

imovinskom stanju sa imovinom utvrđenom u postupku redovite provjere i to u dijelu podataka o ostalim приходима koji se odnose na primanje naknade za obavljanje funkcije predsjednika Povjerenstva za upravljanje sigurnošću u zračnom prometu od prosinca 2015. do prosinca 2017., tužitelj počinio povredu članka 27. ZSSI-a, u vezi sa člankom 8. i 9. ZSSI-a. Točkom III. izreke utvrđeno je da se za povrede propisane u točki I. i II. izreke tužitelju neće izreći sankcija jer je od prestanka obnašanja dužnosti direktora HACZ-a (1. travnja 2018.) proteklo više od 12 mjeseci.

3. Protiv prvostupanjske presude tuženik je podnio žalbu iz svih zakonom propisanih razloga. U žalbi navodi da je pogrešan zaključak prvostupanjskog upravnog suda da je odredba ZSSI-a koja propisuje tko se sve smatra dužnosnikom jasna i određena te da, stoga, tuženik nema ovlast tumačiti područje primjene navedenog Zakona. Poziva se na zaključak, broj: 711-1-1261-IK-779/15-01-1 od 28. travnja 2015., kojim je utvrdio da je direktor HACZ-a dužnosnik u smislu članka 3. stavka 1. podstavka 35. ZSSI-a (sada podstavak 31. nakon izmjena i dopuna ZSSI-a iz 2019.) i da se na istog primjenjuju odredbe ZSSI-a. Tuženik radi obavljanja zadaća iz svoje nadležnosti vodi zajednički registar dužnosnika. Pojašnjava da je nakon provedene analize načina osnivanja agencija čiji je osnivač Republika Hrvatska te analize odredbi osnivačkih akata pojedinih agencija utvrdio kriterije i donio odluku o tome koje agencije se smatraju agencijama Vlade Republike Hrvatske (dalje: Vlada RH) u smislu članka 3. stavka 1. točke 35. ZSSI-a, odnosno zaključak o ravnateljima agencija koji se smatraju dužnosnicima u smislu navedene zakonske odredbe. Zakonom o zračnom prometu („Narodne novine“, broj: 69/09., 84/11., 54/13., 127/13. i 92/14.) propisano je da je HACZ pravna osoba s javnim ovlastima, čiji je osnivač Republika Hrvatska, a osnivačka prava obavlja Vlada RH. HACZ na temelju javne ovlasti obavlja poslove određene navedenim Zakonom kao djelatnost od interesa za Republiku Hrvatsku i druge poslove u skladu s propisima donesenima na temelju tog Zakona, a za svoj rad odgovara Vladi RH. Tijela HACZ-a su Vijeće Agencije i direktor. Vijeće upravlja Agencijom, a članove Vijeća na prijedlog ministra imenuje Vlada RH nakon provedenog javnog natječaja. Direktor je voditelj poslovanja HACZ koji organizira rad i poslovanje, predstavlja i zastupa HACZ i obavlja druge poslove utvrđene statutom HACZ-a. Direktora imenuje Vijeće Agencije na temelju natječaja, uz suglasnost Vlade RH i on za svoj rad odgovara Vijeću Agencije i nadležnom ministru. Kako HACZ, prema svom propisanom djelokrugu, ima značajne javne ovlasti, a tužitelj organizira i vodi njezino poslovanje, u obnašanju navedene javne dužnosti prisutan je svakodnevni i kontinuirani koruptivni rizik. Radi prevencije mogućeg utjecaja privatnih interesa na odluke koje tužitelj donosi, dužnosnik je dužan postupati unutar okvira zabrana, ograničenja i obveza propisanih odredbama ZSSI-a, u čemu mu pomaže tuženik kao stručno tijelo nadležno za edukaciju dužnosnika u pitanjima sukoba interesa. Drži stoga pravilnim zaključak da je, u smislu članka 3. stavka 1. podstavka 31. ZSSI-a, HACZ agencija Vlade, a direktor HACZ-a obveznik postupanja sukladno odredbama ZSSI-a. Pravo tuženika da tumači tko se smatra dužnosnikom proizlazi iz članka 28. ZSSI-a, kojim je propisano da se tuženik osniva radi provedbe ZSSI-a kao stalno, neovisno i samostalno državno tijelo u čijoj nadležnosti je provedba ZSSI-a. Sama primjena i provođenje ZSSI-a bila bi dovedena u pitanje kad tuženik ne bi ujedno imao i ovlast tumačenja tog Zakona, slijedom čega je tuženik ovlašten i dužan tumačiti odredbe ZSSI-a kako bi ih mogao pravilno primijeniti. Poziva se na rješenje ovog Suda, poslovni broj: Usž-1055/16-2 od 21. travnja 2016., kojim je obrazloženo da je zaključak od 28. travnja 2015., tuženik donio radi vođenja zajedničkog registra dužnosnika. Tim sudskim rješenjem nije

dovedena u pitanje ovlast tuženika da utvrđuje krug dužnosnika, a u tom predmetu radilo se također o dužnosniku iz članka 3. stavka 1. podstavka 31. ZSSI-a, ravnatelju Agencije za investicije i konkurentnost, za koju je utvrđeno da je agencija Vlade RH i to analizom istih kriterija koji su primijenjeni kod utvrđivanja da je HACZ agencija Vlade RH, a ovdje tužitelj dužnosnik u smislu iste zakonske odredbe. Prvostupanjski upravni sud, u obrazloženju pobijane presude, navodi da je ovdje predmetnu agenciju osnovala Republika Hrvatska, a ne Vlada RH i da tužitelja na dužnost direktora nije imenovala Vlada RH, pri čemu ne navodi zašto je zauzeo ove kriterije i iz kojeg propisa isti proizlaze te nije obrazložio zašto nije prihvatio opširno tumačenje tuženika da HACZ jeste agencija Vlade RH u smislu odredbi ZSSI-a. Nejasno je zašto je način imenovanja dužnosnika jedini kriterij na koji se osvrnuo prvostupanjski sud. Iako u konkretnom slučaju čelnik HACZ-a nije „ravnatelj“ nego „direktor“, ta terminološka neusklađenost nije razlog koji bi isključivao primjenu odredbi ZSSI-a, jer se radi o istoznačnim pojmovima. Konačno, ukazuje da je tužitelj, kao dužnosnik, uredno podnosio izvješća o imovinskom stanju povodom stupanja na dužnost dana 1. listopada 2015., povodom promjena i ispravka podataka te zaključno povodom prestanka mandata dana 1. travnja 2018., iz čega proizlazi i da je sam tužitelj smatrao da ga obvezuju odredbe ZSSI-a, sve do donošenja odluke kojom je utvrđeno da je povrijedio odredbe tog Zakona. Slijedom svega navedenog, predlaže usvojiti žalbu, poništiti prvostupanjsku presudu i odbiti tužbeni zahtjev.

4. Tužitelj, u odgovoru na žalbu, navodi da su žalba i u njoj istaknuti razlozi neosnovani i svode se na ponavljanje navoda isticanih tijekom postupka. Prvostupanjska presuda je zakonita, potpuno i točno utvrđenog činjeničnog stanja na koje je pravilno primijenjeno materijalno pravo, a razlozi izneseni u presudi su jasni i nisu dovedeni u pitanje žalbom tuženika. Prvostupanjski upravni sud je pravilno zaključio da tužitelj nije dužnosnik u smislu odredbe članka 3. stavka 1. podstavka 31. ZSSI-a jer HACZ nije agencija Vlade RH i jer direktora ne imenuje Vlada RH, već Vijeće HACZ-a. Pravilan je i zaključak suda da je odredba članka 3. ZSSI-a jasna i određena što za posljedicu ima da tuženik nije ovlašten svojim tumačenjem proširivati područje njezine primjene, poglavito imajući na umu da se radi o odredbi koja direktno utječe na pravni položaj pojedinca i propisuje njegovo kažnjavanje. U konkretnom slučaju, radi se o jasnoj, potpunoj i određenoj odredbi, stoga nema mjesta za ovakvo postupanje tuženika. Tom odredbom je bila određena čak 41 kategorija dužnosnika pa tuženik zasigurno nije ovlašten proširivati primjenu zakona na tužitelja. Tuženik tvrdi da je rješenjem ovog Suda, poslovni broj: Usž-1055/16, kojim je ocijenjeno zakonitim rješenje Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: UsI-3565/15, potvrđena ispravnost njegovog postupanja proširivanjem područja primjene i na direktora HACZ-a, jer da je u tom predmetu utvrđeno kako je ravnatelj Agencije za investicije i konkurentnost dužnosnik u smislu odredbi ZSSI-a. Međutim, tim rješenjima zakonitost odluke tuženika nije bila sudski potvrđena jer je u tom predmetu tužba odbačena i sudovi nisu ulazili u meritum stvari. Osim toga, Agencija za investicije i konkurentnost nije usporediva sa HACZ-om jer njome upravlja ravnatelj kojeg imenuje Vlada RH na temelju javnog natječaja. Navodi da je osnivač HACZ-a Republika Hrvatska, stoga se ne radi o agenciji ili direkciji Vlade RH jer HACZ nije osnovan uredbom Vlade RH niti je tužitelj imenovan od strane Vlade RH, već od strane Vijeća, kao posebnog upravljačkog tijela. Konačno, rukovodeća osoba HACZ-a nije ravnatelj, već direktor. Navedeno također predstavlja odlučujuću činjenicu jer se ne radi o sinonimima, a što proizlazi i iz volje zakonodavca za razlikovanjem tih pojmova, pa tako propisi kojima je uređeno područje državne uprave i područje

državnoslužbeničkih odnosa poznaju samo pojam ravnatelja, dok je položaj tužitelja kao direktora određen Zakonom o zračnom prometu. Iz navedenog je razvidno da odredba članka 3. stavka 1. podstavka 31. ZSSI-a nije primjenjiva na tužitelja. Slijedom svega iznesenog, predlaže žalbu odbiti i potvrditi prvostupanjsku presudu, uz naknadu troška odgovora na žalbu.

5. Žalba je osnovana.

6. Ispitujući pobijanu presudu sukladno odredbi članka 73. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12., 12/14., 94/16., 29/17. i 110/21., dalje: ZUS), ovaj Sud nalazi da je prvostupanjski upravni sud pogriješio kada je usvojio tužbeni zahtjev tužitelja.

7. Iz podataka spisa predmeta proizlazi da je na sjednici od 28. travnja 2015. tuženik utvrdio kriterije i donio odluku o tome koje agencije se smatraju agencijama Vlade RH u smislu odredbe članka 3. stavka 1. podstavka 35. ZSSI-a (sada podstavka 31.), odnosno zaključak o ravnateljima agencija koji se smatraju dužnosnicima u smislu te zakonske odredbe, među kojima je, između ostalog, i direktor HACZ-a.

8. U rješavanju ove upravne stvari, ovaj Sud polazi od pravnog shvaćanja izraženog u rješenju ovog Suda, poslovni broj: Usž-1055/16-2 od 21. travnja 2016., kojim je ocijenjeno zakonitim rješenje Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: Us-3565/15 od 9. veljače 2016., a kojim je odbačena tužba tužitelja u tom sporu, ravnatelja Agencije za investicije i konkurentnost, protiv navedenog zaključka tuženika kojim je utvrđen dužnosnikom u smislu članka 3. stavka 1. podstavka 35. ZSSI-a. Naime, tim zaključkom nije odlučeno o pravima i obvezama tog tužitelja, već je taj zaključak tuženik donio u skladu s odredbom članka 25. stavka 2. Pravilnika o načinu rada i odlučivanja Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa („Narodne novine“, broj: 105/14.). Tom odredbom propisano je da radi obavljanja zadaće iz svoje nadležnosti, tuženik ustrojava, vodi, ažurira i na Internet stranicama objavljuje, između ostalog, zajednički registar dužnosnika. Pri tom je ovaj Sud napomenuo da pravilnost stajališta tuženika prema kojem ravnatelj Agencije za investicije i konkurentnost jeste dužnosnik u smislu navedene odredbe ZSSI-a može biti predmetom ocjene u upravnom sporu tek u situaciji ako tuženik svojom odlukom odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu tužitelja kao izabranog ravnatelja navedene agencije. Izraženo pravno shvaćanje je primjenjivo u ovdje konkretnom slučaju.

9. Dakle, iz naprijed navedenog proizlazi da tuženik ima ovlast tumačiti odredbe ZSSI-a radi njihove pravilne primjene, u ovom slučaju odredbu članka 3. stavka 1. podstavka 31. ZSSI-a, kao i ovlast da utvrđuje krug dužnosnika o čemu vodi registar dužnosnika. Navedenom zakonskom odredbom propisano je da su dužnosnici u smislu tog Zakona ravnatelji agencija i direkcija Vlade RH te ravnatelji zavoda koje imenuje Vlada RH.

10. Obzirom na naprijed navedeno, te imajući u vidu okolnosti konkretnog slučaja, a to su da je, sukladno odredbama Zakona o zračnom prometu, HACZ, čiji je osnivač Republika Hrvatska, pravna osoba s javnim ovlastima koja obavlja djelatnost od interesa za Republiku Hrvatsku, da osnivačka prava vrši Vlada RH kojoj HACZ odgovara za svoj rad i kojoj podnosi godišnje izvješće o svom radu, kao i godišnji program rada te financijski plan za sljedeću godinu i da Vlada RH daje suglasnost na imenovanje direktora HACZ-a, kojeg imenuje Vijeće HACZ-a, pri čemu Vijeće na prijedlog nadležnog ministra imenuje Vlada RH, to je, prema ocjeni ovog Suda,

pravilan zaključak tuženika da je HACZ agencija Vlade RH i, stoga, tužitelj dužnosnik u smislu citirane zakonske odredbe.

11. Osporena odluka donesena je u granicama zakonom propisanih ovlasti tuženika, koji je za svoju odluku naveo argumentirano obrazložene razloge, a koje prihvaća i ovaj Sud, jer su utemeljeni na pravilnom tumačenju mjerodavnog materijalnog prava, pa stoga nema osnove da se odluka tuženika ocijeni nezakonitom.

12. Kraj takvog stanja stvari, valjalo je usvojiti žalbu, poništiti prvostupanjsku presudu i odbiti tužbeni zahtjev.

13. Kako tužitelj nije uspio u sporu, to je, temeljem odredbe članka 79. stavka 4. ZUS-a, odbijen sa zahtjevom za naknadu troškova spora.

14. Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 74. stavka 2. i članka 79. stavka 6. ZUS-a, odlučiti kao u izreci.

U Zagrebu 2.lipnja 2023.

Predsjednica vijeća
Senka Orlić-Zaninović

Dokument je elektronički potpisan:

Senka Orlić-Zaninović

Vrijeme potpisivanja:

29-09-2023

08:49:11



DN:
C=HR
O=VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
2.5.4.97#0C11564154485220313336313333630303638
OU=Signature
S=Orlić-Zaninović
G=Senka
CN=Senka Orlić-Zaninović

Broj zapisa: **9-3085b-adb43**

Kontrolni broj: **00d08-fb234-68ae7**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan sljedećim certifikatom:
CN=Senka Orlić-Zaninović, 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.