-13-18 od 25. siječnja 2019.

riješio je

Odbija se prijedlog za određivanjem odgovornog učinka tužbe.

Obrazloženje

Osporenom Odlukom tuženika broj: 711-I-324-P-381-17/19-13-18 od 25. siječnja 2019., u točki I. izreke odlučeno je da je istovremenim obnašanjem dužnosti gradonačelnika Grada Gospića te obavljanjem funkcije direktora u trgovačkom društvu LIČANKA – PROIZVODNJA PIĆA d.o.o. iz Donjeg Pazarišta i funkcije prokurista trgovačkog društva PIVOVARA LIČANKA d.o.o. iz Zagreba, u razdoblju od stupanja na dužnost 12. lipnja 2017. do dana donošenja ove Odluke, dužnosnik počinio povrede članka 14. stavak 1. Zakona o sprečavanju sukoba interesa („Narodne novine“ 26/11, 12/12, 126/12, 48/13, 57/15, dalje ZSSI), u točki II. izreke da je propustom prijenosa upravljačkih prava na temelju udjela u vlasništvu (temeljnem kapitalu) trgovačkog društva LIČANKA – PROIZVODNJA PIĆA d.o.o. iz Donjeg Pazarišta i trgovačkog društva PIVOVARA LIČANKA d.o.o. iz Zagreba na povjerenika u razdoblju od stupanja na dužnost 12. lipnja 2017. do dana donošenja Odluke, dužnosnik je počinio povredu članka 16. stavka 1. ZSSI-a, u točki III. izreke za povrede ZSSI-a tužitelju je izrečena sankcija obustave isplate dijela neto mjesečne naknade u visini od 5.000,00 kuna u dva jednaka mjesečna obroka, dok je točkom IV. rješenja naloženo tužitelju da u roku od 60 dana od dana primitka ove Odluke razriješi situaciju povrede odredbe ZSSI-a opisanu u točkama I. i II. Odluke, u protivnom će Povjerenstvo protiv tužitelja pokrenuti novi postupak sukoba interesa.

Tužitelj u tužbi u bitnome, ističe da tuženik u obrazloženju ne navodi, a u upravnom postupku ne utvrđuje u čemu postoji sukob interesa, u smislu da sukob interesa postoji kada se utvrdi da privatni interesi dužnosnika su u suprotnosti sa javnim interesom, a posebice kada privatni interesi dužnosnika utječu na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti, kada se osnovano može smatrati da privatni interes dužnosnika utječe na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti ili kad privatni interes dužnosnika može utjecati na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti. Drži da navedena zakonska odredba ne propisuje nikakvu apsolutnu zabranu te to očito nije bila intencija zakonodavca jer tada ne bi postojala odredba članka 2., pri čemu tuženik paušalno proširuje primjenu odredbe članka 14. stavak 1. ZSSI-a i na funkcije koje nisu propisane ZSSI-em, a to je funkcija prokurista iz članka 44. Zakona o trgovačkim društvima („Narodne novine“ broj 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11, 111/12, 68/13, 110/15, dalje ZTD) paušalno navodeći da poslovi prokurista imaju upravljačka prava, dok je ova funkcija regulirana kao trgovačka punomoć čiji su sadržaj i opseg regulirani ZTD-om. Trgovačko društvo koje izdaje prokuru uvijek ima organ upravljanja – upravu, dok prokurist zastupa društvo isključivo putem prokure koja ima određena ograničenja te su ovlasti prokuriste znatno smanjenje u odnosu na upravu društva. Tuženik da je primijenio članak 14. stavak 1. ZSSI-a bez da je uzeo u obzir i druge odredbe Zakona kao i činjenicu da predmetna trgovačka društva nisu ni u kakvom poslovnom odnosu s Gradom Gospićem te Ličko-senjskom županijom niti s trgovačkim društvima u vlasništvu/suvlasništvu Grada Gospića i Ličko-senjske županije. Članak 2. ZSSI-a naglašava smisao zakona i niti jedna odredbe ne isključuje odredbu ovog zakona kojom je propisana obveza tuženika da uvijek utvrdi u čemu se sastoji sukob javnog i privatnog interesa, ovoga u konkretnom predmetu nema, a tuženik ovo nije niti utvrđivao. Nadalje, tuženik da je primijenio odredbu članka 16. stavak 1. ZSSI-a bez da je uzeo u obzir druge odredbe ZSSI-a, a posebno određena o tome da treba utvrditi je li sukob interesa u konkretnom slučaju postojao, sve pozivajući se na odredbu članka 6. stavak 4. ZSSI-a. U konkretnoj situaciji nikakav javni interes nije povrijeđen budući da djelatnost predmetnih trgovačkih društava (proizvodnja pića) nije ni u kakvoj vezi s javnim interesom Grada Gospića i Ličko-senjske županije. Predložio je da Sud poništi osporeno rješenje tuženika te sam riješi upravnu stvar.

Predlaže da Sud odredi da tužba ima odgovorni učinak jer bi provedbom točke III. pobijane odluke nastala teško popravljiva šteta u smislu da bi se prestale financirati stipendije studenata za deficitarna zanimanja s područja Ličko-senjske županije, a sve s obzirom da tužitelj svoju gradonačelničku volontersku plaću u iznosu od 7.698,83 kune, uz dodatak vlastitih 3.000,00 kuna u cijelosti daje u dobrotvorne svrhe, odnosno za financiranje navedenih stipendija. te da je time ispunjen uvjet iz članka 26. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 i 29/17, dalje ZUS) da se ne protivi javnom interesu. Naprotiv javni interes bi bio ugrožen ukoliko izvršenje navedene odluke se ne bi odgodilo iz razloga što bi se za vrijeme provođenja odluke prestali financirati studenti koji se financiraju iz tužiteljeve plaće. Isto tako bi provedbom točke IV. pobijane odluke, tj. za ponovni slučaj pokretanja novog postupka za pretpostaviti je da bi tuženik donio identičnu odluku te bi u tom slučaju također nastala nepopravljiva šteta.

Tuženik u odgovoru na tužbu, u bitnome, ostaje kod obrazloženja osporene Odluke te pojašnjava da je tuženik je u višestrukim slučajevima u svojoj praksi, kako kroz davanje mišljenja, tako u postupcima sukoba interesa zauzeo pravni stav da se zabrana istovremenog obnašanja dužnosti i obavljanja upravljačkih poslova u poslovnim subjektima, propisana člankom 14. stavak 1. ZSSI-a odnosi i na zabranu istovremenog obavljanja prokurista u trgovačkim društvima. S obzirom da članak 14. stavak 1. ZSSI-a ne navodi izričito funkciju

prokurista, napominje se da je člankom 44. stavak 1. ZTD-a propisano da je prokura trgovačka punomoć čiji su sadržaj i opseg ovlasti određeni navedenim Zakonom. Tuženik tumači da su i ovlasti i poslovi prokurista oni kroz koje se manifestira rizik nastanka sukoba interesa koji je zakonodavac htio spriječiti striktnom zabranom obavljanja poslova upravljanja poslovnim subjektima, pa je takav stav zauzet u nizu javno objavljenih Odluka i Mišljenja, izdvaja Odluku broj SI-66/13 od 28. studenog 2013.g. i u Mišljenje broj 711-1-1978-M-223/17-02-8 od 14. studenog 2017. Povrede članka 14. stavak 1. i članka 16. stavak 1. ZSSI-a da ne treba tumačiti i primijeniti od slučaja do slučaja, ovisno da li je u konkretnom slučaju utvrđen sukob interesa u obnašanju javne dužnosti, u smislu članka 2. ZSSI-a, a zabrane odnosno obveze propisane člankom 14. stavak 1. i člankom 16. stavak 1. ZSSI-a su formalne i objektivne naravi te utvrđenje postojanja sukoba interesa u konkretnom slučaju nije pretpostavka utvrđenja predmetnih povreda ZSSI-a. Zakonodavac je već prilikom donošenja ZSSI-a, objektivnim, beziznimnim i striktnim propisivanjem zabrane iz članka 14. stavak 1. ZSSI-a, predvidio predmetnu situaciju kao situaciju za koju se a priori smatra da dovodi dužnosnika u situaciju potencijalnog sukoba interesa već samim stupanjem na upravljačku ili nadzornu funkciju u trgovačkom društvu, upravo kako bi u najvećoj mogućoj mjeri omogućio ostvarivanje svrhe Zakona i smanjio prostor za dvojbe o njegovoj primjeni. Iznimke od zabrane iz stavka 1., propisane u stavku 2. članka 14. ZSSI-a, odnose se isključivo na ustanove i izvanproračunske fondove, ali ne na trgovačka društva. Poziva se i na dosljednu sudsku praksu vezanu uz ovu situaciju, tako npr. pravomoćna presuda Upravnog suda u Rijeci, br. UsI-258/14 od 6. listopada 2014.; presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske posl.br. Usž-188/15 od 9. travnja 2015.; presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske posl.br. Usž-2364/15 od 10. veljače 2016.; presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske posl.br. Usž-60/16 od 4. svibnja 2016.. Na istovjetan način, dakle objektivnim, beziznimnim i striktnim propisivanjem obveze iz članka 16. stavak 1. ZSSI-a da upravljačka prava prenesu na osobe s kojima nisu interesno povezani, zakonodavac je htio postići otklon dužnosnika od ostvarivanja osnivačkih i članskih (odnosno dioničarskih) prava u skupštinama trgovačkih društava, a da mu pritom ne dokine ustavno pravo na nepovredivost vlasništva nad udjelom u temeljnom kapitalu društva. U suprotnom bi to zakonodavac morao izričito i propisati jer se radi o povredi za koju je Zakonom predviđeno izricanje sankcije. U obrazloženju Odluke da je citirana odredba članka 6. stavak 4. ZSSI-a u smislu da se odredbe članka 6. ZSSI-a odnose na sukob interesa u širem smislu odnosno u smislu opće obveze dužnosnika da traže mišljenje Povjerenstva kada su u dvojbi je li njihovo postupanje u skladu sa obvezama, ograničenjima i zabranama propisanim odredbama ZSSI-a te u smislu opće obveze razrješavanja situacija koje predstavljaju kršenje odredaba tog zakona. Predlaže odbijanje tužbenog zahtjeva.

U odnosu na prijedlog za određivanje odgovornog učinka tužbe, tuženik smatra da tužitelj nije dokazao ispunjenje pretpostavki iz članka 26. stavak 2. ZUS-a te nije dokazao niti valjano obrazložio tvrdnju da bi izvršenjem osporavane Odluke njemu bila nanesena šteta koja bi se teško mogla popraviti, a ukoliko bi Odluka bila preinačena ili poništena u cijelosti ili u pogledu izrečene novčane sankcije, tada će se na temelju tužiteljeva zahtjeva sredstva u visini izvršene sankcije za koju je otpala osnova izvršenja, biti vraćena tužitelju iz sredstava državnog proračuna. Za ovu svrhu su predviđena sredstva u državnom proračunu svake godine. Predlaže odbiti prijedlog da tužba ima odgovorni učinak.

Kako u ovoj upravnoj stvari činjenice nisu sporne, sporna je primjena prava, stranke u tužbi i u odgovoru na tužbu nisu izrijekom zatražile održavanje rasprave, to je ovaj upravni spor, primjenom članka 36. točka 4. ZUS-a riješen bez održavanja rasprave.

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja ovaj Sud ocjenjuje da tužbeni zahtjev nije osnovan.

Po ocjeni Suda, tuženik je u osporenoj Odluci dao valjane na zakonu zasnovane razloge za donošenje osporavane Odluke, a činjenična utvrđenja iz upravnog postupka nisu sporna.

Člankom 14. stavak 1. ZSSI propisano je da dužnosnici ne mogu biti članovi upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava, upravnih vijeća ustanova, odnosno nadzornih odbora izvanproračunskih fondova niti obavljati poslove upravljanja u poslovnim subjektima. Stavkom 2. istoga članka propisano je da iznimno, dužnosnici mogu biti članovi u najviše do dva upravna vijeća ustanova, odnosno 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 upravnog vijeća ustanove, odnosno nadzornog odbora izvanproračunskog fonda po položaju. Za članstvo u upravnim vijećima ustanova, odnosno nadzornim odborima izvanproračunskih fondova dužnosnik nema pravo na naknadu, osim prava na naknadu putnih i drugih opravdanih troškova.

Člankom 16. stavak 1. ZSSI propisano je da će dužnosnik koji ima 0,5% i više dionica, odnosno udjela u vlasništvu (kapitalu trgovačkog društva) za vrijeme obnašanja javne dužnosti prenijeti svoja upravljačka prava na temelju udjela u kapitalu društva na drugu osobu, osim na osobe iz članka 4. stavak 5. ovog Zakona ili posebno tijelo. Sukladno istoj zakonskoj odredbi, ta osoba, odnosno posebno tijelo (povjerenik) djeluje glede ostvarivanja članskih prava i udjela u društvu u svoje ime, a za račun dužnosnika.

Nije sporno da je tužitelj član uprave trgovačkog društva LIČANKA – PROIZVODNJA PIĆA d.o.o. te prokurist trgovačkog društva PIVOVARA LIČANKA d.o.o. Nadalje, nije sporno da je tužitelj u trgovačkom društvu LIČANKA – PROIZVODNJA d.o.o. jedini osnivač - član društva, dok je u trgovačkom društvu PIVOVARA LIČANKA d.o.o. jedan od dva osnivača – člana društva.

Sud prihvaća sva obrazloženja tuženika kako iz obrazloženja osporene Odluke, tako i iz odgovora na tužbu te i prema shvaćanju ovog Suda, a sukladno i ustaljenoj sudskoj praksi izraženoj u odlukama na koje se i tuženik poziva, povreda navedenih zakonskih odredbi postoji uvijek u slučaju kada je dužnosnik istodobno i član upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava, upravnih vijeća ustanova, nadzornih odbora izvanproračunskih fondova ili obavlja poslove upravljanja u poslovnim subjektima odnosno kada propusti upravljačka prava na temelju udjela u vlasništvu (temeljenom kapitalu) prenijeti na povjerenika. Navedene zakonske odredbe propisuju situaciju u kojoj se bez iznimke smatra da je došlo do sukoba interesa te protivno navodima iz tužbe, u takvoj situaciji nije potrebno utvrđivati je li dužnosnik svoj privatni interes stavio iznad javnog i je li predmetna situacija utjecala na nepristranost dužnosnika u obavljanju njegove javne dužnosti, neovisno o tome što predmetna trgovačka društva nisu ni u kakvom poslovnom odnosu s Gradom Gospićem te Ličko-senjskom županijom niti s trgovačkim društvima u vlasništvu/suvlasništvu Grada Gospića i Ličko-senjske županije (koja situacija bi predstavlja povredu iz odredbe čl. 17. ZSSI-a).

Isto tako, Sud prihvaća obrazloženje tuženika da, s obzirom da članak 14. stavak 1. ZSSI-a ne navodi izričito funkciju prokurista, treba poći od značenja i granica ovlasti prokure. Tuženik osnovano obrazlaže da je člankom 44. stavak 1. ZTD-a propisano da je prokura trgovačka punomoć čiji su sadržaj i opseg ovlasti određeni navedenim Zakonom. Člankom 47. stavak 1. ZSSI-a propisano je da prokurist može sklapati sve ugovore i poduzimati sve pravne

radnje u ime i za račun trgovačkoga društva i zastupati ga u postupcima pred upravnim i drugim državnim organima, ustanovama s javnopravnim ovlastima te državnim i izabranim sudovima. I ovaj Sud je stava, kao i tuženik, da, s obzirom na ovlasti koje proizlaze iz prokure sukladno ZTD-u, poslovi prokurista trgovačkog društva imaju upravljačka obilježja, odnosno da isti predstavljaju poslove upravljanja trgovačkim društvom kao poslovnim subjektom u smislu članka 14. stavak 1. ZSSI-a te da stoga dužnosnici za vrijeme obnašanja dužnosti, kao ni u razdoblju od dvanaest mjeseci nakon prestanka obnašanja dužnosti, sukladno članku 20. stavak 3. ZSSI-a, ne mogu biti prokuristi u trgovačkim društvima.

Sud ocjenjuje da je tuženik dao dovoljno argumentirane razloge za utvrđenje o učinjenoj povredi članka 14. stavak 1. te 16. stavak 1. ZSSI-a, tako i dovoljne razloge za izricanje sankcije. Sud nalazi da je izrečena sankcija utemeljena na zakonu te nalazi da je sankcija u granicama ovlasti tuženika te u skladu sa svrhom zbog koje je ovlast dana, a u kojim granicama je ovaj Sud ovlašten, primjenom odredbe članka 4. stavak 2. ZUS-a ocjenjivati zakonitost izrečene sankcije.

Slijedom svega iznijetog, primjenom odredbe članka 57. stavak 1. ZUS-a, odlučeno je kao u izreci ove presude.

U odnosu na rješenje Suda kojim nije udovoljio prijedlogu za određivanje odgovnog učinka tužbe, Sud je, ocjenjujući navode iz prijedloga tužitelja, a primjenjujući odredbu članka 26. stavak 2. ZUS-a našao da ne postoje uvjeti za određivanjem odgovnog učinka. Ovo iz razloga što su uvjeti po kojima Sud može odrediti da tužba ima odgovni učinak propisani zakonom (ako bi se izvršenjem pojedinačne odluke tužitelju nanijela šteta koja bi se teško mogla popraviti, ako zakonom nije propisano da žalba ne odgađa izvršenje pojedinačne odluke, a odgoda nije protivna javnom interesu) i imaju biti kumulativno ispunjeni. Kako se tužitelj ne poziva na to da bi izvršenjem Odluke nepopravljiva štetu nastala tužitelju (već trećim osobama) to nije ispunjen jedan od kumulativno propisanih uvjeta za određivanje odgovnog učinka tužbe. Iz ovog razloga odlučeno je kao u izreci rješenja.

U Rijeci, 30. kolovoza 2019.

S u t k i n j a

Snježana Horvat-Paliska, dipl. iur. 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 primjerka, u roku od 15 dana od dana dostave presude.

Dostaviti:

- opunomoćeniku Marku Krpanu, Zagreb, Boškovićeve 16
- Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa, Zagreb, Ulica kneza Mutimira 5



Za točnost otpavka-ovlaštena službenica:

Glorija Fičor