

REPUBLIKA HRVATSKA  
Povjerenstvo za odlučivanje  
o sukobu interesa

252

BR. 711-U-5974-P-5-20/22-26-1

PRIMLJENO: NEPOSREDNO - PREMDANO POŠTOM

09-06-2022  
dana 20.....

u prvaku Primieraka ..... Prilož.



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

Poslovni broj: Usž-1777/21-2

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Ane Berlengi Fellner, predsjednice vijeća, Mirjane Čačić i Arme Vagner Popović, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Frane Barbarića iz ....., kojeg zastupa opunomoćenik Igor Starčević, odvjetnik iz Zagreba, Dobri dol 54., protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, Zagreb, Ulica kneza Mislava 11/III, radi sukoba interesa, odlučujući o žalbi tužitelja protiv presude Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: Usl-2952/20-8 od 16. veljače 2021., na sjednici vijeća održanoj 21. travnja 2022.

presudio je

Odbija se žalba tužitelja i potvrđuje presuda Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: Usl-2952/20-8 od 16. veljače 2021.

Obrazloženje

1. Osporenom presudom prvostupanjskog upravnog suda odbijen je tužbeni zahtjev tužitelja za poništenje rješenja tuženika, br. 711-I-1514-P-5/20-014-8 od 2. listopada 2020. i za naknadu troškova upravnog spora.
2. Osporenom odlukom tuženika pod točkom I. izreke utvrđeno je da je tužitelj istovremenim obnašanje dužnosti predsjednika uprave trgovačkog društva Hrvatska elektroprivreda d.d. (u daljnjem tekstu: HEP d.d.) i javne dužnosti potpredsjednik vijeća Gradske četvrti Novi Zagreb- istok, kao druge javne dužnosti, u razdoblju od 1. siječnja 2018. do 15. siječnja 2020., počinio povredu članka 13. stavak 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa. Pod točkom II. izreke utvrđeno je da je tužitelj istovremenim primanjem plaće za obnašanje dužnosti predsjednika Uprave HEP-a d.d. i primanjem naknade za obnašanje javne dužnosti potpredsjednika Vijeća gradske četvrti Novi Zagreb-istok, u razdoblju od 1. siječnja 2018. do 17. veljače 2020., počinio povredu članka 12. istog Zakona. Pod točkom III. izreke navedeno je da se za utvrđene povrede iz točke 1. i 2. tužitelju izriče sankcija obustave isplate dijela neto mjesečne plaće u ukupnom iznosu od 10.000,00 kn koja će se izvršiti u pet jednakih uzastopnih mjesečnih obroka, svaki u pojedinačnom mjesečnom iznosu od 2.000,00 kn.
3. Tužitelj je protiv citirane presude prvostupanjskog upravnog suda podnio žalbu iz svih zakonom propisanih razloga u bitnom ističući da je tijekom postupka isticao

kako odredbama Zakona o sprječavanju sukoba interesa (dalje: ZSSI), Zakona o trgovačkim društvima, Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu RH, te Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi nigdje nije izričito propisano da predsjednik uprave trgovačkog društva u većinskom vlasništvu RH ne može istovremeno obnašati dužnost člana vijeća gradske četvrti ili obratno. Smatra da je isto i u suprotnosti s pravilima Gradske četvrti Novi Zagreb-istok koji jasno utvrđuje koje funkcije nisu kompatibilne odnosno ne mogu se obavljati istodobno, u kontekstu potencijalnog sukoba interesa, s obavljanjem funkcije člana odnosno potpredsjednika vijeća gradske četvrti. Tužitelj je tijekom postupka citirao odredbe ZTD-a i ostalih zakona koje nigdje ne zabranjuju istodobno obavljanje navedenih dužnosti već dapače je "dopušteno sve što nije zabranjeno". Pogrešnu primjenu materijalnog prava tužitelj nalazi u činjenici kako sud propušta tumačiti dio zakonske odredbe iz članka 12. i 13. stavak 1. ZSSI: "osim ako je zakonom drukčije propisano". Dakle, zakonodavac nije eksplicitno naveo dužnosti koje je obavljao tužitelj pa je prema mišljenju tužitelja potrebno analizirati odredbe ZTD-a i Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Poziva se na odredbu članka 14. stavak 2. Pravila gradske četvrti Novi Zagreb-istok prema kojem je propisano koji se poslovi, funkcije i dužnosti ne mogu istodobno obnašati s funkcijom člana vijeća Gradske četvrti Novi Zagreb-istok, radi sprječavanja potencijalnog sukoba interesa. U nabrojanim funkcijama i dužnostima nema člana uprava društva u vlasništvu RH, već su to funkcije i poslovi vezani za poslovodstva društva u vlasništvu odnosno pretežitom vlasništvu Grada Zagreba pa se tužitelj rukovodio u svom postupanju predmetnim odredbama navedenog Pravilnika. Mišljenje izdano od strane Povjerenstva za sprječavanje sukoba interesa o nemogućnosti obavljanja funkcije predsjednika uprave društva u vlasništvu RH i funkcije člana vijeća gradske četvrti Novi Zagreb tužitelj nije smatrao pravno osnovanim niti je po njemu postupio jer je isto bilo u suprotnosti s navedenim pravilima. Predlaže uvažiti žalbu, preinačiti prvostupanjsku presudu, usvojiti tužbeni zahtjev te podredno presudom poništiti i predmet vratiti na ponovno postupanje.

4. Tuženik u odgovoru na tužbu ističe da osporava osnovanost žalbe tužitelja u cijelosti ostajući kod svih utvrđenja iz obrazloženja osporavane odluke od 2. listopada 2020., kao i svih navoda iz odgovora na tužbu od 15. prosinca 2020. Tužitelj niti na jednom mjestu u žalbi ne osporava utvrđeno činjenično stanje niti navodi čime bi došlo do bitne povrede pravila sudskog postupka. U postupku je utvrđeno da je tužitelj od 1. siječnja 2018. obnašao dužnost predsjednika uprave trgovačkog društva HEP d.d. povodom koje se smatra dužnosnikom u smislu ZSSI-a te da za obnašanje navedene dužnosti prima plaću, kao i da je obnašao dužnost potpredsjednika Vijeća gradske četvrti Novi Zagreb-istok, od konstituiranja Vijeća 28. lipnja 2017. do 15. siječnja 2020., kada je stavio mandat u mirovanje te je za obnašanje iste primao mjesečnu naknadu, koje činjenice među strankama nisu sporne. Netočan je navod tužitelja da bi u konkretnom slučaju bila utvrđena objektivna odgovornost za povredu koja nigdje nije posebno propisana te da se nigdje ne zabranjuje istodobno obavljanje navedenih dužnosti. Tuženik se poziva na odredbu članka 12. i 13. ZSSI-a koje i citira ističući da su zabrane propisane navedenim odredbama zakona nedvosmislene, jasne i precizne te su kao takve adresatima dostupne i predvidljive, odnosno iz njih jasno proizlazi zabrana koje se adresati trebaju pridržavati, a to je da istovremeno uz obnašanje dužnosti iz članka 3. Zakona ne smiju obnašati drugu javnu dužnost niti istovremeno uz primanje plaće za obnašanje dužnosti iz članka 3. Zakona ne smiju primati naknadu ili plaću za obnašanje druge javne dužnosti, uz jasno i nedvosmisleno propisanu

iznimku da se navedene zabrane ne primjenjuju ako je zakonom drukčije propisano. U konkretnom slučaju nije moguće primijeniti načelo na koje se poziva tužitelj "da je dopušteno sve što nije zabranjeno" obzirom na izričite i nedvosmislene zakonom propisane zabrane te propisanu iznimku sukladno kojoj se zabrane propisane citiranim odredbama zakona ne primjenjuju samo ako je zakonom drukčije propisano, a što ovdje nije slučaj. Kao što je već navedeno tužitelj je za vrijeme obnašanja dužnosti predsjednika uprave trgovačkog društva HEP-a d.d. za koju prima plaću, istovremeno obnašao i dužnost potpredsjednika Vijeća gradske četvrti Novi Zagreb-istok te je za obnašanje iste primao naknadu, što tužitelj ne osporava. Tuženik je u svojoj odluci jasno obrazložio da u propisima koji uređuju obnašanje dviju predmetnih javnih dužnosti koje tužitelj istovremeno obnašao i to ZTD, kao posebnog zakona kojim je uređen način izbora, prava i obveze predsjednika te članova uprave trgovačkih društava kao ni u Zakonu o upravljanju raspolaganju imovine u vlasništvu RH kojim se uređuje upravljanje i raspolaganje imovinom u državnom vlasništvu, između ostalog, i trgovačkim društvima u većinskom državnom vlasništvu, a niti u Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi kojim je uređena mjesna samouprava, ne postoji odredba iz koje bi proizlazilo pravo člana uprave trgovačkog društva u većinskom državnom vlasništvu na istovremeno obnašanje druge javne dužnosti, konkretno dužnosti člana vijeća gradske četvrti. Niti jedan od navedenih zakona nije izričito propisao da predsjednik i članovi uprave trgovačkog društva u većinskom državnom vlasništvu mogu istovremeno uz primanje plaće za navedenu dužnost primiti naknadu za obnašanje druge javne dužnosti pa tako ni za obnašanje javne dužnosti člana vijeća gradske četvrti. U konkretnom slučaju nije ispunjena iznimka propisana člankom 12. i 13. citiranog Zakona, pa je tužitelj počinio povredu istih. Niti pozivanje na pravila gradske četvrti Novi Zagreb nije relevantna u konkretnom slučaju obzirom da je riječ o podzakonskom aktu a iznimka iz članka 12. i 13. stavak 1. Zakona mora biti propisana zakonom. Nedvojbena volja zakonodavca izražena člankom 12. i 13. stavak 1. Zakona bila je u prvom redu propisati zabranu istovremenog obavljanja dvije javne dužnosti te istovremeno primanje plaće i naknade za dvije javne dužnosti, a iznimka je dopuštena samo ako je propisana pravnim propisom jednake pravne snage odnosno zakonom pri čemu nije predviđeno da podzakonski akti derogiraju zakonom propisane zabrane. Pojam dužnosnika u smislu ZSSI-a i pojam javne dužnosti nisu istoznačne već krug javnih dužnosti je mnogo širi od kruga dužnosnika definiranog ovim zakonom. Druga javna dužnost iz članka 12. i 13. Zakona podrazumijeva svaku javnu dužnost, bez obzira jesu li obnašatelji te javne dužnosti ujedno i dužnosnici u smislu članka 3. stavak 1., 2. i 3. Zakona. Naime, svi pravni subjekti osnovani od strane RH ili JLS smatraju se javnim subjektima, pa se u tom smislu njihovi čelnici smatraju obnašateljima javnih dužnosti. Primjerice, članovi predstavničkih tijela JLS, koje sukladno članku 75. Zakona o lokalnim izborima biraju građani na neposrednim izborima, nedvojbeno su obnašatelji javne dužnosti i odgovorni prema građanima koji su ih izabrali, iako ih ZSSI ne određuje kao dužnosnike. Tuženik je izvršio uvid u odredbe Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koji mjesnu samoupravu definira kao oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana pa je tako člankom 65. stavak 1. Zakona propisano da se u gradovima mogu statusom osnovati gradski kotari ili gradske četvrti kao posebni oblik mjesne samouprave. Gradski kotar, odnosno gradska četvrt je oblik mjesne samouprave koji se osniva za područje koje predstavlja gradsku, gospodarsku i društvenu cjelinu a koje je povezano zajedničkim interesima

građana. Djelokrug ovlasti dijela gradskih kotareva odnosno gradskih četvrti uređuju se statutom grada shodno odredbama tog zakona koje se odnose na mjesnu samoupravu u mjesnim odborima. Vijeća gradskih četvrti Grada Zagreba osnovana su statutom Grada Zagreba pa je tuženik izvršio uvid u odredbe istog (članak 74. i 77. Statuta kojeg citira). Isto tako ističe da na stranicama Grada Zagreba u dijelu koji se odnosi na mjesnu samoupravu i financiranje mjesne samouprave se navodi da se sredstava za financiranje mjesne samouprave u Gradu Zagrebu osiguravaju gradskom proračunu te se iskazuju posebno za svaku pojedinu gradsku četvrt po namjenama, kao sredstava za rad vijeća gradske četvrti i vijeća mjesnih odbora te sredstva za obavljanje poslova koji su iz samoupravnog djelovanja Grada Zagreba povjereni vijećima a iz navedenog da proizlazi da vijeća gradske četvrti nemaju vlastiti proračun već se sredstava za njihov rad osiguravaju u proračunu Grada Zagreba, pa tuženik zaključuje da obnašanje dužnosti člana vijeća gradske četvrti nedvojbeno predstavlja obnašanje druge javne dužnosti u smislu članka 12. i 13. citiranog Zakona. Tuženik se poziva i na presudu Visokog upravnog suda RH, broj Usž-1482/15 od 4. studenog 2015., u smislu da stajalište tuženika da je nedvojbeno namjera zakonodavca da pojam druge javne dužnosti iz članka 12. i 13. stavak 1. obuhvaća ne samo neku dužnost od onih dužnosti propisanih člankom 3., već svaku javnu dužnost, s obzirom na karakter pravne osobnosti, način osnivanja javnih ovlasti i tijela u kojima se ove dužnosti obnašaju, kao i obzirom na način imenovanja, odnosno izbora i ovlasti samog obnašatelja navedenih javnih dužnosti ista potvrđuje. Svrha svih obveza zabrana i ograničenja propisanih citiranim zakonom pa tako i zabrana propisanih člankom 12. i 13. stavak 1. istog je upravo sprječavanje sukoba interesa. Ističe da je tužitelj bio upoznat s mišljenjem tuženika glede odredbi članka 13. stavak 1. citiranog Zakona obzirom da je tuženik isto mišljenje dostavio tužitelju (mišljenje od 7. veljače 2018.), kojim je ujedno tužitelj upozoren na citiranu odredbu Zakona te je upućen da se povodom stupanja na dužnost predsjednika uprave trgovačkog društva HEP d.d. razriješi od obavljanja dužnosti člana vijeća gradske četvrti Novi Zagreb uz upozorenje da bi istovremeno obnašanje navedenih dužnosti bilo protivno članku 13. stavak 1. Zakona. Predlaže odbiti žalbu kao neosnovanu.

5. Žalba nije osnovana.

6. Ispitujući presudu prvostupanjskog upravnog suda u smislu odredbe članka 73. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21., dalje: ZUS), ovaj Sud nalazi da time što je prvostupanjski upravni sud odbio tužbeni zahtjev tužitelja za poništenje rješenja tuženika, nije povrijeđen zakon na njegovu štetu.

7. Iz podataka sveza spisa proizlazi da je u postupku koji je prethodio donošenju osporavane presude prvostupanjskog upravnog suda utvrđeno da je tužitelj istovremenim obnašanjem dužnosti predsjednika Uprave TD Hrvatska elektroprivreda d.d. (u daljnjem tekstu: HEP) i javne dužnosti potpredsjednika Vijeća gradske četvrti Novi Zagreb-istok, kao druge javne dužnosti, u razdoblju od 1. siječnja 2018. do 15. siječnja 2020., predsjednik Uprave trgovačkog društva HEP-a počinio na taj način povredu iz članka 13. 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). Nadalje, istovremenim primanjem plaće za obavljanje dužnosti predsjednika Uprave TD HEP-a d.d. te primanjem naknade za obnašanje javne dužnosti potpredsjednika Vijeća gradske četvrti Novi Zagreb – istok, u razdoblju od 1. siječnja 2018. do 17. siječnja 2020., tužitelj počinio povredu propisanu odredbom članka 12. istog Zakona. Za

navedene i utvrđene povrede iz točke 1. i 2. izreke odluke tuženika tužitelju kao dužnosniku je izrečena sankcija obustave isplate dijela neto mjesečne plaće u ukupnom iznosu od 10.000,00 kn, koja će se izvršiti u pet jednakih uzastopnih mjesečnih obroka, svaki u pojedinačnom mjesečnom iznosu od 2.000,00 kn.

8. Prema odredbi članka 12. ZSSI-a, propisano je da dužnosnici koji za vrijeme obnašanja javne dužnosti primaju plaću za dužnost koju obnašaju ne smiju primiti drugu plaću ni naknadu za obnašanje druge javne dužnosti, osim ako je zakonom drukčije propisano. Nadalje, prema odredbi članka 13. stavak 1. istog Zakona, propisano je da za vrijeme obnašanja javne dužnosti na koju je izabran, odnosno imenovan dužnosnik ne smije obnašati drugu javnu dužnost, osim ako je zakonom drukčije propisano.

9. Prema ocjeni ovog Suda, pravilno tuženik a isto tako i prvostupanjski upravni sud utvrđuju u konkretnom slučaju postojanje pretpostavki za utvrđivanje povrede iz članka 12. i 13. stavak 1. ZSSI obzirom na istovremeno obnašanje tužitelja dužnosti predsjednika Uprave TD HEP d.d. i potpredsjednika Vijeća gradske četvrti Novi Zagreb- istok u naprijed navedenom razdoblju, uz to istovremenog primanja plaće za obnašanje obje dužnosti u razdoblju od 1. siječnja 2018. do 17. veljače 2020. Pritom treba ukazati i na prethodno po zahtjevu tužitelja dano mišljenje tuženika istom od 7. veljače 2018., prema kojem je tužitelj kao dužnosnik upućen da se povodom stupanja na dužnost predsjednika Uprave TD HEP d.d. razriješi od obavljanja dužnosti člana Vijeća gradske četvrti Novi Zagreb te da isti ne može istovremeno obnašati javne dužnosti predsjednika Uprave TD HEP društva u većinskom državnom vlasništvu i javne dužnosti člana Vijeća gradske četvrti s obzirom da isto predstavlja obnašanje dvije javne dužnosti u smislu članka 13. stavak 1. citiranog Zakona. Neprijepornim je ovdje utvrđeno da je nad HEP d.d. upisana kao jedini dioničar Republika Hrvatska. Prema ocjeni ovog Suda pravilno utvrđuje tuženik da u konkretnom slučaju nije ispunjena iznimka propisana člankom 12. i 13. stavak 1. ZSSI-a imajući u vidu da je svrha odredbi članka 12. i 13. stavak 1. Zakona bila propisati zabranu istovremenog obavljanja dvije javne dužnosti, ali isto tako i istovremeno primanje plaće ili naknade za dvije javne dužnosti, uz dopuštenu iznimku ako je propisana pravnim propisom odnosno zakonom (ne podzakonskim aktom).

10. Neprijeporno proizlazi da je tuženik prije donošenja svoje odluke imao u vidu i odredbe Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske, Statut Grada Zagreba, odredbe Zakona o trgovačkim društvima. Nadalje, tuženik je izvršio i uvid na mrežnoj stranici Grada Zagreba te utvrdio da vijeća gradske četvrti nemaju vlastiti proračun već se sredstva za njihov rad osiguravaju u proračunu Grada Zagreba (na stranici se navodi da se sredstava za financiranje mjesne samouprave u Gradu Zagrebu osiguravaju u Gradskom proračunu te se iskazuju posebno za svaku pojedinu gradsku četvrt po namjenama), zaključujući da, imajući u vidu način izbora članova vijeća gradske četvrti koje biraju građani na neposrednim izborima, njihovu nadležnost te način financiranja istih iz javnih sredstava, odnosno konkretno iz proračuna Grada Zagreba, obnašanja dužnosti člana vijeća gradske četvrti nedvojbeno predstavlja obnašanje druge javne dužnosti u smislu odredbi članka 12. i članka 13. stavak 1. citiranog Zakona.

11. Imajući sve naprijed navedeno i utvrđeno ovaj Sud nalazi da se osporena presuda ne može ocijeniti nezakonitom niti po jednoj osnovi propisanoj citiranim odredbama Zakona budući da je prije donošenja prvostupanjske presude postupak

proveden sukladno odredbama Zakona o upravnim sporovima, a sama presuda je utemeljena na dokazima i činjenicama utvrđenim u postupku donošenja pojedinačne odluke tuženika, ali tijekom upravnog spora. Prvostupanjski upravni sud je pravilno primijenio mjerodavno materijalno pravo osnovano zaključivši da je tužitelj istovremenim obnašanjem dužnosti predsjednika Uprave TD HEP d.d. i javne dužnosti potpredsjednika Vijeća gradske četvrti Novi Zagreb – istok kao druge javne dužnosti u navedenim razdobljima počinio povrede odredbi članka 12. i 13. stavak 1. ZSSI-a, čime je došao u sukob interesa što je tuženik a tako isto i prvostupanjski upravni sud obrazložio valjanim razlozima koje u cijelosti prihvaća i ovaj Sud. Naposljetku, treba reći da je s obzirom na utvrđene povrede od strane tužitelja tuženik pravilno primijenio i odredbe članka 42. stavak 1. podstavak 2. ZSSI-a glede izricanja novčane sankcije tužitelju.

12. S obzirom na naprijed navedeno i utvrđeno, a kako tužitelj žalbenim navodima nije doveo u sumnju zakonitost presude prvostupanjskog upravnog suda, trebalo je na temelju odredbe članka 74. stavak 1. ZUS-a, riješiti kao u izreci.

U Zagrebu 21. travnja 2022.

Predsjednica vijeća  
Ana Berleghi Fellner

Dokument je elektronički potpisan:

ANA BERLENGI  
FELLNER

Vrijeme potpisivanja:  
26-05-2022  
09:53:53

DN:  
C=HR  
O=VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE  
2.5.4.97=#130D48523133363133333630303638  
L=ZAGREB  
S=BERLENGI FELLNER  
G=ANA  
CN=ANA BERLENGI FELLNER  
SN=HR72751721036.1.34

Broj zapisa: **eb30b-85542**

Kontrolni broj: **0d694-04e04-a2d6d**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan sljedećim certifikatom:  
CN=ANA BERLENGI FELLNER, L=ZAGREB, O=VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE,  
C=HR

Vjerodostojnost dokumenta možete provjeriti na sljedećoj web adresi:

<https://usluge.pravosudje.hr/provjera-vjerodostojnosti-dokumenta/>



unosom gore navedenog broja zapisa i kontrolnog broja dokumenta.

Provjeru možete napraviti i skeniranjem QR koda. Sustav će u oba slučaja prikazati izvornik ovog dokumenta.

Ukoliko je ovaj dokument identičan prikazanom izvorniku u digitalnom obliku, **Visoki upravni sud Republike Hrvatske** potvrđuje vjerodostojnost dokumenta.