



REPUBLIKA HRVATSKA
UPRAVNI SUD U SPLITU
Split, Put Supavla 1

U IME REPUBLIKE HRVATSKE
PRESUDA

Upravni sud u Splitu, po sutkinji tog suda Danijeli Čipčić Buzov, sucu pojedincu, te Luciji Justić, zapisničarki, u upravnom sporu tužitelja Frana Luetića, zastupanog po opunomoćeniku Ivanu Garcu, odvjetniku u Zagrebu, savska 26, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, Zagreb, Ulica kneza Mislava 11/3, radi sukoba interesa, nakon neposredne i javne rasprave zaključene 18. lipnja 2021. u prisutnosti opunomoćenika tužitelja i odsutnosti tuženika, 28. lipnja 2021.,

presudio je

- I. Poništava se Odluka Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske broj: 711-I-1788-P-102-18/20-12-17 od 2. listopada 2020.
- II. Nalaže se tuženiku isplatiti tužitelju u roku od 15 dana od dana dostave pravomoćne odluke iznos od 6.250,00 kuna na ime naknade troškova upravnog spora.

Obrazloženje

1. Osporenim Odlukom tuženika broj: 711-I-1788-P-102-18/20-12-17 od 2. listopada 2020. tužitelj, član Uprave trgovačkog društva Zračna luka Dubrovnik d.o.o., počinio je povredu članka 5. stavka 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ broj 26/11., 12/12., 126/12., 48/13., 57/15. i 98/19., dalje: ZSSI), jer je temeljem diskrecijske ovlasti s [redacted] sklopio Ugovor o radu od 19. ožujka 2018. za radno mjesto direktora Sektora komercijalnih poslova, a koji je s dužnosnikom Andrejom Plenkovićem, predsjednikom Vlade Republike Hrvatske u tadbinskom srodstvu, tijekom razdoblja u kojem se u odnosu na predsjednika Vlade Republike Hrvatske dužnosnik nalazi u podređenom i zavisnom položaju, s obzirom da je na navedenu dužnost imenovan po prijedlogu Vlade Republike Hrvatske na razdoblje do 6 mjeseci, čime je postupio nesavjesno, neodgovorno i pristrano.

2. U tužbi kojom pobija zakonitost osporene Odluke tuženika zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, pogrešne primjene materijalnog prava, te bitne povrede pravila postupka koja je utjecala na rješavanje stvari, tužitelj je naveo da je pobijanom Odlukom utvrđeno da tužitelj obnaša dužnost člana Uprave trgovačkog društva Zračna luka Dubrovnik d.o.o. te da je jedan od osnivača navedenog

trgovačkog društva Republika Hrvatska, a obzirom je člankom 3. stavkom 1. podstavkom 37. ZSSI-a propisano da su predsjednici i članovi uprava trgovačkih društava koje su u većinskom državnom vlasništvu dužnosnici u smislu ZSSI-a, to je i tužitelj povodom obnašanja dužnosti člana uprave navedenog društva obvezan postupati sukladno odredbama ZSSI-a. Dužnost člana Uprave trgovačkog društva Zračna luka Dubrovnik d.o.o. tužitelj obnaša od dana 2. veljače 2018. nakon što je proveden formalni postupak odabira i imenovanja kandidata za člana Uprave - direktora trgovačkog društva Zračna luka Dubrovnik d.o.o. sukladno Uredbi o kriterijima za provedbu postupka odabira i imenovanja predsjednika i članova uprava trgovačkih društava i drugih pravnih osoba od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku („Narodne novine“ broj 19/17, u daljnjem tekstu Uredba). Tužitelj se poziva na odredbe članak 6. stavak 1. Uredbe, na temelju kojeg je Ministarstvo državne imovine objavilo dana 21. lipnja 2017. javni natječaj za odabir kandidata za člana Uprave - direktora trgovačkog društva Zračna luka Dubrovnik d.o.o. - 1 izvršitelj na 4 godine (NN 59/2017, JAVNI NATJEČAJ - Ministarstvo državne imovine, u daljnjem tekstu Javni natječaj). Nadalje, se poziva na odredbu članka 10. stavku 1. i 2. Uredbe, te navodi da je u postupku pred tuženikom nesporno utvrđeno da je ministar državne imovine, uz prethodnu suglasnost Ministarstva mora, prometa i infrastrukture predložio tužitelja kao kandidata za člana uprave Vladi Republike Hrvatske, a Vlada Republike Hrvatske da je potom donijela Zaključak, kojim se Skupštini trgovačkog društva Zračna luka Dubrovnik d.o.o. predlaže, do provedbe postupka izbora direktora po javnom natječaju, imenovanje tužitelja za direktora navedenog društva, a najdulje na vrijeme od šest mjeseci. Dana 2. veljače 2018. održana je sjednica Skupštine trgovačkog društva Zračna luka Dubrovnik d.o.o., a iz javnobilježničkog zapisnika sa Skupštine trgovačkog društva Zračna luka Dubrovnik d.o.o. od 2. veljače 2018., poslovni broj OU-33/18-1, koji je sastavio javni bilježnik Nikša Mozara, a na koji se poziva i sam tuženik, proizlazi da je Republiku Hrvatsku na toj sjednici predstavljao i zastupao dužnosnik Jure Šarić, pomoćnik ministra mora, prometa i infrastrukture, koji je izabran za predsjednika Skupštine i u tom je svojstvu iznosio prijedloge odluka na sjednici Skupštine. Nadalje, iz zapisnika sa 77. sjednice Vlade Republike Hrvatske održane dana 24. siječnja 2018., koji je Vlada Republike Hrvatske dostavila na zahtjev tuženika, a na koji zapisnik se i sam tuženik u obrazloženju pobijane Odluke poziva, razvidno je da je dužnosnik Andrej Plenković predsjedavao istom sjednicom te da je na zatvorenom dijelu sjednice pod točkom 5.8. na prijedlog ministra državne imovine, a uz pribavljenu suglasnost Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, donesen Zaključak, KLASA: 080-02/18-01/11, URBROJ: 50301-15/07-18-2 (u daljnjem tekstu Zaključak) kojim se Skupštini trgovačkog društva Zračna luka Dubrovnik d.o.o. predlaže imenovanje tužitelja za direktora istog trgovačkog društva, do provedbe postupka izbora direktora, sukladno Uredbi, a najdulje na vrijeme od šest mjeseci. Iz naprijed navedenog da je nesporno kako je navedeni Zaključak donesen po prijedlogu ministra državne imovine, uz prethodnu suglasnost Ministarstva mora, prometa i infrastrukture. Sama činjenica da je isti potpisan od strane Andreja Plenkovića, kao predsjednika Vlade Republike Hrvatske, ne znači, kako je to pogrešno utvrdio tuženik, da status tužitelja kao obnašatelja dužnosti člana uprave trgovačkog društva Zračna luka Dubrovnik d.o.o. ovisi o povjerenju Andreja Plenkovića. Tužitelj se poziva na članak 31. stavak 3. i stavak 4. Zakona o Vladi Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 150/11, 119/14, 93/16), na koji se poziva i tuženik. Dakle, sam potpis dužnosnika Andreja Plenkovića na Zaključku, kojim se na temelju prethodno dobivenih prijedloga i suglasnosti nadležnih ministarstava predlaže Skupštini društva Zračna luka Dubrovnik d.o.o. imenovanje tužitelja direktorom navedenog društva, koja u konačnici

odlučuje o imenovanju, ne može predstavljati odnos podređenosti i zavisnog položaja tužitelja prema dužnosniku Andreju Plenkoviću. Takvo tumačenje tuženika da nije utemeljeno na zakonskim propisima, a niti stvarnoj zbiljskoj vezi izravnog odnosa između tužitelja i dužnosnika Andreja Plenkovića, budući da je riječ o zakonom propisanoj proceduri, koja je ustaljena i prije tužiteljeva stupanja na dužnost. Iz naprijed navedenog da je razvidno kako dužnosnik Andrej Plenković nije izravno sudjelovao u postupku imenovanja tužitelja članom uprave trgovačkog društva Zračna luka Dubrovnik d.o.o., nije bio ovlašten predlagati njegovo imenovanje niti je bio ovlašten dati prethodnu suglasnost na imenovanje tužitelja, a konačnici nije niti sudjelovao na sjednici Skupštine. Stoga da je pogrešno utvrđenje tuženika u pobijanoj Odluci da se, obzirom na potpisani Zaključak dužnosnika Andreja Plenkovića, tužitelj nalazi u podređenom položaju prema dužnosniku Andreju Plenkoviću i time u zavisnom položaju spram njega. Isto tako o postupanju dužnosnika Andreja Plenkovića ne ovisi daljnji položaj tužitelja u Upravi trgovačkog društva Zračna luka Dubrovnik d.o.o. Nadalje, iz obrazloženja pobijane odluke proizlazi da je tužitelj bio dužan prepoznati situaciju u kojoj je posljedica njegova diskrecijskog odlučivanja zasnivanje radnog odnosa s osobom koja je brat bračnog druga dužnosnika o čijem postupanju ovisi njegov daljnji položaj u Upravi trgovačkog društva, odnosno da se radi o osobi u odnosu na koju u postupanju može biti stvoren dojam pristranog postupanja, pogotovo kada odluku donosi samostalno i diskrecijski, kada nije jasno na koji je način tužitelj stekao saznanja o stručnim kvalifikacijama na čiju inicijativu je došlo do razgovora među njima o zapošljavanju, te u konačnici zašto je odlučio zaposliti upravo tu osobu. U svojem očitovanju dostavljenom tuženiku, a prije donošenja pobijane odluke, tužitelj da je naveo sve bitne činjenice vezane za sklapanje ugovora o radu sa gospodinom . Ne može se prihvatiti utvrđenje tuženika da nije jasno na koji način je tužitelj stekao saznanja o stručnim kvalifikacijama obzirom je tuženiku upravo radi utvrđenja tih činjenica, dostavljen životopis diploma, potvrda Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje o stecenom stazu, uvjerenje da se ne vodi kazneni postupak te potvrda o odslušanom programu engleskog jezika od Sveučilišta u Dubrovniku. Ujedno, tužitelj je naveo da je prethodno bio zaposlen na radnom mjestu zamjenika pročelnika Upravnog odjela za promet Grada Dubrovnika, odnosno do rujna 2017., na radnom mjestu zamjenika pročelnika Upravnog odjela za promet, stanogradnju i razvojne projekte Grada Dubrovnika, kao i da je pohađao dodatnu izobrazbu za voditelja izvedbe i provedbe projekata financiranih iz EU fondova te da posjeduje važeći certifikat iz područja javne nabave. Internim aktima trgovačkog društva Zračna luka Dubrovnik d.o.o. i to Pravilnikom o radu Zračne luke Dubrovnik d.o.o. i Pravilnikom o opisima poslova i radnih zadataka, propisan je način zapošljavanja, odgovornosti i glavni zadaci i uvjeti za pojedino radno mjesto. Tužitelj je prilikom zapošljavanja u cijelosti postupio u skladu sa navedenim aktima. Navedeno potvrđuje i sam tuženik u dijelu obrazloženja pobijane Odluke gdje zaključuju da trgovačko društvo Zračna luka Dubrovnik d.o.o. nije obveznik provedbe javnih natječaja za zasnivanje radnog odnosa, što je i višegodišnja praksa zapošljavanja u istom, iz čega proizlazi kako dužnosnik Frano Luetić (tužitelj) nije postupio suprotno općim aktima navedenog trgovačkog društva kada je donio odluku o zapošljavanju. Međutim, da tuženik pogrešno zaključuje da je u situaciji kada se zapošljava osoba u bliskom tazbinskom srodstvu s predsjednikom Vlade Republike Hrvatske, prema kojem se tužitelj nalazi u podređenom i zavisnom položaj, u odnosu na u osobu tužitelj je trebao iskoristiti mogućnost propisanu Pravilnikom, odnosno raspisati javni natječaj i pružiti mogućnost zainteresiranim osobama da se jave. Ovakav zaključak tuženika da se ne može

prihvatiti, prije svega iz razloga jer tuženik ne obrazlaže na koji način i u skladu sa kojim ovlastima (zakonskim i/ili onim propisanim općim aktima trgovačkog društva Zračna luka Dubrovnik d.o.o.) tužitelj kao zakonski zastupnik trgovačkog društva Zračna luka Dubrovnik d.o.o. ima pravo istraživati i utvrđivati obiteljske/rodbinske/tazbinske odnose pojedinih kandidata za radno mjesto u Zračnoj luci Dubrovnik d.o.o. prilikom njihova zapošljavanja. Isto tako, da iz obrazloženja pobijane odluke ne proizlazi da bi se radilo o općepoznatoj činjenici da je gospodin _____ brat supruge dužnosnika Andreja Plenkovića, a bez da se takva činjenica dodatno provjeri uvidom u određene isprave. To na određeni način potvrđuje i sam tuženik, koji je u obrazloženju pobijane Odluke navodi da je radi provjere činjenica da je gospodin _____ brat supruge dužnosnika Andreja Plenkovića izvršio uvid u izvješće o imovinskom stanju dužnosnika Andreja Plenkovića u kojem je dužnosnik naveo da je oženjen i da je _____ njegov bračni drug, zatim je iz Izvatka matice rođenih za _____ koji je Ured državne uprave u Dubrovačko-neretvanskoj županiji, Matični ured, dostavio na traženje tuženika, usporedbom podataka iz navedenog izvatka iz matice rođenih te pribavljenog izvatka za _____ utvrđeno da su _____ i _____ sestra i brat. Dakle, da bi tužitelj mogao prepoznati situaciju o zasnivanju radnog odnosa sa osobom koja član obitelji ili u tazbinskom srodstvu sa pojedinim dužnosnikom, bio bi dužan postupiti na isti način kao što je to tuženik postupio prilikom utvrđenja činjenica da je _____ brat supruge dužnosnika Andreja Plenkovića odnosno pribaviti i/ili zatražiti određene isprave. Kada se navedeno sagleda u kontekstu radnopravnih odnosa, gdje tužitelj kao osoba ovlaštena za zastupanje trgovačkog društva Zračna luka Dubrovnik d.o.o. predstavlja poslodavca, a gospodin _____ radnika, postavlja se pitanje ima li pravo poslodavac tražiti takve podatke od radnika, odnosno istraživati rodbinsku povezanost/tazbinski odnos srodstva jer je izvjesno da se radi o podacima koji nisu u neposrednoj vezi s radnim odnosom. Nije životno niti logično da bi tužitelj prilikom sklapanja ugovora o radu sa trećim osobama, koje nisu članovi njegove obitelji i tazbina, odnosno s kojima nije rodno povezan, mogao znati da je riječ o osobi koja je član obitelji i/ili u tazbinskom srodstvu sa drugim dužnosnikom s kojim se tužitelj eventualno nalazi u odnosu zavisnosti i podređenosti. Suprotno bi značilo da tužitelju kao dužnosniku moraju biti općepoznate činjenice tko je član obitelji odnosno u tazbinskom srodstvu sa pojedinim dužnosnikom, kako prilikom zapošljavanja tih osoba ne bi došlo do sukoba interesa i povrede članka 5. stavka 1. ZSSI-a. Iz naprijed navedenih okolnosti da je razvidno da je tuženik u pobijanoj Odluci pogrešno utvrdio da je došlo do nesavjesnog, neodgovornog i pristranog postupanja prilikom diskrecijskog odlučivanja o zasnivanju radnog odnosa s gospodinom _____ jer se tužitelj nalazi u odnosu zavisnosti i podređenosti prema osobi o čijem povjerenju ovisi njegov daljnji status obnašatelja konkretne dužnosti, odnosno da je tužitelj počinio povredu članka 5. stavak 1. ZSSI-a. Tužitelj navodi kako su načela djelovanja dužnosnika uređena su odredbom članka 5. ZSSI, te se poziva na stavak 1. članka 5. ZSSI. Nadalje, da se tuženik poziva na odredbe članka 2. stavka 1. i 2. ZSSI. Međutim, tuženik povredu propisanih načela djelovanja iz članka 5. stavka 1. ZSSI-a, od strane tužitelja ne dovodi u vezu sa citiranim člankom 2. stavkom 1. i 2. ZSSI-a. Tužitelj da je u svom očitovanju dostavljenom u postupku pred tuženikom istaknuo kako u svojem dugogodišnjem radu (44 godine rada) u trgovačkom društvu Zračna luka Dubrovnik d.o.o. nije stavio privatni interes iznad javnog interesa niti je privatni interes tužitelja, jer ga nikada nije ni bilo, utjecao na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti. Tužitelj nije u rodbinskom/tazbinskom srodstvu sa dužnosnikom Andrejom Plenkovićem niti suprugom dužnosnika Andreja Plenkovića

kao niti bratom supruge dužnosnika Andreja Plenkovića, gospodinom [redacted] koji je sa trgovačkim društvom Zračna luka Dubrovnik d.o.o. dana 19. ožujka 2018. sklopio ugovor o radu za obavljanje poslova radnog mjesta Direktora Sektora komercijalnih poslova. Stoga je, a vezano za okolnosti postojanja sukoba interesa, tuženik bio dužan utvrditi da je riječ o onim okolnostima iz kojih proizlazi opravdani vanjski dojam da su na odluku dužnosnika utjecale ili mogle utjecati subjektivne okolnost s kojima je dužnosnik privatno povezan. Nije sporno da se takvim okolnostima može smatrati i tazbinsko srodstvo, s obzirom da je krug osoba koje bi se opravdano mogle smatrati interesno povezanim s dužnosnikom, znatno širi od definicije članova dužnosnika iz članka 4. stavka 2. ZSSI-a. Tužitelj citira i poziva se na članak 4. stavak 2. ZSSI-a. Nadalje ističe kako je iz odredbe članka 4. stavka 2. ZSSI razvidno da je riječ o članu obitelji dužnosnika, ovdje konkretno članovima obitelji tužitelja, a što se širim tumačenjem može primijeniti i na tazbinsko srodstvo. Kao što je gore prethodno navedeno, krug osoba koje navodi tuženik navodi nisu članovi obitelji tužitelja niti su u tazbinskom srodstvu sa tužiteljem, dakle nije riječ o krugu osoba koje bi se opravdano mogle smatrati interesno povezanim s tužiteljem kao dužnosnikom. Zaključak tuženika da je došlo do nesavjesnog, neodgovornog i pristranog postupanja prilikom diskrecijskog odlučivanja o navedenom zasnivanju radnog odnosa, jer se tužitelj nalazi u odnosu zavisnosti i podređenosti prema osobi o čijem povjerenju ovisi njegov daljnji status obnašatelja konkretne dužnosti je u cijelosti protivan institutima koji su propisani ZSSI a. Status tužitelja kao obnašatelja dužnosti odnosno člana uprave trgovačkog društva Zračna luka Dubrovnik d.o.o. ne ovisi isključivo o predsjedniku Vlade Republike Hrvatske, jer predsjednik Vlade Republike Hrvatske nema ovlast samostalnog odlučivanja i biranja članova Uprave trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu. Isto tako tazbinsko srodstvo nije okolnost koja je mogla utjecati na nepristranost tužitelja prilikom sklapanja ugovora o radu niti na njegovu diskrecionu odluku, jer gospodin [redacted] nije u tazbinskom srodstvu sa tužiteljem niti je član obitelji tužitelja. Tužitelj istice kako je kod sukoba interesa naglasak na privatnim interesima. Stoga nije jasno niti se iz odluke tuženika to može zaključiti, zašto bi u konkretnom slučaju sklapanje ugovora o radu sa gospodinom [redacted] koji nije član obitelji tužitelja niti u tazbinskom srodstvu sa tužiteljem, a koji je ispunjavao sve uvjete prilikom zapošljavanja, predstavljalo situaciju u kojoj se opravdano može smatrati da tužitelj, u trenutku sklapanja ugovora o radu sa gospodinom [redacted]

nije mogao biti objektivna te da je na njegovu nepristranost utjecala činjenica da je gospodin [redacted] brat supruge Andreja Plenkovića, jednog od dužnosnika koji sudjeluje u normalnom procesu imenovanja tužitelja članom uprave trgovačkog društva Zračna luka Dubrovnik d.o.o. Iz svega naprijed navedenog da je razvidno kako tužitelj nije koristio obnašanje dužnosti radi ostvarivanja osobnog probitka odnosno probitka interesno povezane osobe, niti je ponašanjem tužitelja došlo do povrede načela djelovanja propisanih člankom 5. stavkom 1. ZSSI-a koja načela tuženik ne tumači u skladu sa propisanom svrhom donošenja ZSSI-a iz članka 1. stavka 2. ZSSI-a i definicijom sukoba interesa iz članka 2. ZSSI-a. U smislu definicije sukoba interesa iz članka 2. ZSSI-a ne postoji privatan interes tužitelja koji bi bio u suprotnosti s javnim interesom, niti zbiljska veza između tužitelja i gospodina [redacted]

koja bi prilikom sklapanja ugovora o radu dovela u pitanje neprihvatljivo djelovanje tužitelja. Slijedom navedenog tužitelj predlaže sudu da donese presudu kojom se poništava osporena Odluka tuženika, obustavlja postupak pokrenut odlukom tuženika i nalaže tuženiku naknaditi tužitelju troškove upravnog spora.

3. U odgovoru na tužbu tuženik je ponajprije istaknuo da je Visoki upravni sud Republike Hrvatske donio presudu poslovni broj: Usž-2745/18-5 od 10. prosinca 2020.

kojom se poništava presuda Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: Usl-653/18-7 od 2. svibnja 2018., a u kojoj presudi se navodi da odredba članka 5. ZSSI-a, koja sadrži načela djelovanja dužnosnika, sama po sebi ne može biti osnova za donošenje odluke kojom Povjerenstvo deklaratorno utvrđuje povrede samo te odredbe. Tuženik se tim povodom, na temelju članka 78. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine” broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.), obratio Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske s prijedlogom Broj: 711-1-308-P-130-14/21-93-8 od 18. veljače 2021., za podnošenje zahtjeva Vrhovnom sudu Republike Hrvatske za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj Usž-2745/18-5, kojim bi se ukinula navedena presuda. Stoga, sukladno odredbi članka 44. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, predlaže sudu prekinuti upravni spor do donošenja odluke povodom prijedloga za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude Visokog upravnog suda, obzirom da odluka u sporu ovisi o navedenom prethodnom pravnom pitanju, od čijeg rješavanja zavisi dopustivost razmatranja činjeničnog stanja u kontekstu povrede članka 5. ZSSI-a. Nadalje, tuženik u cijelosti osporava osnovanost tužbe i postavljenog tužbenog zahtjeva, te ističe da je osporenu Odluku donio nakon što je provedbom postupka vođenog sukladno odredbama ZSSI-a, pravilno i potpuno utvrdio činjenično stanje te na isto pravilno primijenio odredbe materijalnog prava. Tužitelj da je na dužnost člana Uprave trgovačkog društva Zračna luka Dubrovnik d.o.o. imenovan na razdoblje do šest mjeseci, sukladno odredbama Uredbe o kriterijima za provedbu postupaka odabira i imenovanja kandidata za predsjednike i članove uprave trgovačkih društava i drugih pravnih osoba od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku („Narodne novine” broj 19/17.). Dužnosnik Andrej Plenković, u obnašanju dužnosti predsjednika Vlade Republike Hrvatske, da je predsjedavao na 77. sjednici Vlade Republike Hrvatske na kojoj se odlučivalo o prijedlogu za imenovanje tužitelja na navedenu dužnost, koji je donesen u formi zaključka Vlade. Navedeni zaključak Vlade Republike Hrvatske da nije samo formalni dokument, već da se radi o aktu koji se donosi u propisanoj proceduri, nakon prijedloga ministra državne imovine i pribavljene suglasnosti Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, te se potom upućuje Skupštini trgovačkog društva na donošenje. Vlada Republike Hrvatske na zatvorenom dijelu sjednice raspravlja o prijedlogu imenovanje te o istom glasuju svi članovi Vlade, pa tako i njezin predsjednik koji upravlja radom Vlade i u tom svojstvu potpisuje akte koje ona donosi, pri čemu sam prijedlog ministra državne imovine ne mora biti prihvaćen od strane Vlade niti je dostatan da se provede imenovanje, kao što bez zaključka Vlade Skupština trgovačkog društva ne može imenovati osobu na dužnost u upravi trgovačkog društva. Skupština društva odlučuje isključivo povodom zaključka Vlade Republike Hrvatske kojim se predlaže imenovanje. U konkretnom su slučaju donošenjem navedenog zaključka Vlade Republike Hrvatske stvorene pravne pretpostavke da Skupština trgovačkog društva Zračna luka Dubrovnik d.o.o. postupi i imenuje tužitelja na istu dužnost, i to na razdoblje do šest mjeseci. Osim toga, tuženik je utvrdio da je tužitelj, obzirom da je proteklo razdoblje od šest mjeseci po prvom imenovanju, te iako je bilo raspisano nekoliko javnih natječaja, u međuvremenu četiri puta na prijedlog Vlade Republike Hrvatske, koji je upućivan Skupštini trgovačkog društva, imenovan privremeno na tu dužnost, svaki put na razdoblje do šest mjeseci, dok je uvidom u nadležni sudski registar trgovačkog suda utvrđeno da je imenovan i peti puta, s početkom mandata od 5. kolovoza 2020. U svakoj od navedenih situacija kada je tužitelj privremeno i kratkotrajno imenovan na predmetnu dužnost, primijenjena je ista procedura, koja u pogledu ovlasti Vlade obuhvaća raspravljanje i glasovanje na zatvorenom dijelu sjednice, nakon čega se zaključak koji potpisuje predsjednik Vlade

upućuje Skupštini trgovačkog društva. Nadalje, nakon prestanka primjene navedene Uredbe iz 2017., stupila je na snagu Uredba o uvjetima za izbor i imenovanje članova nadzornih odbora i uprava pravnih osoba od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku i načinu njihova izbora („Narodne novine“ broj 12/19.). Obje Uredbe propisuju redovni postupak imenovanja članova uprava trgovačkih društava od posebnog državnog interesa, na mandatno razdoblje, putem provedbe javnog natječaja. Prema odredbi članka 16. iste Uredbe iz 2019., zapisnik o postupku izbora kandidata, pisano mišljenje o kandidatima, te prijedlog za izbor kandidata, nadležno ministarstvo, zajedno sa ostalom zaprimljenom dokumentacijom, dostavlja Vladi Republike Hrvatske, koja nadležnom tijelu pravne osobe predlaže izbor predsjednika i članova uprave, a akt Vlade Republike Hrvatske kojom se završava taj postupak izbora (zaključak) dostavlja se trgovačkom društvu u svrhu provedbe procedure imenovanja članova uprave i upisa istih u sudski registar, te nadležnom ministarstvu na znanje. Iz navedenog proizlazi da se tužitelj tijekom razdoblja obnašanja predmetne dužnosti nalazi u zavisnom položaju vezano za produljene razdoblja njezina obnašanja, jer je imenovan s vremenskim ograničenim mandatom, te da neovisno o tome hoće li biti ponovno imenovan na razdoblje do šest mjeseci ili na mandatno razdoblje u sklopu provedenog javnog natječaja, u oba slučaja Vlade Republike Hrvatske, čiji je predsjednik u cijelom tom razdoblju dužnosnik Andrej Plenković, u tome postupku utvrđuje prijedlog imenovanja. Naglašava se da postoji zavisnost tužitelja u odnosu na sve članove Vlade Republike Hrvatske koji glasuju o prijedlogu za imenovanje člana uprave trgovačkog društva od posebnog državnog interesa. Međutim, to se posebno odnosi na dužnosnika Andreja Plenkovića, koji kao predsjednik Vlade, odnosno čelnik izvršne vlasti nesporno ima odlučujući utjecaj na imenovanje, te na ministra državne imovine i ministra mora, prometa i infrastrukture koji u postupku imenovanja poduzimaju radnje koje prethode donošenju zaključka Vlade Republike Hrvatske, pri čemu se ističe da je Skupština društva odlučila o imenovanju na temelju prijedloga utvrđenog zaključkom Vlade. Kako je tužitelj odlučio o zapošljavanju osobe koja je u tazbinskom srodstvu s dužnosnikom Andrejom Plenkovićem, sukladno prethodno navedenom, nalazi se u odnosu zavisnosti prema navedenom dužnosniku. U tužbi se navodi da je tužitelj izvršio uvid u životopis navedene osobe, diplomu, potvrdu Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje o stečenom stažu, uvjerenje da se ne vodi kazneni postupak te potvrdu o odslušanom programu engleskog jezika na sveučilištu, te da je na taj način stekao saznanja i kvalifikacijama osobe koju je zaposlio, ali se na obrazlaže zašto je uopće došlo do situacije da mu se dostavi sva navedena dokumentacija. Zapošljavanju nije prethodila objava javnog natječaja koja u svojim propozicijama, radi utvrđivanja ispunjavanja uvjeta kandidata za posao, određuje koji se dokumente obvezno prilažu uz prijavu, nakon čega je poslodavac u prilici upoznati se s kvalifikacijama osoba koje se prijavljuju. Ukoliko je pak navedena osoba na vlastitu inicijativu dostavila neke dokumente kojima se potencijalnom poslodavcu iskazuje namjera zapošljavanja, neovisno o tome je li takva potreba javno oglašena, tada bi dostavila ponudu sa životopisom, a ne i svu drugu dokumentaciju kojom se dokazuje npr. okolnost nekažnjivost, a što upućuje na to da se obratila sa navedenom opsežnom dokumentacijom po pozivu poslodavca ili međusobno postignutom neformalnom sporazumu. Međutim, nejasno je zašto bi tužitelj pozvao upravo tu osobu da mu dostavi dokumentaciju kako bi utvrdio stručne njezine kvalifikacije, koja je u odnosu tazbinskog srodstva s dužnosnikom Andrejom Plenkovićem, te ju samostalno i diskrecijski zaposlio 19. ožujka 2018., odnosno nepuna dva mjeseca od dana kada je zaključkom Vlade Republike Hrvatske od 24. siječnja 2018. predložen za člana Uprave na privremeno razdoblje do šest mjeseci, te se stoga i nalazio u zavisnom položaju

prema njemu. Tuženik ističe da tužitelj nije ranije u postupku pred Povjerenstvom isticao kako mu je bilo poznato da bi osoba koju je zaposlio bila u tazbinskom srodstvu s dužnosnikom Andrejom Plenkovićem, iako je to mogao učiniti u očitovanju trgovačkog društva koje je zatraženo prije odlučivanja o (ne)pokretanju postupka, kao i u svojem pisanom očitovanju na razloge pokretanja postupka koji su navedeni u toj odluci, te ih usmeno iznijeti na sjednici Povjerenstva na koju je bio osobno pozvan. Obzirom na nejasne razloge zašto bi do pozivanja osobe od strane tužitelja uopće došlo, te da je radni odnos zasnovan ubrzo po stupanju na dužnost u Upravu predmetnog trgovačkog društva po prijedlogu Vlade Republike Hrvatske, a posebice imajući u vidu da tužitelj nije ranije navodio da mu je bilo nepoznato tazbinsko srodstvo, iako se radi o bitnom navodu koji bi svakako iznosio u ranijim fazama postupka prije donošenja konačne odluke, te na veličinu jedinice lokalne samouprave gdje takva vrsta rodbinske povezanosti s najvišim državnim dužnosnicima teško može ostati nepoznata, tužitelju je prema stavu Povjerenstva bilo poznato da odlučuje o zasnivanju radnog odnosa s osobom koja je dužnosnikov šogor. Osim toga, tužitelj pogrešno navodi da bi tuženik u svojoj odluci ustanovio kako je tužitelj bio u sukobu interesa kada je donio odluku o zapošljavanju u smislu odredbe članka 2. ZSSI-a, odnosno da bi tuženik utvrdio da je zaposlena osoba bila s njim interesno povezana osoba u smislu članka 4. stavka 5. ZSSI-a, slijedom čega pobijanom odlukom nije utvrđeno da bi tužitelj koristio obnašanje dužnosti člana Uprave trgovačkog društva Zračna luka Dubrovnik d.o.o. kako bi postigao korist za osobu s kojom je interesno povezan. Navedena osoba koja je zaposlena tužiteljevom diskrecijskom odlukom nije s tužiteljem u odnosu interesne povezanosti niti bilo koje druge bliskosti, već je u odnosu tazbinske povezanosti s dužnosnikom Andrejom Plenkovićem, stoga tuženik nije zaključio da bi na tužitelja u postupku donošenja odluke o zasnivanju radnog odnosa utjecali privatni interesi koji bi proizlazili iz takve vrste povezanosti s tom osobom, zbog čega konkretno postupanje tužitelja nije razmatrano u kontekstu odredbe članka 2. ZSSI-a, kojom je propisana situacija sukoba interesa. Naime, odredbe ZSSI-a imaju više aspekata koje obvezuju dužnosnike u obnašanju javne dužnosti, obzirom da pred dužnosnike postavljaju obveze, zabrane i ograničenja. Dužnosnici se u obnašanju svojih dužnosti mogu naći u sukobu interesa (članak 2.), mogu povrijediti etička načela obnašanja javnih dužnosti (članak 5.) ili druge zakonske odredbe (npr. članci 14., 16. i dr.). Odredbe članka 2. ZSSI-a i članka 5. ZSSI-a nameću stanovitu dužnost ili zabranu pred dužnosnike. Međutim, Povjerenstvo pokreće postupak i samostalno utvrđuje povredu članka 5. ZSSI a, neovisno o odredbi članka 2. ZSSI-a, obzirom da je svrha njezina utvrđenja specijalna i generalna prevencija i edukacija dužnosnika upravo s ciljem preveniranja situacije sukoba interesa ili druge zakonske povrede, iz kojeg se razloga deklariranjem povrede načela Povjerenstvo ne utvrđuje da bi dužnosnik bio u sukobu interesa. Suprotno tome, iste su okolnosti razmatrane u kontekstu moguće povrede etičkih načela obnašanja javnih dužnosti propisanih člankom 5. ZSSI-a, koji obvezuju dužnosnike za vrijeme obnašanja dužnosti, jer je njima tužiteljeva nepristranost dovedena u pitanje postupanjem kojim korist stječe osoba povezana s dužnosnikom koji je prema tužitelju u nadređenom položaju. U situaciji kada njegov daljnji status i obnašanje javne dužnosti zavisi o aktu dužnosnika Andreja Plenkovića, a tužitelj samostalno i diskrecijski razmjerno brzo po imenovanju na dužnost donosi odluku da se zaposli osobu koja je u tazbinskom odnosu s dužnosnikom, ne može biti objektivan ni nepristran prilikom donošenja te odluke, pogotovo kada nije jasno kako je došlo do toga da tužitelj izvrši uvid u dokumentaciju kojim bi stekao saznanja o stručnim kvalifikacijama osobe koju svojom odlukom zapošljava, a istodobno ima na raspolaganju mogućnost raspisivanja javnog natječaja, sukladno članku 10. Pravilnika

o radu Zračne luke Dubrovnik, koju je propustio iskoristiti. Stoga je tuženik, nasuprot tome, utvrdio da je tužitelj postupio nesavjesno, neodgovorno i pristrano, odnosno da je počinio je povredu članka 5. stavka 1. ZSSI-a, jer je temeljem diskrecijske ovlasti s navedenom osobom sklopio Ugovor o radu od 19. ožujka 2018., koja je s dužnosnikom Andrejom Plenkovićem, predsjednikom Vlade Republike Hrvatske u tazbinskom srodstvu, i to za vrijeme u kojem se u odnosu na njega tužitelj nalazi u podređenom i zavisnom položaju, s obzirom da je imenovan po prijedlogu Vlade Republike Hrvatske na razdoblje do 6 mjeseci. Slijedom navedenog tuženik predlaže sudu da odbije tužbeni zahtjev kao neosnovan.

4. U sporu je održana rasprava 18. lipnja 2021., a čime je strankama u skladu s odredbom članka 6. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.; dalje ZUS) dana mogućnost da se izjasne o svim činjenicama i pravnim pitanjima koja su predmet ovog upravnog spora, a na koju nije pristupio uredno pozvani tuženik, pa je ista u skladu s odredbom članka 39. stavka 2. u svezi članka 37. stavka 3. ZUS-a održana u odsutnosti tuženika, a na kojoj je opunomoćenik tužitelja ostao kod tužbe i svih navoda iznijetih tijekom postupka.

5. U dokaznom postupku sud je pregledao cjelokupnu dokumentaciju sadržanu u spisu upravnog spora, te je pregledao cjelokupan spis upravnog tijela dostavljen uz odgovor na tužbu.

6. Sud je odbio dokazni prijedlog tužitelja za izvođenjem dokaza saslušanjem svjedoka kao suvišno i nepotrebno, držeći da se pravilna i zakonita odluka može donijeti na temelju podataka spisa predmeta, ocjenom dokaza sadržanih u istom.

7. Stranke nisu imale drugih dokaznih prijedloga.

8. Tužitelj je na ročištu za raspravu zatražio i popisao trošak upravnog spora, dok tuženik nije popisao troškove upravnog spora.

9. Tužbeni zahtjev je osnovan.

10. Predmet ovog spora je u smislu odredbe članka 3. ZUS-a ocjena zakonitosti osporene Odluke tuženika kojom je utvrđeno da je tužitelj, kao član uprave trgovačkog društva Zračna luka Dubrovnik d.o.o., počinio povredu članka 5. stavka 1. ZSSI-a.

11. Odredbom članka 5. stavka 1. ZSSI-a propisano je da dužnosnici u obnašanju javnih dužnosti moraju postupati časno, pošteno, savjesno, odgovorno i nepristrano čuvajući vlastitu vjerodostojnost i dostojanstvo povjerene im dužnosti te povjerenje građana.

12. Ponajprije, u odnosu na prijedlog tuženika za prekidom ovog spora sukladno odredbi članka 44. stavka 1. ZUS-a do donošenja odluke povodom prijedloga za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj Usž-2745/18-5 od 10. prosinca 2020. kojom se poništava presuda Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: Usl-653/18-7 od 2. svibnja 2018., a u kojoj presudi se navodi da odredba članka 5. ZSSI-a, koja sadrži načela djelovanja dužnosnika, sama po sebi ne može biti osnova za donošenje odluke kojom Povjerenstvo deklaratorno utvrđuje povrede samo te odredbe, obzirom da odluka u sporu ovisi o navedenom prethodnom pravnom pitanju, od čijeg rješavanja zavisi dopustivost razmatranja činjeničnog stanja u kontekstu povrede članka 5. ZSSI-a, za navesti je isti ovaj sud ne nalazi osnovanim. Ovo iz razloga jer isto po ocjeni ovog suda ne predstavlja prethodno pitanje u smislu odredbe članka 44. stavka 1. ZUS-a, odnosno pravno pitanje koje čini samostalnu pravnu cjelinu, a o kojem drugi sud ili nadležno javnopravno tijelo nije odlučilo, a koje bi bilo osnova za prekid ovog upravnog spora, a kako to pogrešno smatra tuženik. Naime, za istaći je da sud, pri ocjeni zakonitosti pojedinačne odluke, nije vezan pravnim shvaćanjima izraženim u odlukama

donesenim u drugim predmetima iste ili slične činjenične i pravne osnove koji se vodi među drugim strankama.

13. Prema ocjeni ovog suda u konkretnom slučaju je došlo do pogrešne primjene materijalnog prava, odnosno odredba članka 5. stavka 1. ZSSI-a, a na kojoj je utemeljena osporena Odluka tuženika, nije pravilno primijenjena.

14. Naime, naprijed citirana odredba članka 5. stavka 1. ZSSI-a sadrži načela djelovanja dužnosnika i kao takva na općenit način regulira ponašanje dužnosnika u obnašanju javnih dužnosti, slijedom čega ista ne može biti sama po sebi osnova za donošenje odluke kojom tuženik deklaratorno utvrđuje povrede te odredbe. Što se, pak, smatra ponašanjem dužnosnika koje nije u skladu s općim načelima iz članka 5. ZSSI-a detaljno je i konkretno razrađeno daljnjim (razrađujućim) odredbama ZSSI-a (članak 7., članak 10., članak 11. stavak 3. i 4., članak 12., članak 13., članak 14., članak 16. stavak 1. i 4., članak 17. stavak 3. i 6., članak 18. stavak 1. i 4. i članak 27.) te je svako postupanje dužnosnika protivno tim pojedinačnim odredbama sankcionirano izricanjem kazni propisanih odredbom članka 42., u vezi članka 43. do 45. ZSSI-a (opomena, obustava isplate dijela neto mjesečne plaće, javno objavljivanje odluke Povjerenstva).

15. Nadalje, povrede odredbi ZSSI-a regulirane su Glavom V toga Zakona, pod nazivom „Kršenje odredaba ovog Zakona“ (članak 42.), kojom su propisane sankcije za povrede taksativno navedenih zakonskih odredaba, a među kojima nije i članak 5. ZSSI-a, što posljedično znači da, i po ocjeni ovoga suda, tuženik nije imao temelja na zakonu deklaratorno, bez izricanja sankcije, utvrđivati da je dužnosnik počinio povredu zakonske odredbe koja nije navedena u odredbi članka 42. ZSSI-a. Na ovakav zaključak upućuje i odredba članka 48. stavka 1. ZSSI-a, prema kojoj je dopušteno pokrenuti upravni spor samo protiv odluka tuženika iz članka 42. do 45. ZSSI-a, dakle, protiv odluka kojima su utvrđene povrede taksativno navedenih odredaba ZSSI-a i za iste izrečene sankcije, a što ovdje nije slučaj, jer je osporenim Odlukom tuženika utvrđeno da je tužitelj povrijedio opća načela postupanja propisana odredbom članka 5. stavka 1. ZSSI-a, a koja odredba, bez prijetnje sankcijom, dužnosnicima općenito nalaže da u obnašanju javnih dužnosti postupaju časno, pošteno, savjesno, odgovorno i nepristrano.

16. Dakle, propisivanjem općih načela postupanja dužnosnika (Glava I ZSSI-a) postavljen je opći okvir unutar kojeg je je daljnjim odredbama zakona (Glava II i III ZSSI-a) na izričit način zakonodavac odredio radnje koje su dužnosniku zabranjene odnosno obveze kojih se dužan pridržavati, a sve u skladu s temeljnim načelima postupanja dužnosnika. Stoga je, prema shvaćanju ovog suda, načela djelovanja potrebno tumačiti u međusobnoj povezanosti s tim pojedinačnim razrađujućim normama te odluku kojom se utvrđuju povrede u postupanju dužnosnika utemeljiti na zakonskim odredbama opisanim člankom 42. ZSSI-a, a kojima su normirana zabranjena ponašanja i sankcije za isto.

17. U navedenom, u konkretnom slučaju, nije bilo zakonske osnove za donošenje osporene Odluke, kojom se dakle, deklaratorno, bez izricanja sankcije, utvrđuje da je tužitelj počinio povredu zakonske odredbe koja nije navedena u odredbi članka 42. ZSSI-a, pa je ovakvom odlukom povrijeđen zakon na štetu tužitelja.

18. Stoga, a budući da osporena Odluka tuženika nije zakonita, valjalo je, na temelju odredbe članka 58. stavka 1. ZUS-a, poništiti osporenu Odluku tuženika, a kako je i presuđeno pod točkom I. izreke presude.

19. S obzirom na uspjeh tužitelja u ovom sporu, valjalo je na temelju odredbe članka 79. ZUS-a kao opravdan trošak upravnog spora priznati zatraženi i popisani trošak i to trošak sastava tužbe (2.500,00 kuna) i trošak zastupanja na ročištu od 18.

lipnja 2021. (2.500,00 kuna), sve po opunomoćeniku odvjetniku, što iznosi 5.000,00 kuna i uvećano za 25% PDV-a (1.250,00 kuna), ukupno iznosi 6.250,00 kuna (Tbr. 23. točka 1. i 2., Tbr. 42. i Tbr. 50. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika, „Narodne novine“ broj 142/12, 103/14, 118/14 i 107/15; dalje: OT), a kako je i odlučeno pod točkom II. izreke.

20. Tužitelj je zatražio i naknadu troškova po osnovi sudske pristojbe po odluci suda, a koji trošak ovaj sud nije našao osnovanim iz razloga jer se sudska pristojba u upravnom sporu u skladu s odredbom članka 22. stavka 1. Zakona o sudskim pristojbama („Narodne novine,“ broj 118/18) plaća samo ako sud odbije tužbeni zahtjev ili odbaci tužbu.

U Splitu 28. lipnja 2021.

SUTKINJA

Danijela Čipčić Buzov, v.r.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU:

Protiv ove presude dopuštena je žalba u roku 15 dana od dana dostave. Žalba se podnosi putem ovog suda u dovoljnom broju primjeraka za sud i sve stranke u sporu, a o istoj odlučuje Visoki upravni sud Republike Hrvatske. (čl. 66. u svezi čl. 70. ZUS-a).

Za točnost otpisivanja ovjereni službenik

