



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

Poslovni broj: Usž-2137/22-2

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 sutkinja toga suda Senke Orlić-Zaninović, predsjednice vijeća, Eveline Čolović Tomić i Mirjane Čačić, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ane Matacin, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Dragana Kovačevića, kojeg zastupaju opunomoćenici Ivo Farčić, odvjetnik iz Zagreba, Baštijanova ZA I i Zlatko Tomažić, odvjetnik iz Zagreba, Međimurska 21, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, Zagreb, Ulica kneza Mislava 11/3, radi sukoba interesa, odlučujući o žalbi tužitelja, zastupanog po istim opunomoćenicima, protiv točke I. i III. izreke presude Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: Usl-3019/21-9 od 25. veljače 2022., te o žalbi tuženika protiv točke II. izreke iste prvostupanjske presude, na sjednici vijeća održanoj 15. srpnja 2022.

p r e s u d i o j e

- I Odbija se žalba tužitelja i potvrđuju točke I. i III. izreke presude Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: Usl-3019/21-9 od 25. veljače 2022.
- II Odbija se žalba tuženika i potvrđuje točka II. izreke presude Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: Usl-3019/21-9 od 25. veljače 2022.
- III Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova žalbenog postupka.

Obrazloženje

1. Osporenom presudom prvostupanjskog upravnog suda odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje odluke tuženika, broj: 711-I-1411-P-63/21-03-8 od 27. kolovoza 2021. godine u odnosu na točku I. i II. izreke (točka I. izreke), poništava se odluka tuženika, istog broja i datuma, u odnosu na točku III. izreke (točka II. izreke) te se određuje da svaka stranka snosi svoje troškove upravnog spora (točka III. izreke).

2. Odlukom tuženika od 27. kolovoza 2021., točkom I. izreke, utvrđeno je da je, propustom da po pisanom nalogu tuženika, u danom roku koji je protekao 24. veljače 2021., podnese pravilno i potpuno ispunjeni obrazac izvješća o imovinskom stanju dužnosnika, povodom prestanka obnašanja dužnosti predsjednika Uprave

trgovačkog društva Jadranski naftovod d.d., dužnosnik Dragan Kovačević, predsjednik Uprave tog trgovačkog društva do 25. rujna 2020., počinio povredu članka 10., u vezi s člankom 8. i 9. Zakona o sprječavanju sukoba interesa ("Narodne novine", broj 26/11., 12/12., 126/12., 48/13., 57/15. i 98/19.-dalje u tekstu: ZSSI). Točkom II. izreke tuženikove odluke se za opisanu povredu imenovanom dužnosniku, ovdje tužitelju, izriče sankcija iz članka 42. stavka 1. podstavka 2. ZSSI-a, obustava isplate dijela neto mjesečne plaće u ukupnom iznosu od 10.000,00 kn, koja će trajati 10 mjeseci te će se izvršiti u 10 jednakih uzastopnih mjesečnih obroka, svaki u pojedinačnom mjesečnom iznosu od 1.000,00 kn. Točkom III. izreke odluke tuženika nalaže se tužitelju, kao dužnosniku, da u roku od 15 dana od dana primitka ove odluke podnese pravilno i potpuno ispunjeni obrazac izvješća o imovinskom stanju dužnosnika povodom prestanka obnašanja dužnosti predsjednika Uprave trgovačkog društva Jadranski naftovod d.d., uz upozorenje da će u protivnom tuženik protiv dužnosnika pokrenuti novi postupak zbog povrede članka 8. i 9. ZSSI-a.

3. Tužitelj je, u zasebnim žalbama podnesenim po opunomoćenicima, osporio zakonitost pobijane presude, u točkama I. i III. izreke, zbog bitne povrede pravila sudskog postupka, pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja u sporu, pogrešne primjene materijalnog prava te zbog odluke o troškovima. U žalbenim razlozima, u bitnom, ističe da prvostupanjski sud samo prepisuje što je sve utvrđeno kod tužitelja (po čemu jest ili nije postupio), ne vodeći računa o istaknutim povredama i ne odlučujući o činjenicama i materijalnom pravu istaknutom u tužbi. Time je presuda ne samo nerazumljiva, nego nije ni moguće žaliti se na nju kad se sud o odlučnim činjenicama ne izjašnjava, niti daje valjane razloge niti se dotiče materijalnog prava vezanog za meritorno presuđenje. Tužitelj je mišljenja da ne spada u kategoriju dužnosnika s obvezom postupanja u smislu odredbi ZSSI-a, između ostalog i članka 16. toga Zakona, a što nastavno obrazlaže strukturom dioničara koja je, prema njegovom saznanju, takva da HZMO drži 37,26% dionica, Centar za restrukturiranje i prodaju (dalje: CERP) 26,28% dionica, Ministarstvo državne imovine 14,97% dionica, INA-Industrija nafte d.d. Zagreb 11,80% dionica, Hrvatska elektroprivreda d.d. 5,36% dionica, te OTP banka d.d., ADIKKO Bank d.d., Zagrebačka banka d.d., UNION d.d. i drugi mali dioničari ukupno 5% dionica. Slijedom navedenog, tužitelj drži da ne spada u opis članka 3. stavka 1. točke 37. ZSSI-a, prema kojem su dužnosnici predsjednici i članovi uprava trgovačkih društava koja su u većinskom državnom vlasništvu. Naime, JANAF d.d. je u državnom vlasništvu s 14,97% dionica, što znači da to društvo nije nikako u državnom vlasništvu, o čemu, međutim, prvostupanjski sud u osporenoj presudi ne zauzima nikakav stav. Upiše na definiciju pojma državne imovine iz članka 3. stavka 1. tada važećeg Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 94/13. i 18/16.), koji sadržajno citira, nakon čega zaključuje da to što se u smislu odredbi toga Zakona precizira da bi tu spadala i imovina fondova i društava, ne znači da takvo isto značenje ima i u odnosu na druge zakone, primjerice Zakon o mirovinskom osiguranju i Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, koji definiraju pojam vlasništva. Nadalje, tužitelj ističe kako nikada nije primio valjan poziv kojim bi bio pozvan da izvrši predmetnu obvezu, a niti tuženik u svojoj odluci navodi da bi ikada dostavio tužitelju bilo kakav poziv za postupanje, već je takav poziv dostavljan neformalnim oblicima komunikacije na adresu opunomoćenika. Stoga smatra da u postupanju tuženika nije ostvaren zakonski razlog za utvrđenje da bi odluka Povjerenstva bila zakonita, a to je da se stranka

pozove na postupanje kako to nalaže odredba članka 12. stavka 3. ZSSI-a. Iznoseći i druge razloge zbog kojih smatra nezakonitom prvostupanjsku presudu, a time posljedično i odluku o trošku, tužitelj predlaže ovom Sudu da u osporenom dijelu preinači presudu, podredno, presudu ukine i predmet vrati na ponovni postupak, uz dosudu zatraženih troškova upravnog spora (trošak sastava tužbe i pristupa na raspravu) uvećanih za troškove ove žalbe po iskazanoj specifikaciji.

4. Tuženik je izjavio žalbu protiv točke II. presude, pobijajući istu zbog pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. Drži netočnim utvrđenje iz pobijane presude prema kojem tuženik nije mogao naložiti tužitelju podnošenje pravilno i potpuno ispunjenog obrasca o imovinskom stanju, jer je ovaj nalog (poziv) usko povezan s točkama I. i II. izreke njegove odluke, kojima se utvrđuje povreda članka 8. i 9. ZSSI-a. Pritom tuženik iznosi kronologiju predmetnog postupka, u kojem je pozvao tužitelja da podnese izvješće o imovinskom stanju te je, nakon što to nije učinjeno, utvrdio povredu članka 10. ZSSI-a. Međutim, u trenutku kada je donesena osporena odluka, kojom se utvrđuje takva povreda, tuženik je uvidom u Registar dužnosnika koji ustrojava i vodi utvrdio da niti tada tužitelj nije ispunio svoju zakonsku obvezu podnošenja izvješća o imovinskom stanju, slijedom čega mu je ponovno naložio da ispuni tu obvezu, koju tužitelj nije ispunio do dana pisanja ove žalbe. U slučaju da tužitelj ne postupi po tom nalogu i ne podnese izvješće, tada bi se zakonska povreda također sastojala u propustu podnošenja izvješća po nalogu tuženika, ali za novo razdoblje koje počinje teći 15-tog dana od dana primitka odluke od 27. kolovoza 2021., kojom mu se nalaže ispunjenje obveze. Stoga bi se radilo o novoj povredi iste zakonske odredbe (članka 10. ZSSI-a), ukoliko tužitelj ne bi ni u ovom drugom ostavljenom roku podnio izvješće. Iz navedenog proizlazi pogrešnim utvrđenje prvostupanjskog suda da u konkretnom slučaju predmetni nalog nije sadržajno usko povezan s točkama I. i II. tuženikove odluke, te da nije mogao biti sadržan u toj odluci. Iznoseći i druge razloge zbog kojih smatra da je točka III. izreke njegove odluke na zakonu utemeljena, tuženik predlaže ovom Sudu da usvoji žalbu, poništi točku II. prvostupanjske presude te presudom riješi stvar na način da tužbeni zahtjev tužitelja u cijelosti odbije kao neosnovan.

5. Tužitelj, uredno pozvan, nije dostavio odgovor na žalbu tuženika, dok tuženik, u odgovoru na žalbu tužitelja, žalbene navode smatra neosnovanim, jer je prvostupanjski sud, pravilnom primjenom pravila sudskog postupka, pravilno i potpuno utvrdio činjenično stanje te je pravilnom primjenom materijalnog prava donio na zakonu osnovanu presudu. Citira članak 3. stavak 1. podstavak 37. ZSSI-a, prema kojem su predsjednici i članovi uprava trgovačkih društava koja su u većinskom državnom vlasništvu dužnosnici u smislu toga Zakona te, s tim u vezi, nastavno detaljnije opisuje zbog čega smatra da se ovdje radi o trgovačkom društvu u većinskom državnom vlasništvu. Pritom tuženik upire na članak 3. stavak 1. Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske, te na članak 14. stavak 2. Zakona o upravljanju državnom imovinom ("Narodne novine", broj 145/10. i 70/12.), koji se odnosi na Agenciju za upravljanje državnom imovinom, a sljednik koje je CERP, te na članak 3. stavak 1. podstavak 1. Zakona o upravljanju državnom imovinom ("Narodne novine", broj 52/18.), kojim je definiran pojam državne imovine, a koji podrazumijeva dionice i udjele u trgovačkim društvima čiji je imatelj Republika Hrvatska, HZMO te Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, ako ih je stekla u postupku sanacije i privatizacije banaka. S obzirom da je Zakonom o upravljanju državnom imovinom izričito propisano da se

državnom imovinom podrazumijevaju dionice i udjeli u trgovačkim društvima čiji imatelj je Republika Hrvatska i HZMO te da je Zakonom propisano kako je u nadležnosti CERP-a upravljanje u svojstvu zakonskog zastupnika dionicama i udjelima, odnosno osnivačkim pravima, čiji je imatelj ili ovlaštenik Republika Hrvatska, to udio od 37,26% dionica trgovačkog društva JANAF d.d., koje Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine drži za HZMO, te 14,97% dionica koje isto Ministarstvo drži za Republiku Hrvatsku, kao i 26,28% dionica koje drži CERP, odnosno ukupno 78,51% dionica predstavlja državnu imovinu te je, stoga, trgovačko društvo JANAF d.d., nedvojbeno u većinskom državnom vlasništvu, a članovi Uprave toga društva smatraju se dužnosnicima u smislu ZSSI-a. Kako je, dakle, trgovačko društvo JANAF d.d. u većinskom državnom vlasništvu, to je predsjednik Uprave istog društva dužnosnik u smislu odredbe članka 3. stavka 1. podstavka 37. ZSSI-a, kojeg obvezuju odredbe toga Zakona, pa tako i u dijelu koji se odnosi na obvezu podnošenja izvješća o imovinskom stanju. Navodeći i druge razloge zbog kojih smatra da je osporena presuda u pobijanom dijelu na zakonu utemeljena, tuženik predlaže ovom Sudu žalbu tužitelja odbiti kao neosnovanu.

6. Žalbe nisu osnovane.

7. Ispitujući osporenu presudu u granicama razloga navedenih u žalbama, sukladno odredbi članka 73. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj 20/10., 143/12., 152/14., 29/17. i 110/21. – dalje u tekstu: ZUS), ovaj Sud nalazi da je prvostupanjski upravni sud pravilno postupio kada je odbio tužbeni zahtjev tužitelja u odnosu na osporene točke I. i II. odluke tuženika, te poništio točku III. odluke tuženika.

8. Naime, prema odredbi članka 66. stavka 1. ZUS-a, protiv presude upravnog suda stranke mogu podnijeti žalbu zbog bitne povrede pravila sudskog postupka, pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja u sporu i pogrešne primjene materijalnog prava.

9. Sud nalazi da se osporena presuda prvostupanjskog upravnog suda ne može ocijeniti nezakonitom niti po jednoj osnovi propisanoj citiranom zakonskom odredbom iz razloga na koje tužitelj upire u žalbi. To stoga jer bitna povreda pravila sudskog postupka postoji kada upravni sud u tijeku spora nije primijenio ili je nepravilno primijenio odredbe ZUS-a, a to je utjecalo na donošenje zakonite i pravilne presude (članak 66. stavak 2.), čemu ovdje nije udovoljeno, jer je, prema podacima sveza spisa, postupak po tužbi tužitelja proveden sukladno odredbama ZUS-a, a osporena presuda, suprotno žalbenim navodima, sadrži sve propisano odredbom članka 60. toga Zakona, pa tako i u pogledu stavka 4. iste odredbe, koji propisuje što sve mora sadržavati obrazloženje presude, a koje je potpuno i jasno te u korelaciji s izrekom presude.

10. Kod toga, Sud nalazi potrebnim dodatno istaknuti da se obveza obrazlaganja presude ne može shvatiti kao zahtjev za detaljnim odgovorom na svaki navod, već opseg obrazlaganja odluke ovisi o prirodi iste te se utvrđuje prema okolnostima konkretnog slučaja i prirodi stvari, s tim da u obrazloženju moraju biti navedeni pravno odlučni razlozi na kojima je donesena odluka utemeljena, kako je to ovdje učinjeno, jer je u osporenoj presudi prvostupanjski sud naveo relevantne razloge kojima se rukovodio ocjenjujući zakonitost točke I. i II. odluke tuženika.

11. Pritom nije od utjecaja na zakonitost osporenog dijela presude okolnost što je, obrazlažući presudu, prvostupanjski sud uputio na obrazloženje tuženikove odluke,

kraj činjenice da je već tuženik dao detaljnu i jasnu analizu razloga kojima se rukovodio utvrđujući povredu članka 10. ZSSI-a, a koje razloge je, zbog nepotrebnog ponavljanja, osnovano prihvatio prvostupanjski sud, kao što ih prihvaća i ovaj Sud, jer su utemeljeni na dokazima koji prileže svezu spisa te na pravilnom tumačenju relevantnih odredaba materijalnog prava primijenjenog u postupku.

12. Nadalje, ovaj Sud nalazi da je prvostupanjski upravni sud osporenu presudu utemeljio na činjenicama i dokazima koji su u postupku pravilno i u potpunosti utvrđeni, nakon čega je, pravilnom primjenom mjerodavnog materijalnog prava na koje se izrijekom pozvao, osnovano zaključio da je trgovačko društvo JANAF d.d. u većinskom državnom vlasništvu te da je tužitelj, kao predsjednik Uprave tog društva, dakle, dužnosnik u smislu članka 3. stavka 1. podstavka 37. (ranije podstavka 41.) ZSSI-a, bio dužan podnijeti tuženiku izvješće o imovinskom stanju povodom prestanka obnašanja dužnosti, a što je propustio učiniti, čime je počinio povredu članka 10., u vezi članka 8. i 9. ZSSI-a.

13. Slijedom izloženog, Sud nalazi neosnovanim prigovore tužitelja kojima osporava status dužnosnika, pri čemu i u žalbi ponavlja da JANAF d.d. nije u većinskom državnom vlasništvu. Navedeni prigovor, naime, nema temelja u zakonu, a na koju okolnost se pravno relevantnim razlozima osvrnuo već i prvostupanjski sud u osporenoj presudi.

14. Neosnovano tužitelj ističe da mu tuženik nije dostavio poziv na izvršenje opisane obveze, jer je takva tvrdnja protivna podacima sveza spisa, kojem prileži zaključak od 1. veljače 2021., iz kojeg proizlazi da je tužitelj pozvan na podnošenje pravilno i potpuno ispunjenog važećeg obrasca izvješća o imovinskom stanju dužnosnika povodom prestanka obnašanja dužnosti, uz upozorenje na posljedice ako to ne učini u ostavljenom roku. Navedeni zaključak je, prema priloženoj dostavnici, tužitelj osobno zaprimio 9. veljače 2021., radi čega ovaj Sud ne nalazi povredu zakona na štetu tužitelja niti po toj osnovi.

15. Kako, dakle, iz dokaza pribavljenih u postupku proizlazi da je prvostupanjska presuda, u dijelu koji tužitelj osporava, donesena temeljem pravilno i potpuno utvrđenog činjeničnog stanja te pravilnom primjenom mjerodavnog materijalnog i postupovnog prava, a koji zaključak nije doveden u sumnju ni žalbenim navodima, to ovaj Sud nije našao osnove za usvajanje žalbe. Ovo osobito imajući u vidu da tužitelj pravilnost osporenog dijela presude pobija ukazujući na iste činjenice i dokaze na kojima je prvostupanjska presuda utemeljena, ali ih drukčije tumači, dajući u stvari svoje viđenje i ocjenu činjeničnog stanja utvrđenog u postupku te svoju interpretaciju primijenjenog materijalnog prava, što nije od utjecaja na drukčije rješenje ove upravne stvari.

16. Na kraju, Sud ne nalazi osnovanim ni žalbene navode tuženika koji osporava točku II. izreke prvostupanjske presude, smatrajući da je bilo zakonskog temelja da se u odluci, kojom je utvrđena povreda ZSSI-a zbog propusta u podnošenju propisanog izvješća, istodobno dužnosnik ponovno pozove na dostavu propisanog izvješća, uz upozorenje da će se protiv dužnosnika pokrenuti novi postupak ako ne postupi sukladno nalogu. Naime, i po ocjeni ovoga Suda, u konkretnom slučaju točkom III. izreke tuženikove odluke nije odlučeno o nekom tužiteljevom pravu/pravnom interesu/obvezi, već se ovdje u stvari radi o novom nalogu kojim tuženik poziva tužitelja na određeno postupanje te ga obavještava o radnjama koje će poduzeti s tim u vezi u novom postupku, dakle, radi se sadržajno o rješenju procesnog karaktera, kojeg je trebalo i donijeti u vidu posebnog akta, a ne kao

sastavni dio izreke prvostupanjske odluke. Stoga je prvostupanjski sud pravilno postupio kada je, osporenom točkom II. prvostupanjske presude, poništio točku III. izreke odluke tuženika, uz obrazloženje da ponovno davanje naloga dužnosniku za postupanje u skladu s odredbama ZSSI-a nije sadržajno usko povezano s točkama I. i II. izreke u glavnoj stvari, već se odnosi na moguće pokretanje novog postupka zbog povrede članka 8. i 9. ZSSI-a, što je, i po ocjeni ovoga Suda, stvar posebnog a ne ovog postupka.

17. U odnosu na zahtjev tužitelja za naknadu troškova žalbenog dijela predmetnog upravnog spora, ističe se da tužitelj nije uspio sa žalbom u ovom sporu pa mu, sukladno članku 79. stavku 4. ZUS-a, ne pripada pravo na naknadu tog troška, radi čega je navedeni zahtjev valjalo odbiti.

18. Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 74. stavka 1. i članka 79. stavka 6. ZUS-a, odlučiti kao u izreci ove presude.

U Zagrebu 15. srpnja 2022.

Predsjednica vijeća
Senka Orlić-Zaninović

Dokument je elektronički potpisan:
SENKA ORLIĆ-ZANINOVIĆ

Vrijeme potpisivanja:
15-08-2022
11:29:28



DN:
C=HR
O=VIŠOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
2.5.4.97-#130D48523133363133333630303638
L=ZAGREB
S=ORLIĆ-ZANINOVIĆ
G=SENKA
CN=SENKA ORLIĆ-ZANINOVIĆ