



REPUBLIKA HRVATSKA
UPRAVNI SUD U ZAGREBU
Avenija Dubrovnik 6 i 8

POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE
O SUKOBU INTERESA

711-U-8630-P-135-21/22-13-1

PRIMLJENO: NEPOSREDNO - PREDANO POSREDOVAČU

dana 04-11-2022.

Prinjeraka 1

U IME REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Upravni sud u Zagrebu, po sutkinji toga Suda Kristini Senjak Krnić uz sudjelovanje Valentine Pergar, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Tomislava Tomaševića i Danijele Doleneć koje zajednički predstavlja zajednički predstavnik Danijela Doleneć protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Zagreb, Ulica Kneza Mislava 11/3, radi sukoba interesa, 31. listopada 2022.,

presudio je

- I. Poništava se odluka Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske broj: 711-I-1447-P-135-21/22-10-17 od 21. siječnja 2022.
- II. Obustavlja se postupak pokrenut Odlukom Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, broj: 711-I-1862-P-135/21-07-8 od 1. listopada 2021.

Obrazloženje

1. Osporenom odlukom tuženika broj: 711-I-1447-P-135-21/22-10-17 od 21. siječnja 2022. tužitelji dužnosnik Tomislav Tomašević, gradonačelnik Grada Zagreba, dužnosnica Danijela Doleneć, zamjenica gradonačelnika Grada Zagreba i dužnosnik Luka Korlaet, zamjenik gradonačelnika Grada Zagreba, kao članovi Skupštine trgovačkog društva Zagrebački holding d.o.o. donošenjem odluke o imenovanju Nikole Vukovića i Ante Samodola za članove uprave, odnosno Suzane Brenko, Ratka Bajakića i Damira Topića za članove nadzornog odbora istog trgovačkog društva 14. lipnja 2021., te donošenjem odluke o imenovanju Ivana Novakovića, Borisa Sesara i Matije Subašić Maras za članove Uprave tog trgovačkog društva 24. kolovoza 2021., sve bez prethodnog prijedloga Gradske skupštine Grada Zagreba, počinili su povredu članka 15. stavka 2. Zakona o sprječavanju sukoba interesa (Narodne novine, broj 26/11., 12/12., 126/12., 48/13., 57/15. i 98/19. dalje ZSSI)

2. Tužitelji u tužbi navode da donošenjem predmetnih odluka o imenovanju članova uprave i nadzornog odbora trgovačkog društva Zagrebački holding d.o.o., nije došlo do povrede članka 15. stavka 2. ZSSI-a, jer njime nije bila propisana nikakva

obveza, zabrana niti ograničenje za dužnosnike koji su obveznici primjene ZSSI-ja. Smatraju da tim člankom ZSSI-ja nije bila propisana obveza dužnosnika kao članova skupštine trgovačkog društva u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje JLP(R)S) da moraju zatražiti od predstavničkih tijela dostavu navedenog prijedloga prije imenovanja članova uprave i nadzornih odbora navedenih trgovačkih društava niti je bila propisana zabrana njihovog imenovanja u slučaju da predstavničko tijelo nije dostavilo navedeni prijedlog. Stoga im je nejasno odakle tuženik izvodi njihovu pravnu odgovornost te kako bi se oni uopće mogli naći u situaciji povrede obveze ili zabrane koja ZSSI-om uopće nije propisana. Osim toga ukazuju da za povredu članka 15. ZSSI-ja nije propisana sankcija pa tuženik nije imao zakonskog temelja za deklaratorno utvrđivanje povrede. Upućuju da su povrede odredbi ZSSI-ja regulirane Glavom V. pod nazivom „Kršenje odredaba ovog Zakona“ te su člankom 42. propisane sankcije za povrede taksativno navedenih zakonskih odredaba, a među kojima nije bio naveden članak 15. ZSSI-ja, što posljedično znači da tuženik nije imao temelja deklaratorno, bez izricanja sankcije, utvrđivati da su počinili povredu zakonske odredbe koja nije bila navedena u odredbi članka 42. ZSSI-ja. Smatraju da takav zaključak proizlazi i iz članka 48. stavka 1. ZSSI-ja sukladno kojoj je bilo dopušteno pokrenuti upravni spor samo protiv odluka tuženika iz članka 42. do 45. ZSSI-ja, odnosno samo protiv odluka kojima su utvrđene povrede taksativno navedenih odredaba ZSSI-ja i za njih izrečene sankcije, a o čemu se ovdje ne radi. Ovakav stav u nizu presuda zauzeo je Visoki upravni sud u odnosu na povredu članka 5. ZSSI-ja, koje tumačenje se u potpunosti može primijeniti i na povredu članka 15. ZSSI-ja. Pozivaju se na načelo pravne sigurnosti i vladavine prava iz članka 3. Ustava Republike Hrvatske te mišljenje tuženika broj: 71 I-I-1322-M-93/21-02-od 22. srpnja 2021. da je sporna odredba manjkava i nedorečena. Osnovni problem u primjeni članka 15. stavka 2. ZSSI-ja, prema mišljenju tužitelja, je to što on ne propisuje proceduru već samo da prijedlog članova uprave i nadzornog odbora dolazi od predstavničkog tijela radi čega ne zadovoljava osnovne kvalitete zakonske norme, tj. predvidljivost i jasnoću. Na primjerima ukazuje da nejasnost procedure može dovesti do blokade upravnog ili nadzornog tijela društva pa posljedično i štete (financijske i u smislu pružanja usluga). Dodaje da tužiteljevo tumačenje te odredbe predstavljala ograničenje djelovanja skupštine društva, ako je suvlasnik ili dioničar JLP(R)S, jer bi u tom slučaju imenovanje članova uprave takvog društva i nadzornog odbora ovisilo o prijedlogu predstavničkog tijela. ZSSI ne propisuje nikakvu distinkciju takvog ograničenja slobode izbora članova uprave i nadzornog odbora skupštini društva s obzirom na veličinu udjela ili dionica, što dovodi primjenu ove odredbe do apsurdna u slučaju da primjerice Grad Zagreb ima 2% dionica u nekoj većinski privatnoj tvrtki. Dodatnu nejasnoću i nepredvidljivost te norme čini situacija u kojoj su grad i država suvlasnici trgovačkog društva; tada bi Vlada Republike Hrvatske i predstavničko tijelo Grada Zagreba trebali predložiti članove uprave i nadzornog odbora. ZSSI ne predviđa posljedice odbijanja prijedloga jednog od ta dva tijela, niti propisuje postupak koji je nakon toga uslijedio. Iznose i da je predmetna materija regulirana na različite načine različitim zakonima te je sukladno tome praksa tuženika bila različita. Upućuju na Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/2001, 60/01., 129/05., 109/07., 36/09., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 123/17., 98/19. i 144/20 dalje ZLPS) koji kao sustavni propis uređuje JLP(R)S, njihov djelokrug i ustrojstvo, način rada njihovih tijela, nadzor nad njihovim aktima i radom te druga pitanja od značenja za njihov rad. Citirajući članak 35. točku 5. i 48. stavak 1. točku 6. ZLPS-a upućuje da je tuženik u svom mišljenju broj: M-316/13 od 22. srpnja 2013. naveo da se kolizija članka 15. ZSSI-ja i članka 48. stavka 1. točke 6. ZLPS-a rješava primjenom načela lex posterior derogat legi priori, na način da se primjenjuje članak

48. ZLPS-a (Narodne novine, broj 113/17.) kao odredba koja je kasnije stupila na snagu. Kao poseban zakon u smislu odredbe članka 48. stavka 1. točke 6. ZLPS tuženik je u svojim očitovanjima br. M-316/13 od 22. studenog 2013. i broj R/13 od 11. srpnja 2013. zauzeo stav da se radi o Zakonu o trgovačkim društvima (Narodne novine, broj 111/93., 34/99., 121/99., 52/00., 118/03., 107/07., 146/08., 137/09., 152/11., 111/12., 68/13., 110/15., 40/19. i 34/22. dalje ZTD). Nespornim smatra da članove uprava i nadzornih odbora svih trgovačkih društava, pa tako i onih u vlasništvu JLP(R)S, sukladno ZTD-u i izjavi o osnivanju društva, imenuje skupština društva te su stoga oni postupili u skladu s odredbama ZTD-a, a što potvrđuje i činjenica da je upis članova uprave i nadzornog odbora Zagrebačkog holdinga d.o.o. proveden u sudskom registru nadležnog trgovačkog suda. Pojašnjavaju da ranija imenovanja članova uprave i nadzornog odbora Zagrebačkog holdinga d.o.o. nije predlagalo predstavničko tijelo Grada Zagreba. Ističu da su kao članovi skupštine Zagrebačkog holdinga d.o.o. i drugih društava u vlasništvu grada (ZET, Zagrebački velesajam), donijeli odluku da se za sve upravljačke pozicije raspišu javni natječaji uključujući i podružnice Zagrebačkog holdinga d.o.o. Napominju da su se u svom postupanju rukovodili načelima djelovanja da časno, pošteno, savjesno, odgovorno prema javnom interesu i potpuno nepristrano djeluju prilikom imenovanja članova uprave i članova nadzornog odbora društva te da nisu koristili javnu dužnost za osobni probitak. Ukazuju da niti jedna imenovana osoba nije ni u kakvoj osobnoj, poslovnoj ili bilo kojoj drugoj vezi s njima u ovom trenutku niti je bila prije samog imenovanja. Smatraju kako su napravili ogroman iskorak u osiguranju jednakosti pristupa zapošljavanju u tijelima i pravnim osobama u javnom vlasništvu nakon imenovanja interventne uprave u krnjem sastavu (dvije osobe) raspisan je javni natječaj za tri preostala člana uprave Zagrebačkog holdinga d.o.o. što nije zakonska obaveza, ali su smatrali da je to ključan iskorak za povećanje transparentnosti postupaka zapošljavanja u trgovačkim društvima u pretežitom vlasništvu tijela javne vlasti i izbjegavanju sukoba interesa pri imenovanjima, jer javni natječaj ima jasne i objektivne kriterije zapošljavanja. Dodaju da su ti postupci otvorili po prvi puta u Hrvatskoj mogućnost da se na upravljačka mjesta u javnim poduzećima zapošljavaju najbolji, a ne najpodobniji. Mišljenja su kako je osporena odluka suprotna samoj svrsi ZSSI-ja, a to je sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, sprječavanje privatnih utjecaja na donošenje odluka u obnašanju javnih dužnosti, jačanje integriteta, objektivnosti, nepristranosti i transparentnosti u obnašanju javnih dužnosti, te jačanje povjerenja građana u tijela javne vlasti, jer upravo se uvođenjem višeg standarda javnog natječaja osiguralo u puno većoj mjeri sprječavanje privatnih utjecaja na donošenje odluka, objektivnost, nepristranost i transparentnost u donošenju odluka, nego što bi se to realiziralo pukim prijedlogom političke većine u predstavničkom tijelu Grada Zagreba, za koji nije ni jasno obvezuje li ili ne skupštinu društva. Navode da su svojim javnim djelovanjem i radom postupali savjesno, pošteno i s dužnom pažnjom, no unatoč svemu navedenom tuženik to nije uzeo u obzir kao ni cjelokupni zakonski okvir, važeća zakonska načela, okolnosti konkretnog slučaja te ih je osporenim odlukom utvrdilo kao kršitelje zakona i to sve iz čisto formalističkih razloga, strogim pridržavanjem sporne odredbe članka 15. stavka 2. ZSSI-ja usprkos činjenici tom odredbom uopće nije propisana obaveza ili zabrana postupanja za tužitelje kao dužnosnike. Predlaže da Sud poništi osporeno rješenje i obustavi postupak pokrenut odlukom tuženika broj: 711-I-1862-P-135/21-07-8 od 1. listopada 2021.

3. Tuženik u cijelosti osporava osnovanost tužbe i tužbenog zahtjeva te ističe da ostaje kod svih utvrđenja i pravnih tumačenja iznesenih u obrazloženju osporavane odluke. Naglašava da unatoč tome što procedura donošenja prijedloga predstavničkog tijela nije dovoljno zakonski uređena time nije ujedno dovedena u pitanje sama

primjena instituta predlaganja. Župani, gradonačelnici, općinski načelnici i njihovi zamjenici u pravilu obavljaju funkciju člana skupštine trgovačkog društva, kojem su JLP(R)S, u kojima obnašaju ove dužnosti, imatelji udjela u vlasništvu (temeljnomo kapitalu), stoga je obavljanje tih funkcija povezano te proizlazi iz obnašanja neke od navedenih dužnosti. Dužnosnici u svojstvu člana skupštine takvih trgovačkih društava, između ostalog, donose i odluke o imenovanju članova upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava, a sukladno članku 15. stavku 2. ZSSI-ja, takvoj odluci prethodi prijedlog predstavničkog tijela. Imajući u vidu kako je istom odredbom izričito propisano da članove upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava u postupku njihova imenovanja skupštini društva predlaže predstavničko tijelo, smatra da skupština trgovačkog društva prilikom imenovanja postupava upravo temeljem takvog prijedloga. Iznosi da se u navedenom postupanju bez prijedloga predstavničkog tijela Grada Zagreba sastoji obilježje postupanja suprotnog odredbama ZSSI-ja. Ukazuje da se presude na koje se pozivaju tužitelji odnose na članak 5. ZSSI-ja, kojim su propisana načela obnašanja javnih dužnosti, a ne na članak 15. ZSSI-ja, kojim je propisano postupanje. Naime, u navedenim presudama sud je zauzeo stav da članak 5. ZSSI-ja koji sadrži načela djelovanja na općeniti način regulira neprihvatljivo ponašanje dužnosnika u obnašanju javnih dužnosti, slijedom čega ne može sama po sebi biti osnova za donošenje odluke kojom tuženik deklaratorno utvrđuje povrede članka 5. ZSSI-ja. Međutim, iznosi da se članak 15. ZSSI-a ne može podvesti pod navedeno tumačenje s obzirom da u njemu nije sadržano načelo koje bi na općeniti način reguliralo ponašanje dužnosnika, već je istom odredbom propisano konkretno postupanje prilikom imenovanja članova upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava u kojima JLP(R)S imaju poslovne udjele. Ne osporava da sukladno članku 42. ZSSI-ja nije predviđena mogućnost izricanja sankcije kod utvrđenja povrede članka 15. ZSSI-ja, što ne znači da nije mogao deklarirati takvo postupanje kao povredu zakonske norme. Smatra da su tužitelji bili svjesni svoje obveze da postupaju temeljem prijedloga predstavničkog tijela, jer su iskazali da im nije jasno što bi učiniti ako se npr. kao članovi skupštine trgovačkog društva ne slažu s konkretnim prijedlogom ili ako se npr. odbije prijedlog za imenovanje u situaciji kada se radi o trgovačkom društvu u kojem pored Grada Zagreba i Republika Hrvatska ima udio u vlasništvu. Međutim, kako u ovome predmetu skupština Zagrebačkog holdinga d.o.o. nije postupala temeljem prijedloga Gradske skupštine Grada Zagreba te je Grad Zagreb jedini osnivač navedenog društva, ova se pitanja u postupku nisu postavila pa ih nije potrebno posebno analizirati u sudskom postupku u kojem se pobija akt kojim je isti postupak okončan. Iznosi da je nesporno odredbama ZTD-a propisana nadležnost skupštine trgovačkog društva u pogledu imenovanja i opoziva članova uprave te izbora i opoziva članova nadzornog odbora društva s ograničenom odgovornošću, te da je odredbama ZLPS propisana nadležnost čelnika izvršnog tijela JLP(R)S da imenuje i razrješuje predstavnike te jedinice u tijelima trgovačkih društava. Međutim, članak 15. stavak 2. ZSSI-ja nije u koliziji sa tim zakonima, jer oni propisuju ovlast izbora, odnosno imenovanja u tijelima trgovačkih društava, a ZSSI propisuje ovlast njihova predlaganja. Ponavlja da je predlaganje zasebna radnja koja vremenski prethodi radnji „imenovanja“ te predstavlja pravnu pretpostavku da se uopće može pristupiti imenovanju, stoga ako je nekim zakonom predviđeno predlaganje, do samog odlučivanja prema odredbama jednog zakona ne može doći ukoliko ne postoji prijedlog propisan odredbama drugog zakona. Dodaje da se na imenovanje članova upravnih i nadzornih tijela predmetnih trgovačkih društava u suvlasništvu JLP(R)S primjenjuju više zakona, ZTD, koji se odnosi na samo imenovanje skupštine Zagrebačkog holdinga d.o.o., te ZSSI, koji se odnosi na radnju predlaganja Gradske skupštine Grada Zagreba skupštini Zagrebačkog holdinga d.o.o., kako bi cjelokupni postupak

imenovanja bio zakonito proveden. U tom je smislu i opći akt Zagrebačkog holdinga d.o.o., izjava o osnivanju, usklađen s odredbama ZTD-a, jer je istim propisano imenovanje, dok se na postupanje u odnosu na prijedlog koji prethodi imenovanju izravno primjenjuje ZSSI. Upućuje na niz odluka od srpnja 2018. godine u kojima izražava isto shvaćanje u vezi povrede članka 15. stavka 2. ZSSI-ja u situacijama kada su dužnosnici kao članovi skupština trgovačkih društava donosili odluke bez prethodnog prijedloga predstavničkog tijela. S tim u vezi upućuje na smjernicu broj: 711-1-931-R-109/21-01-7 od 25. svibnja 2021., kojom se upućuju dužnosnici koji vezano za obnašanje svoje dužnosti ujedno obnašaju dužnost člana skupštine trgovačkog društva u kojem JLP(R)S ima dionice ili udjele u vlasništvu, da su odluke o imenovanju članova upravnih i nadzornih tijela obvezni donijeti uz prethodni prijedlog predstavničkog tijela JLP(R)S, sukladno odredbi članka 15. stavak 2. ZSSI-a. Dodaje kako je ta smjernica, a kojom se potvrđuje praksa njegova praksa, donesena prije spornih imenovanja te je bila javno objavljena i dostupna na njegovim internetskim stranicama. Pohvaljuje praksu imenovanja članova uprave trgovačkih društava u vlasništvu Grada Zagreba putem javnog natječaja, ali ona ne utječe na bitnu okolnost da prilikom konkretnog imenovanja nije poštivan članak 15. stavak 2. ZSSI-ja. Naglašava da u konkretnom predmetu nije ni utvrđivao jesu li se tužitelji kao dužnosnici našli u sukobu interesa, jer nisu postojale okolnosti koje bi ukazivale da su na njih u postupku imenovanja utjecali bilo kakvi privatni interesi. S obzirom da je odredba ZSSI-ja u dijelu koji se odnosi na odlučivanje skupštine trgovačkog društva temeljem prijedloga predstavničkog tijela jasno propisana, te da su dužnosnici stupanjem na dužnosti dužni upoznati se sa odredbama svih mjerodavnih propisa, pa time i onima kojima su propisane obveze, zabrane i ograničenja u obnašanju javne dužnosti, oni su mogli zatražiti njegovo mišljenje iz članka 6. ZSSI-ja, kada bi im se ukazalo na članak 15. stavak 2. ZSSI-ja, odnosno da kao članovi skupštine Zagrebačkog holdinga d.o.o. u postupku imenovanju članova upravnih tijela i nadzornih odbora ovog kao i drugih trgovačkih društava u kojima Grad Zagreb ima udio u vlasništvu, odluku donose po prijedlogu Gradske skupštine Grada Zagreba. Predlaže da Sud odbije tužbeni zahtjev.

4. Tijekom postupka Sud je izvršio uvid u sudski spis i spis tuženika dostavljen uz odgovor na tužbu.

5. Uvodno valja napomenuti da je predmetni spor riješen bez rasprave, na temelju članka 36. stavka 1. točke 4. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21., dalje ZUS), obzirom da stranke u tužbi ili u odgovoru na tužbu, nisu izričito zahtijevale održavanje rasprave, a Sud nalazi da su u ovom sporu činjenice bitne za donošenje odluke nesporne.

6. Tužbeni zahtjev je osnovan.

7. U konkretnom slučaju je nesporno da su dužnosnici, tužitelji, Tomislav Tomašević, gradonačelnik Grada Zagreba, Danijela Dolenc, zamjenica gradonačelnika Grada Zagreba i Luka Korlaet, zamjenik gradonačelnika Grada Zagreba bez prethodnog prijedloga Gradske skupštine Grada Zagreba. 14. lipnja 2021. kao članovi skupštine Zagrebačkog holdinga d.o.o. u kojem Grad Zagreb ima 100% udjela, donijeli odluku o imenovanju Nikole Vukovića i Ante Samodola za članove uprave te odluku o imenovanju Suzane Brenko, Ratka Bajakića i Damira Topića za članove nadzornog odbora Zagrebačkog holdinga d.o.o., a 24. kolovoza 2021. donijeli odluku o imenovanju Ivana Novakovića, Borisa Sesara i Matije Subašića Marasa za članove uprave istog trgovačkog društva.

7.1. Također je nesporno da tuženik u postupku prije donošenja osporene odluke nije utvrđivao jesu li se tužitelji našli u sukobu interesa, jer iz konkretnih okolnosti ne

proizlazi da su na njih u postupku imenovanja utjecali bilo kakvi privatni interesi, odnosno da bi radnjama imenovanja za sebe ili za drugu povezanu osobu ostvarili probitak, slijedom čega postupak nije ni pokrenut zbog utvrđivanja takve zakonske povrede.

8. Člankom 3. stavkom 1. točkom 38. ZSSI-ja propisano je da su gradonačelnik Grada Zagreba i njegovi zamjenici dužnosnici u smislu odredbi ZSSI-ja.

8.1. Člankom 15. stavkom 2. ZSSI-ja propisano je da članove upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava u kojima JLP(R)S ima dionice ili udjele u vlasništvu (kapitalu društva) predlaže glavnoj skupštini, odnosno skupštini društva predstavničko tijelo JLP(R)S.

9. Među strankama je sporno jesu li tužitelji kao dužnosnici počinili povredu članka 15. stavka 2. ZSSI-ja, jer su donijeli odluke o imenovanju imenovanih članova uprave i nadzornog odbora Zagrebačkog holdinga d.o.o. u kojem Grad Zagreb ima 100% udio obzirom da nije njima propisana obveza pribavljanja prijedloga Gradske skupštine Grada Zagreba niti zabrana imenovanja na te funkcije ako taj prijedlog nije pribavljen. Također tužitelji osporavaju deklaratorno utvrđenje povrede članka 15. stavka 2. ZSSI-ja obzirom da za tu povredu nije propisana sankcija.

10. Nesporno je odredbama ZTD-a propisana nadležnost skupštine trgovačkog društva u pogledu imenovanja i opoziva članova uprave te izbora i opoziva članova nadzornog odbora društva s ograničenom odgovornošću, dok je odredbama ZLPS-a te Statuta Grada Zagreba propisana nadležnost čelnika izvršnog tijela JLP(R)S da imenuje i razrješuje predstavnike te jedinice u tijelima trgovačkih društava. Dakle, ZTD te ZLPS propisuju ovlast izbora, odnosno imenovanja u tijela trgovačkog društva kao i njihovog opoziva.

10.1. Međutim, ZSSI-om je radi sprječavanja sukoba interesa, a što je i svrha navedenog Zakona, propisano 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 (članak 14. stavak 1.), osim ako se ne radi o ustanovama i izvanproračunskim fondovima od posebnog interesa JLP(R)S koje utvrđuje predstavničko tijelo JLP(R)S (članak 14. stavci 2. i 3.). Protiv propisane zabrane člankom 42. ZSSI-a propisana je sankcija dužnosniku koji je član upravnih tijela i nadzornih odbora navedenih pravnih osoba.

10.2. Sankcija, međutim, nije propisana u slučaju kada predstavničko tijelo JLP(R)S nije dalo prijedlog članova upravnih tijela i nadzornih odbora skupštini trgovačkog društva u kojem JLP(R)S ima dionice ili udjele. ZSSI također ne propisuje dužnost dužnosnika kao člana skupštine trgovačkog društva u kojem JLP(R)S ima dionice ili udjele da prije odluke o imenovanju pribavi prijedlog predstavničkog tijela JLP(R)S niti njegovu odgovornost u slučaju imenovanja na navedene funkcije bez prijedloga predstavničkog tijela JLP(R)S.

10.3. Prema zapisniku sa skupštine Zagrebačkog holdinga d.o.o. u kojem Grad Zagreb ima 100% uloga, koja je održana 14. lipnja 2021.g., tužitelji su kao jedini članovi te skupštine i ujedno predstavnici Grada Zagreba u toj skupštini jednoglasno donijeli odluku o imenovanju Nikole Vukovića i Ante Samodola kao članova uprave kao i odluku imenovanju Suzane Brenko, Ratka Bajakića i Damira Topića kao članova nadzornog odbora. Pored navedenog tijekom postupka je utvrđeno da su tužitelji na isti način 24. kolovoza 2021. također donijeli odluku o imenovanju Ivana Novakovića, Borisa Sesara i Matije Subašića Marasa za članove Uprave istog trgovačkog društva

10.4. Slijedom iznesenog u konkretnom slučaju tužitelji su kao dužnosnici i članovi skupštine Zagrebačkog holdinga d.o.o., imenovali članove uprave i nadzornog odbora istog društva bez prijedloga Gradske skupštine Grada Zagreba.

11. Imajući na umu da je odredbama ZTD-a propisana nadležnost skupštine trgovačkog društva u pogledu imenovanja i opoziva članova uprave te izbora i opoziva članova nadzornog odbora društva s ograničenom odgovornošću, a da člankom 15. stavkom 2. ZSSI-a nije propisana odgovornost tužitelja kao dužnosnika za provođenje postupka imenovanja članova uprave i nadzornog odbora u trgovačkim društvima u kojima JLP(R)S imaju dionice ili udjele bez prijedloga predstavničkog tijela JLP(R)S, tužitelji se ne mogu utvrditi odgovornim za povredu članka 15. stavka 2. ZSSI. Osim toga, navedena odredba ZSSI-a bez utvrđivanja jesu li se tužitelji u konkretnom slučaju našli u sukobu interesa, ne može sama po sebi biti osnova za donošenje odluke kojom tuženik deklaratorno utvrđuje povredu te odredbe. Tim više što deklaratorni akt utvrđuje već postojeći pravni odnos ili pravnu situaciju te takav akt djeluje unatrag, odnosno od trenutka kad su nastupile okolnosti utvrđene u pravnoj normi zbog kojih je akt donesen, a o čemu se ovdje ne radi.

11.1. Nadalje, odredbom članka 30. stavka 1. ZSSI-a propisano je da je u nadležnosti tuženika pokretanje postupaka sukoba interesa i donošenje odluka o tome je li određeno djelovanje ili propust dužnosnika predstavlja povredu odredbi ZSSI-ja.

12. Povrede odredbi ZSSI-ja regulirane su glavom V. pod nazivom "Kršenje odredaba ovog Zakona" (članak 42.), kojom su propisane sankcije za povrede taksativno navedenih zakonskih odredaba, a među kojima nije naveden članak 15. ZSSI-ja, što posljedično znači da tuženik nije imao temelja u ZSSI-ju deklaratorno, bez izricanja sankcije, utvrđivati da su tužitelji kao dužnosnici počinili povredu zakonske odredbe koja nije bila navedena u odredbi članka 42. ZSSI-ja.

12.1. Na takav zaključak upućuje i odredba članka 48. stavka 1. ZSSI-ja prema kojoj je dopušteno pokrenuti upravni spor samo protiv odluka tuženika iz članka 42. do 45. ZSSI-ja, dakle protiv odluka kojima su utvrđene povrede taksativno navedenih odredaba ZSSI-ja i za njih izrečene sankcije, a o čemu se ovdje ne radi jer je odlukom tuženika utvrđeno da su tužitelji povrijedili članak 15. stavak 2. ZSSI-ja, koja odredba, bez prijetnje sankcijom, samo propisuje obvezu predstavničkog tijela JLP(R)S da da prijedlog skupštini trgovačkih društava u kojima JLP(R)S imaju dionice ili udjele u postupku imenovanja članova uprave i nadzornog odbora u tim društvima.

12.2. Zakonodavac je citiranom odredbom ZSSI-ja propisao pretpostavku u postupku imenovanja članova uprave i nadzornog odbora trgovačkih društava u kojima JLP(R)S imaju dionice ili udjele, koja se mora povezati sa svrhom samog ZSSI-a, odnosno utvrđivanjem da li se dužnosnici u odnosu na članstvo u upravnim i nadzornim odborima dovode u sukob interesa. Stoga je zakonitost postupka imenovanja u upravnim tijelima i nadzornim odborima potrebno tumačiti u međusobnoj povezanosti s radnjama koje su dužnosnicima zabranjene, odnosno obvezama kojih se dužan pridržavati i za čiju su povredu normirane sankcije obzirom na težinu povrede. Dakle, odluka kojom se utvrđuje povreda u postupanju dužnosnika mora se temeljiti na zakonskim odredbama propisanim člankom 42. ZSSI-ja, a kojima su normirana zabranjena ponašanja i za njih određene sankcije.

13. Budući da iz svega naprijed navedenog proizlazi kako ne postoji pravna osnova temeljem koje bi tuženik utvrdio povredu članka 15. stavka 2. ZSSI-ja, samostalno i izvan konkretiziranog bića djela kao propisanog zabranjenog postupanja (a za koju pretpostavku Europski sud za ljudska prava opetovano navodi da mora biti formulirana

s dostatnom preciznošću kako bi se osigurala predvidivost posljedica koje iz postupanja mogu proizaći), Sud osporenu odluku ocjenjuje nezakonitom.

14. Slijedom navedenog, sud je na temelju članka 58. stavka 1. ZUS-a usvojio tužbeni zahtjev i presudio kao u točki I. izreke presude.

15. Ovaj Sud u sporu pune jurisdikcije nema mogućnost nadopune činjeničnog opisa, podvođenja konkretnog činjeničnog opisa pod članak 7. ili 14. ZSSI-ija, odnosno mogućnost nastavnog izricanja sankcija radi zabranjenog postupanja, jer u situaciji u kojoj tužitelji samostalno osporavaju odluku, njima se ne može ići na štetu (zabrana reformatio in peius). Isto tako ovaj Sud ne može vratiti postupak tuženiku na ponovno odlučivanje, odnosno u fazu u kojoj bi omogućio tuženiku da takve radnje poduzme, jer bi istim indirektno kreirao mogućnost da pravni lijek koji je izjavljen u korist tužitelja za njega u konačnici prouzroči nepovoljniju odluku. Iz ovog razloga jedina procesna mogućnost je obustava konkretnog postupka. Stoga je odlučeno kao u točki II. izreke ove presude.

U Zagrebu 31. listopada 2022.

Sutkinja

Kristina Senjak Krunić

Dokument je elektronički potpisan:

KRISTINA SENJAK
KRUNIĆ

Vrijeme potpisivanja:

04-11-2022
13:56:33

DN:

C=HR

O=UPRAVNI SUD U ZAGREBU

2.5.4.97=#130D48523635333338343935343437

L=ZAGREB

S=SENJAK KRUNIĆ

G=KRISTINA

CN=KRISTINA SENJAK KRUNIĆ

Uputa o pravnom lijeku:

Protiv ove presude dopuštena je žalba Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske. Žalba se podnosi putem ovog suda, u dovoljnom broju primjeraka za sud i sve stranke u sporu (četiri primjerka), u roku od 15 dana od dana dostave ove presude.

DNA:

1. Danijela Dolenc,

2. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, 10000 Zagreb, Ulica Kneza Mislava 11/3

3. U spis