

**POVJERENSTVO ZA ODLUCIVANJE  
O SUKOBU INTERESA**



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

BROJ: 7M-U-4297-7-381-17/20-23-4

PRIMLJENO: NEPOSREDBNO - PRUDANO POŠTI

..... dana 25-11-2020 20.....

..... u privitku. Primjeraka ..... Priloga ..... 1.....

Poslovni broj: Usž-5074/19-2

4 UsI-366/2019  
UPRAVNI SUD U RIJECI

PRIMLJENO

dne 29-10-2020 20.....

U IME REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Marine Kosović Marković, predsjednice vijeća, mr.sc. Inge Vezmar Barlek i Mirjane Čačić, članica vijeća, te sudske savjetnice Dijane Bađure, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Karla Starčevića iz .....njeg 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, odlučujući o žalbi tužitelja protiv presude i rješenja Upravnog suda u Rijeci, poslovni broj: UsI-366/2019-7 od 30. kolovoza 2019., u sjednici vijeća održanoj 17. lipnja 2020.

presudio je

Žalba se odbija i potvrđuju presuda i rješenje Upravnog suda u Rijeci, poslovni broj: UsI-366/2019-7 od 30. kolovoza 2019.

Obrazloženje

Osporenom presudom Upravnog suda u Rijeci odbijen je kao neosnovan tužbeni zahtjev za poništenje odluke tuženika, broj: 711-I-324-P-381-17/19-13-18 od 25. siječnja 2019. dok je osporenim rješenjem odbijen prijedlog za određivanje odgovnog učinka tužbe.

Točkom I. predmetne odluke tuženika 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 odluke, dužnosnik počinio povrede članka 14. stavak 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, broj: 26/11., 12/12., 126/12., 48/13. i 57/15., dalje: ZSSI), zatim je točkom II. izreke odlučeno da je propustom prijenosa upravljačkih prava na temelju udjela u vlasništvu (temeljnem kapitalu) trgovačkog društva LIČANKA – PROIZVODNJA PIĆA d.o.o. i trgovačkog društva PIVOVARA LIČANKA d.o.o. na povjerenika u razdoblju od stupanja na dužnost 12. lipnja 2017. do dana donošenja odluke, dužnosnik počinio povredu članka 16. stavka 1. ZSSI-a. Točkom III. izreke je za povrede ZSSI-a iz točaka I. i II. izreke odluke tužitelju izrečena sankcija iz članka 42. stavka 1. podstavka 2. ZSSI-a, odnosno obustava isplate dijela neto mjesečne naknade u visini od 5.000,00 kuna u dva jednaka mjesečna obroka, dok je točkom IV. izreke odluke tužitelju naloženo da u roku od 60 dana od dana primitka ove odluke razriješi situaciju povrede odredaba ZSSI-a opisane u točkama I. i II. izreke odluke, u protivnom će Povjerenstvo protiv tužitelja pokrenuti novi postupak sukoba interesa.

Upravni sud u Rijeci ocijenio je zakonitom odluku tuženika pozivom na odredbe članka 14. stavka 1. i članka 16. stavka 1. ZSSI-a.

Protiv navedene presude i rješenja tužitelj je podnio žalbu iz svih razloga propisanih člankom 66. stavkom 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. - odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 29/17., dalje: ZUS). U bitnom navodi da je prvostupanjski sud počinio povredu pravila sudskog postupka donošenjem presude i rješenja bez održavanja rasprave pozivajući se na odredbu članka 36. stavka 4. ZUS-a jer za to nisu bile ispunjene pretpostavke budući da u postupku činjenice nisu bile nesporno utvrđene osobito jer je tužitelj tražio od prvostupanjskog suda utvrditi da bi provedbom osporene odluke tuženika za tužitelja nastala nepopravljiva šteta, a koju okolnost je prvostupanjski sud mogao utvrditi samo saslušanjem tužitelja na ročištu. Navedenim postupanjem povrijeđeno je načelo izjašnjavanja stranke iz članka 6. stavka 1. ZUS-a. Nadalje navodi kako je prvostupanjski sud pogrešno i nepotpuno utvrdio činjenično stanje jer iz osporene presude nije vidljivo koje je činjenice prvostupanjski sud utvrđivao te koje su to činjenice koje su nesporne među strankama. Ponavlja kako prvostupanjski sud nije utvrđivao postojanje nepopravljive štete na strani tužitelja o čemu ovisi i zahtjev tužitelja za određivanjem odgovornog učinka odluke tuženika. Pogrešnu primjenu materijalnog prava nalazi u činjenici što prvostupanjski sud nije uzeo u obzir odredbu članka 2. ZSSI-a, odnosno nije utvrdio je li tužitelj uredio svoje privatne poslove da bi spriječio predvidivi sukob interesa. Obzirom da poslovanje predmetnih trgovačkih društava nisu ni u kakvom poslovnom odnosu s Gradom Gospićem ni s Ličko-senjskom županijom, niti s trgovačkim društvima u vlasništvu/suvlasništvu Grada Gospića ili Ličko-senjske županije, niti se ikakav privatni interes navedenih trgovačkih društava stavlja iznad interesa Grada Gospića, Ličko-senjske županije ili trgovačkih društava u njihovom vlasništvu/suvlasništvu, to sukob interesa iz članka 2. ZSSI-a ne postoji. Smatra da odredba članka 2. ZSSI-a naglašava smisao zakona i nijedna druga odredba ne isključuje navedenu odredbu kojom je propisana obveza tuženika da uvijek utvrdi u čemu se sastoji sukob javnog i privatnog interesa. Tužitelj ističe da u konkretnom predmetu sukoba interesa nema, niti isti postoji, a prvostupanjski sud, a ranije ni tuženik, uopće nisu utvrđivali postojanje sukoba interesa. Ukoliko bi se kod sukoba interesa iz članka 2. ZSSI-a radilo o zasebnom institutu, koji nije u vezi s utvrđivanjem povreda iz članka 14. stavka 1. i članka 16. stavka 1. ZSSI-a, postavlja pitanje zašto nije propisana sankcija iz članka 42. navedenog Zakona za slučaj utvrđivanja sukoba interesa iz članka 2. ZSSI-a što prvostupanjski sud nije posebno obrazložio u osporenoj presudi i rješenju. Pogrešnu primjenu materijalnog prava nalazi i u proširenju pojma prokure iz 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., 111/12., 68/13. i 110/15., dalje: ZTD) na tijela upravljanja iz članka 14. stavka 1. ZSSI-a. Prokura je trgovačka punomoć čiji su sadržaj i opseg propisani ZTD-om, te stoga suprotno stavu prvostupanjskog suda poslovi prokurista nemaju upravljačka obilježja. Ovlasti iz prokure ne podudaraju se u cijelosti s ovlastima i poslovima članova uprave trgovačkih društava, što tuženik niti ne osporava, već proizvoljno tumači da prokura ima upravljačka obilježja što prvostupanjski sud prihvaća bez ikakvog obrazloženja navedenog stava. Radi svega navedenog, razlozi presude su netočni i nedovoljni te stoga osporena presuda ima nedostatke zbog kojih se ne može ispitati odnosno ista je nerazumljiva, naročito u pogledu primjene odredbe članka 2. ZSSI-a, te pravnog shvaćanja da li se prokura odnosi na organe upravljanja iz članka 14. stavka 1. ZSSI-a. U odnosu na osporeno rješenje navodi kako je tijekom postupka iznio činjenice koje se odnose na nastanak nepopravljive štete, te ponavlja kako prvostupanjski sud nije zakazao raspravu na kojoj bi saslušao tužitelja o navedenim činjenicama, već je bez obrazloženja zauzeo pogrešan stav da se ne radi o nepopravljivoj šteti koja je nastala tužitelju. Slijedom navedenog predlaže žalbu usvojiti i osporenu presudu i rješenje poništiti.

Tuženik u odgovoru na žalbu osporava sve žalbene prigovore tužitelja te posebno ističe kako ostaje kod svih utvrđenja i pravnih tumačenja iznesenih u obrazloženju osporavane odluke od 25. siječnja 2019. i navoda iznesenih u odgovoru na tužbu. Smatra neosnovanim prigovor da je prvostupanjski sud počinio bitnu povredu postupka u predmetnom upravnom sporu riješivši upravni spor bez održavanja rasprave, odnosno da je pravilno primijenio odredbu članka 36. stavka 4. ZUS-a. Naime, tužitelj tvrdi da među strankama postoje sporne činjenice, ali kako je razvidno iz tijeka postupka pred tuženikom i spora pred prvostupanjskim sudom, među strankama nedvojbeno ne postoje sporne činjenice o glavnoj stvari o kojoj se vodi spor jer tužitelj u žalbi konkretno navodi samo da je sporna činjenica da li bi bez odgode izvršenja osporavane odluke tuženika nastala nepopravljiva šteta za tužitelja. Međutim, tužitelj ne samo da nije dokazivao da bi za njega nastala takva šteta, što je uvjet za donošenje odluke o odgodnom učinku tužbe, već navodi samo da predstoji šteta za treće osobe, zbog čega nije ostvaren jedan od kumulativno propisanih uvjeta iz članka 26. stavka 2. ZUS-a, što je potvrdio i prvostupanjski sud u osporenoj odluci. Konačno, iako se tužitelj poziva da je na njegovu štetu povrijeđeno pravo izjašnjavanja stranke, tužitelj prethodno ne iznosi na koji bi mu način nastala nepopravljiva šteta, odnosno ne ukazuje koje je bi to relevantne činjenice trebalo utvrditi njegovim saslušanjem na raspravi. Stoga zaključuje kako se očito radi o paušalnom korištenju procesnih ovlaštenja. Nadalje, navodi da je paušalan prigovor tužitelja o pogrešno i nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju jer, uz gore navedeno, tužitelj ne navodi koje su to relevantne činjenice sporne ili koje eventualno nisu utvrđene osporenim presudom. Neosnovanim smatra i prigovor pogrešne primjene materijalnopравnih odredaba ZSSI-a. Stav tužitelja da povrede članka 14. stavka 1. i članka 16. stavka 1. ZSSI-a 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, smatra neosnovanim, netočnim i protivnim tumačenju u praksi upravnih sudova, kao i ovoga Suda. Prvostupanjski je sud u osporenoj presudi ocijenio nesporno utvrđene činjenice, odnosno da je tužitelj u relevantnom razdoblju istovremeno uz obnašanje dužnosti gradonačelnika Grada Gospića obavljao funkciju direktora u trgovačkom društvu LIČANKA – PROIZVODNJA PIĆA d.o.o. i funkciju prokurista trgovačkog društva PIVOVARA LIČANKA d.o.o., odnosno da je propustio učiniti prijenos upravljačkih prava na temelju udjela u vlasništvu (temeljnem kapitalu) u istim tim trgovačkim društvima na povjerenika. Prvostupanjski sud ispravno tumači da tuženik u postupcima iz svoje nadležnosti, koji se vode zbog povrede članka 14. stavka 1. ili članka 16. stavka 1. ZSSI-a nije dužan utvrditi, pa tako niti u konkretnom slučaju nije posebno utvrđivao, okolnost da li je u vezi s navedenim istovremenim obavljanjem poslova upravljanja u trgovačkim društvima i propusta prijenosa upravljačkih prava člana društva, tužitelj kao dužnosnik svoj privatni interes stavio iznad javnog, niti da je opisana situacija utjecala na nepristranost tužitelja u obnašanju njegove javne dužnosti. 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. Poziva se i na dosljednu sudsku praksu vezanu uz ovu situaciju: pravomoćnu presudu Upravnog suda u Rijeci, broj: UsI-258/14 od 6. listopada 2014., presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: Usž-188/15 od 9. travnja 2015., presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: Usž-2364/15 od 10. veljače 2016. i presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: Usž-60/16 od 4. svibnja 2016. Na istovjetan način, dakle objektivnim, beziznimnim i striktnim

propisivanjem obveze iz članka 16. stavak 1. ZSSI-a o prijenosu upravljačkih prava na osobe s kojima nema prethodnih interesnih povezanosti, 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. Prema tome, već propust imenovanja povjerenika dužnosnika dovodi u zabranjenu situaciju. Upravo je otklanjanje sukoba interesa svrha ZSSI-a, a ne sankcioniranje dužnosnika, kako bi se moglo zaključiti iz argumenta tužitelja zašto institut utvrđenja sukoba interesa iz članka 2. ZSSI-a ne može postojati zasebno jer za situaciju iz navedene odredbe Zakona nije propisana sankcija. Naime, odredbe članka 2. ZSSI-ja propisuju temeljnu, načelnu obvezu dužnosnika da uvijek stave javni interes ispred privatnog, a to može biti bilo koja situacija kada određeni privatni interes utječe ili može utjecati na nepristranost u obnašanju dužnosti, a ne samo situacije iz gore navedenih konkretnih zabrana propisanih drugim odredbama ZSSI-a. Razlika je upravo u tome što je zakonodavac striktno zabrane predvidio Zakonom, i upravo stoga što su izričito predviđene Zakonom, odredio je sankciju za njihovo kršenje, dok je u pogledu svih ostalih mogućih situacija predvidio obvezu dužnosnika da takve situacije preveniraju, odnosno da ih razriješe u korist javnog interesa ukoliko se u njima nađu, a ako su u dvojbi da zatraže mišljenje tuženika (članak 6. stavak 4. ZSSI-a). Neosnovanim smatra i stav tužitelja da se zabrana iz članka 14. stavka 1. ZSSI-a ne odnosi na obavljanje poslova prokurista u trgovačkom društvu. Navodi kako je prvostupanjski sud dao jasne razloge zašto smatra valjanim tumačenje tuženika da obavljanje poslova prokurista u trgovačkom društvu, s obzirom na ovlasti ove funkcije, propisane odredbama članka 44. stavka 1. i članka 47. stavka 1. ZTD-a ima značaj obavljanja poslova upravljanja u poslovnom subjektu u smislu članka 14. stavka 1. ZSSI-a (imajući na umu da se pod poslovnim subjektom misli i na trgovačka društva sukladno izričitoj odredbi članka 4. stavka 4. ZSSI-a). Tuženik smatra 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 dosljednoj praksi Povjerenstva kao stalnog, samostalnog i neovisnog državnog tijela, iznesenog u nizu javno objavljenih odluka i mišljenja, pa tako primjerice u odluci broj: SI-66/13 od 28. studenoga 2013. i mišljenju broj: 711-1-1978-M-223/17-02-8 od 14. studenoga 2017. Konačno ističe kako je pritom potrebno imati na umu da osporenim odlukom tuženika nije utvrđeno da je tužitelj povrijedio odredbu članka 14. stavka 1. ZSSI-a obavljanjem poslova prokurista u jednom, već i obavljanjem poslova direktora u drugom trgovačkom društvu. U odnosu na osporeno rješenje prvostupanjskog suda kojim je odbijen prijedlog za određivanje odgovornog učinka tužbe ističe kako, pored naprijed navedenog, tužitelj niti jednim navodom nije doveo u sumnju osnovanost i zakonitost predmetnog rješenja. Slijedom navedenog, predlaže odbiti žalbu i potvrditi osporenu presudu i rješenje prvostupanjskog suda.

Žalba nije osnovana.

Prema odredbi članka 66. stavka 1. ZUS-a, 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.

Ispitujući osporavanu presudu i rješenje u granicama razloga navedenih u žalbi u smislu odredbe članka 73. stavka 1. ZUS-a, ovaj Sud nalazi da je prvostupanjski sud osporenu odluku donio u zakonito provedenom postupku, pravilnom primjenom materijalnog prava navodeći pritom pravno relevantne razloge utemeljene na pravilno utvrđenim činjenicama.

Člankom 14. stavak 1. ZSSI-a 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.

Člankom 16. stavak 1. ZSSI-a 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. Ta osoba, odnosno posebno tijelo (povjerenik) djelovat će glede ostvarivanja članskih prava i udjela u društvu u svoje ime, a za račun dužnosnika.

Budući da iz stanja spisa predmeta proizlazi kako je tužitelj član uprave trgovačkog društva LIČANKA – PROIZVODNJA PIĆA d.o.o. te prokurist trgovačkog društva PIVOVARA LIČANKA d.o.o., kao i da je u trgovačkom društvu PIVOVARA LIČANKA d.o.o. jedini osnivač - član društva, dok je u trgovačkom društvu LIČANKA – PROIZVODNJA PIĆA d.o.o. jedan od dva osnivača – člana društva, što tužitelj u ovoj upravnoj stvari nije osporio, to ovaj Sud nalazi pravilnom ocjenu prvostupanjskog suda o zakonitosti odluke tuženika, imajući pritom na umu naprijed citirane odredbe članka 14. stavka 1. i članka 16. stavka 1. ZSSI-a.

Prema shvaćanju ovog Suda povreda odredbe članka 14. stavka 1. i članka 16. stavka 1. ZSSI-a postoji suprotno žalbenim navodima, uvijek u slučajevima propisanim navedenim zakonskim odredbama jer se radi o situacijama u kojima se bez iznimke smatra da je došlo do sukoba interesa zbog čega nije potrebno utvrđivati je li dužnosnik svoj privatni interes stavio iznad javnog i je li predmetna situacija utjecala, utječe ili bi mogla utjecati na nepristranost dužnosnika u obavljanju njegove javne dužnosti u smislu članka 2. ZSSI-a.

U odnosu na navode tužitelja vezane za odgovorni učinak tužbe, ovaj Sud nalazi pravilnom ocjenu prvostupanjskog suda kako tužitelj nije dokazao da bi mu izvršenjem rješenja nastupila šteta koja bi se teško mogla popraviti u smislu članka 26. stavka 2. ZUS-a.

Kako, dakle, tužitelj žalbenim navodima nije doveo u sumnju zakonitost osporene odluke, to ovaj Sud nije našao osnove za usvajanje žalbe.

Valjalo je stoga, temeljem odredbe članka 74. stavka 1. ZUS-a, odlučiti kao u izreci.

U Zagrebu 17. lipnja 2020.

Predsjednica vijeća  
Marina Kosović Marković, v.r.

Za točnost otpavka – ovlaštení službenik

