



REPUBLIKA HRVATSKA  
UPRAVNI SUD U RIJECI  
Erazma Barčića 3

REPUBLIKA HRVATSKA  
POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE  
O SUKOBU INTERESA

BROJ: 711-I-2032-P-48-14/15-17-1

PRIMLJENO: NEPOSREDNO - PREDANO POŠTI  
dana 18-06-2015 20

Omot u privitku. Prilog  
Poslovni broj: 2 UsI-569/15-11

## U IME REPUBLIKE HRVATSKE

### PRESUDA

Upravni sud u Rijeci, po sucu dr. sc. Alenu Rajku, uz sudjelovanje zapisničarke Sofije Germovšek, u upravnom sporu tužitelja Borisa Miletića, iz Pule, Kavferski put 23, kojeg zastupaju opunomoćenici iz Zajedničkoga odvjetničkog ureda Gorana Veljovića, Siniše Borštnera, Denisa Jelenkovića, Merime Ibrahimović, Andreja Stanića, Ivane Bilić Komparić, Milene Veljović i Vladimir Veljović, u Puli, Dobrilina 9, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Zagreb, Ulica kneza Mutimira 5/L, radi sukoba interesa, 9. lipnja 2015.,

### presudio je

Odbija se tužbeni zahtjev radi poništenja odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, broj: 711-I-521-P-48-14/15-07-4 od 4. ožujka 2015. godine.

### Obrazloženje

Odlukom tuženika, broj: 711-I-521-P-48-14/15-07-4 od 4. ožujka 2015., utvrđeno je da je tužitelj, kao dužnosnik istovremenim obnašanjem dužnosti gradonačelnika Grada Pule-Pola i obavljanjem funkcije člana Nadzornog odbora trgovačkog društva Brijuni Rivijera d.o.o., počinio povredu članka 14. stavka 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, broj 26/11, 12/12, 126/12 i 48/13 – proć. tekst, u nastavku teksta: ZSSI), te mu je za spomenutu povredu izrećena sankcija iz članka 42. stavka 1. ZSSI obustave isplate dijela neto mjesećne plaće u ukupnom iznosu od 4.000,00 kuna, koja će trajati četiri mjeseca, a bit će izvršena u četiri jednaka uzastopna mjesećna obroka, svaki u pojedinaćnom iznosu od 1.000,00 kuna. Svoju odluku tuženik je utemeljio, u bitnome, na utvrđenju tužiteljeva istovremenog obnašanja spomenutih dviju dužnosti/funkcija u razdoblju koje je započelo stupanjem na snagu važećeg ZSSI (10. ožujka 2011.), a trajalo je do 9. lipnja 2014., kada je tužitelj dao ostavku na ćlanstvo u Nadzornom odboru trgovaćkog društva Brijuni Rivijera d.o.o. Tuženik dodatno napominje da je već stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama (prijasnjeg) Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, broj 92/10, u nastavku teksta: ZID ZSSI) mogućnost ćlanstva dužnosnika u nadzornim odborima ogranićena samo na nadzorne odbore dijela izvanproraćunskih fondova, dok je istodobno u potpunosti prestala ranija mogućnost ćlanstva u nadzornim odborima trgovaćkih društava, ali tužiteljevo ćlanstvo u nadzornom odboru trgovaćkog društva u razdoblju do stupanja na snagu važećeg ZSSI (koji propisuje jednako ogranićenje) nije bilo protivno propisima kojima je uređen sukob interesa slijedom prijelaznih i završnih odredbi ZID ZSSI. Međutim, stupanjem važećeg ZSSI na snagu, zabrana ćlanstva dužnosnika u nadzornim odborima trgovaćkih društava propisana je beziznimno, neovisno je li rijeć o trgovaćkim društvima od posebnog interesa za državu ili za uću teritorijalnu jedinicu. Prilikom odlučivanja o visini sankcije, tuženik je kao otegotne okolnosti



utvrdio postupanje tužitelja protivno zakonskoj obvezi duže od tri godine te obavljanje funkcije u pravnoj osobi koja obavlja gospodarsku djelatnost, dok su kao olakotne okolnosti utvrđene činjenice da tužitelj nije primao novčanu naknadu za obavljanje spomenute funkcije, te da je u trenutku donošenja odluke tužitelj razriješio okolnost koja predstavlja povredu odredbi ZSSI.

Tužitelj osporava zakonitost tuženikove odluke i tvrdi, u bitnome, da tuženik odredbu članka 14. ZSSI tumači gramatički umjesto teleološki, propustivši poći od svrhe ZSSI, da u smislu ZSSI nije razvidna nikakva suštinska razlika između trgovačkih društava te ustanova i izvanproračunskih fondova, da odredbama ZSSI nije propisana obveza dužnosnika da podnese ostavku u slučaju otkrivanja okolnosti protivnih normama ZSSI, da je tužitelj ostavku na funkciju člana nadzornog odbora mogao dati tek nakon prestanka mandata ili opoziva od strane skupštine društva ili suda, da je prema propisima važećima u vrijeme početka obavljanja funkcije člana nadzornog odbora takav angažman bio dopušten, te da odredbama ZSSI nije propisan postupak usklađenja zatečenog stanja, iz čega ne proizlazi potreba takvog usklađenja, već navedeni Zakon djeluje *pro futuro*, a ne retroaktivno. Tužitelj predlaže da Sud poništi osporenu odluku tuženika.

Tuženik u odgovoru na tužbu ostaje kod navoda osporene odluke, te dodaje, u bitnome, da je, sukladno članku 57. ZSSI, prestao važiti prijašnji Zakon o sprječavanju sukoba interesa, a time i prijelazna odredba članka 13. ZID ZSSI po kojoj je tužitelj privremeno mogao nastaviti obavljati funkciju člana Nadzornog odbora navedenoga trgovačkog društva, da zakoni stupaju na snagu i obvezuju one na koje se primjenjuju protekom određenog vremena nakon njihove objave u „Narodnim novinama“ te se stupanjem zakona na snagu njegovi adresati smatraju upoznatima sa sadržajem zakona, a zakonske odredbe se na adresate primjenjuju neovisno o njihovoj volji, pri čemu se od tuženika, kao saborskog zastupnika u vrijeme donošenja spomenutih zakonskih izmjena, osobito opravdano očekuje poznavanje zakonskih odredbi koje ga obvezuju. Tuženik je u svojoj praksi prihvatao primjereni rok od 30 dana za usklađivanje ponašanja dužnosnika s odredbama ZSSI, međutim tužitelj situaciju sukoba interesa nije razriješio u razdoblju dužem od tri godine. Smatra da okolnost da Vlada Republike Hrvatske nije opozvala tužitelja kao člana spomenutoga Nadzornog odbora može upućivati na propust Vlade Republike Hrvatske, ali taj propust ne otklanja osobnu odgovornost tužitelja. Osporava tužbene navode vezane za ostavku u članstvu nadzornog odbora trgovačkog društva, jer je ostavka jedan od načina prestanka mandata člana nadzornog odbora te ne ovisi o odlukama drugih tijela društva, sukladno tada važećim odredbama članka 258.-260.a u vezi sa člankom 439. Zakona o trgovačkim društvima („Narodne novine“, broj 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 46/08, 137/09, 152/11 i 111/12). U prilog svojim stajalištima upire i na dosadašnju praksu upravnih sudova. Tuženik predlaže da Sud odbije tužbeni zahtjev.

U ovome sporu je 9. lipnja 2015. provedena rasprava, u odsutnosti uredno pozvanih stranaka.

Sud je izveo dokaze uvidom u dokumentaciju koja se nalazi u spisu predmeta upravnog postupka u kojem je donesena osporena odluka te u spisu ovoga upravnog spora.

Sud nije prihvatio prijedlog tužitelja da bude saslušan kao stranka, s obzirom na to da je saslušanje stranke tek supsidijarno dokazno sredstvo (čl. 264. Zakona o parničnom postupku, „Narodne novine“, broj 53/01, 91/92, 112/99, 88/01, 117/03, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11 – proč. tekst, 25/13 i 89/14, vezano za čl. 33. st. 5. Zakona o upravnim sporovima, „Narodne novine“, broj 20/10, 143/12 i 152/14, u nastavku teksta: ZUS), te da navedeni dokaz nije bilo nužno izvesti za rješavanje ovog spora, zbog razloga koji slijede iz nastavka ovog obrazloženja.

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja, Sud je utvrdio da tužbeni zahtjev nije osnovan.

Među strankama ovoga upravnog spora nesporno je da je tužitelj u predmetnom razdoblju imao položaj dužnosnika u odnosu na kojeg se primjenjuju odredbe ZSSI, te da je u tom razdoblju istodobno obnašao dužnosti/funkcije navedene u osporavanoj odluci tuženika.



Prema članku 1. stavku 2. ZSSI, svrha toga Zakona 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.

Normativni sustav uspostavljen odredbama ZSSI najvećim je dijelom striktne naravi, upravo kako bi u najvećoj mogućoj mjeri omogućio ostvarivanje svrhe Zakona, te smanjio prostor za dvojbe u njegovoj primjeni koje bi mogle dovesti do izigravanja te svrhe, kako u pogledu ponašanja dužnosnika, tako i povjerenja građana u njih.

Među striktnim normama ZSSI su i one kojima su dužnosnicima izrijekom postavljene određene zabrane i ograničenja (npr. čl. 7. i čl. 14). Objektivno postojanje spomenutih ponašanja i situacija zakonodavac je, dakle, imperativno vezao uz postojanje sukoba interesa, neovisno o subjektivnim elementima pojedinog slučaja, pa u odnosu na slučajeve obuhvaćene takvim normama nije potrebno niti dopušteno dodatno ocjenjivati nalazi li se dužnosnik u sukobu interesa, neovisno o razlozima kojima pojedini dužnosnik nastoji relativizirati neku od imperativnih zakonskih odredbi.

U takve norme pripada i članak 14. ZSSI, kojim je propisano, između ostalog, 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 (st. 1.), te da, iznimno, dužnosnici mogu biti članovi u najviše do dva upravna vijeća ustanova, odnosno nadzorna odbora izvanproračunskih fondova koji su od posebnog državnog interesa ili su od posebnog interesa za jedinicu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, osim ako posebnim zakonom nije određeno da je dužnosnik član upravnog vijeća ustanove, odnosno nadzornog odbora izvanproračunskog fonda po položaju. Za članstvo u upravnim vijećima ustanova, odnosno nadzornim odborima izvanproračunskih fondova dužnosnik nema pravo na naknadu, osim prava na naknadu putnih i drugih opravdanih troškova (st. 2.).

Izričaj odredbe članka 14. stavka 2. ZSSI, u dijelu koji glasi „odnosno nadzorna odbora izvanproračunskih fondova“ je jasan i nedvosmislen u pogledu ograničavanja mogućnosti članstva dužnosnika u nadzornim odborima isključivo na nadzorne odbore izvanproračunskih fondova. Neovisno o tehnici pravne interpretacije koja se primijeni, tako stipulirana odredba, sagledana u kontekstu cjelovitoga normativnog sustava ZSSI i njegovih prethodno iznesenih bitnih obilježja, ne ostavlja prostor za tumačenje prema kojem bi navedena norma dopuštala članstvo dužnosnika u nadzornom odboru trgovačkog društva.

Nadalje, tuženik je u odgovoru na tužbu iznio pravno utemeljene razloge zbog kojih su neosnovani tužbeni navodi vezani za (ne)postojanje propisane obveze dužnosnika da podnese ostavku u slučaju otkrivanja okolnosti protivnih normama ZSSI, navodnu nemogućnost podnošenja ostavke prije odgovarajućih odluka drugih tijela trgovačkog društva, okolnost da ga Vlada Republike Hrvatske nije opozvala iz članstva predmetnoga Nadzornog odbora, te za okolnost da odredbama ZSSI nije propisan postupak usklađenja zatečenog stanja.

Pri tome Sud dodatno napominje da bi akceptiranje tužiteljevih stajališta sadržanih u spomenutim tužbenim navodima ujedno bilo protivno načelima djelovanja dužnosnika normiranim u članku 5. stavku 1. i 2. ZSSI, kojim odredbama je propisano 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, te da su osobno odgovorni za svoje djelovanje u obnašanju javnih dužnosti na koje su imenovani, odnosno izabrani prema tijelu ili građanima koji su ih imenovali ili izabrali.

Sud prihvaća i ostale razloge navedene u obrazloženju osporavane odluke tuženika te u odgovoru tuženika na tužbu, koji razlozi proizlaze iz spisa predmeta upravnog postupka, te imaju uporište u mjerodavnome normativnom okviru.

U pogledu sankcije u predmetnom slučaju, Sud ističe da odluka o tome podliježe slobodnoj (diskrecijskoj) ocjeni tuženika, kao obliku slabije vezanosti javnopravnog tijela pravnom normom, u okviru zakonom dane ovlasti i sukladno svrsi radi koje je ovlast dana (čl. 5. st. 2. Zakona o općem upravnom postupku, „Narodne novine“, broj 47/09), dok je upravnosudski nadzor zakonitosti pojedinačne odluke donesene primjenom slobodne ocjene ograničen na zakonitost takve odluke, granice ovlasti i svrhu radi koje je ovlast dana (čl. 4. st. 2. ZUS-a).

Ovdje je nesporno da je izbor sankcije obavljen u okviru zakonom dane ovlasti. Pored toga, imajući na umu karakter predmetne povrede odredbi ZSSI, Sud ne nalazi da bi sankcija izrečena tužitelju bila protivna svrsi radi koje je ta ovlast dana.

Uzevši u obzir navedeno, osporena odluka tuženika ocjenjuje se zakonitom.

Trebalo je stoga, na temelju članka 57. stavka 1. ZUS-a, tužbeni zahtjev odbiti kao neosnovan.

U Rijeci, 9. lipnja 2015.

S u d a c

dr. sc. Alen Rajko, v.r.

#### UPUTA O PRAVNOM LIJEKU:

Protiv ove presude dopuštena je žalba Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske. Žalba se podnosi putem ovog Suda u tri (3) primjerka, u roku od 15 dana od dana primitka prijepisa ove presude.

#### Dostaviti:

- Zajedničkom odvjetničkom uredu Gorana Veljovića, Siniše Borštnera, Nadana Perića, Denisa Jelenkovića, Merime Ibrahimović, Andreja Stanića i Ivane Bilić Komparić, 52 100 Pula, Dobrilina 9

(Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa, 10 000 Zagreb, Ul. kneza Mutimira 5/L



Za točnost opravka – ovlaštena službenica  
Sofija Germovšek