



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

Poslovni broj: Usž-1342/2024-2

Primljeno:	01-10-2024	
Klasifikacijska oznaka	P-327/19	
Ustrojstvena jedinica:		
Uredbeni broj:	Prilozi:	Vrijednost:
2024-30		

U IME REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sutkinja toga suda, Senke Orlić-Zaninović, predsjednice vijeća, Eveline Čolović Tomić i Jelene Rajić, članica vijeća, te sudske savjetnice Nele Petrović, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Joska Roščića protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, Zagreb, Ulica Kneza Mislava 11/3, radi sukoba interesa, odlučujući o žalbi tužitelja protiv presude Upravnog suda u Splitu, poslovni broj: 14 Usl-1027/23-8 od 29. rujna 2023., na sjednici vijeća održanoj 2. srpnja 2024.

presudio je

Odbija se žalba tužitelja i potvrđuje presuda Upravnog suda u Splitu, poslovni broj: 14 Usl-1027/23-8 od 29. rujna 2023.

Obrazloženje

1. Presudom prvostupanjskog upravnog suda odbijen je tužbeni zahtjev za poništenje odluke tuženika, broj: 711-I-299-P-327-19/23-19-21 od 10. prosinca 2021. i odbijen zahtjev tužitelja za naknadom troškova spora.

1.1. Odlukom tuženika, točkom III. izreke, utvrđeno je da je tužitelj od 24. svibnja 2013. do donošenja osporene odluke, istovremenim obnašanjem dužnosti općinskog načelnika Općine Baška Voda i obavljanjem funkcije člana i zamjenika predsjednika Nadzornog odbora trovačkog društva Vodovod d.o.o., počinio povredu članka 14. 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/11), za koju povredu mu je, točkom VII. odluke, izrečena sankcija iz članka 42. stavka 1. podstavka 2. ZSSI/11 i to obustava isplate dijela neto mjesečne plaće u ukupnom iznosu od 3.000,00 kn u trajanju od 3 mjeseca koja će se izvršiti u 3 jednaka uzastopna mjesečna obroka, svaki u pojedinačnom mjesečnom iznosu od 1.000,00 kn te točkom V. izreke odluke tuženika utvrđeno da je sudjelovanjem u odlučivanju na sjednici predstavnika Skupštine trovačkog društva Vodovod d.o.o. dana 22. ožujka 2018. o imenovanju Željka Kordića i dr. za članove Nadzornog odbora istog društva, bez prijedloga općinskog vijeća Općine Baška Voda, počinio povredu članka 15. stavka 2. ZSSI/11.

2. Protiv presude tužitelj je izjavio žalbu iz svih zakonom propisanih razloga. U žalbi ukazuje na formalnu nevaljanost odluke tuženika, koja je donesena suprotno striktnim odredbama ZSSI/11 glede vremena predviđenog za trajanje postupka, da ta odluka nije donesena u proceduri propisanoj odredbama ZSSI/11, kao i da je povrijeđeno načelo javnosti postupka. U bitnom, smatra da je postupak trebalo provesti prema odredbama naknadno donesenog ZSSI-a iz 2021. godine, da nije obaviješten o održavanju sjednice na kojoj je donesena osporena odluka tuženika, a koja da mu je dostavljena nakon 16 mjeseci od dana donošenja, odnosno 15. ožujka 2023. godine. Odredbe ZSSI/11 propisuju da se upravni spor protiv odluke tuženika mora okončati u roku od 60 dana od dana pokretanja, dok postupak pred tuženikom može trajati neograničeno. Tek stupanjem na snagu ZSSI-a iz 2021. je trajanje postupka ograničeno na 6 mjeseci, pa drži da su se na trajanje postupka pred tuženikom trebale primijeniti zakonske odredbe o trajanju upravnog postupka kojima je propisano da postupak može trajati najviše 60 dana. U vezi povrede odredbe članka 14. stavka 1. ZSSI/11 ukazuje da su, osim njega, članovi nadzornog odbora predmetnog trgovačkog društva bili i općinski načelnici susjednih općina, a protiv kojih je tuženik, po kriteriju jednakog postupanja, također trebao pokrenuti postupke. Ovlaštenje tuženika jeste fakultativnog karaktera, ali *ratio legis* nalaže da tuženik ipak tako postupi. Sud je trebao utvrditi jesu li općinski načelnici susjednih općina bili članovi nadzornog odbora predmetnog trgovačkog društva i, ako jesu, je li protiv njih vođen postupak radi utvrđivanja sukoba interesa i kako je okončan. Ukazuje da od osnutka trgovačkog društva nije doveden u pitanje legitimitet njegovih upravljačkih i nadzornih tijela, a do izmjena u sastavu nadzornog odbora dolazilo je tijekom vremena samo zbog eventualnih personalnih promjena kao rezultata lokalnih izbora. Radi utvrđenja navedenih činjenica sud je trebao saslušati predložene svjedoke. U vrijeme glasanja o imenovanju za članove nadzornog odbora, jedan od imenovanih članova, Jozo Vranješ, nije više bio tužiteljev zet. Sud je prihvatio utvrđenja tuženika, iako je dužan neposredno izvesti dokaze i to nabrojanjem isprava u koje je izvršio uvid i potom, referirajući se na svaku pojedinačno, jasno iznijeti što je čitanjem svake pojedine isprave utvrdio te iz kojeg dijela pojedine isprave proizlazi zaključak o postojanju ili nepostojanju neke od relevantnih činjenica. Međutim, dokazi su izvedeni selektivno i posredno jer ih nije izvodio sud, već tuženik, a sud prihvatio činjenična utvrđenja tuženika kao dokazana. Pojašnjava da je trgovačko društvo Vodovod d.o.o. osnovano ugovorom o osnivanju više osnivača, jedinica lokalne samouprave, u trenutku kada se, sukladno zakonskoj obvezi, vodno poslovanje moralo izdvojiti iz poslovanja komunalnih društva u okviru čijih djelatnosti se do tog trenutka obavljalo. Općina Baška Voda je, zajedno s ostalim susjednim općinama, suosnivač predmetnog trgovačkog društva. Skupštine komunalnih trgovačkih društva su temeljem izričite zakonske odredbe, personificirane u osobi čelnika izvršne vlasti – općinskog načelnika. U situaciji kada je ta ovlast prenesena na zajedničko društvo, prenosi se i u dijelu u kojem je osnivačkim aktom društva određen suvlasnički dio, a ovlast izvire iz zakona i nikakav prethodni prijedlog predstavničkog tijela nije potreban. Ovlašt općinskog načelnika za imenovanje članova nadzornog odbora proizlazi iz zakonskih odredbi, a predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave ne predstavlja skupštinu društva, pa čak kad bi i imalo ovlast predlagati članove nadzornog odbora, općinski načelnik takvim prijedlogom ne bi bio vezan jer članove nadzornog odbora, temeljem zakona, imenuje samostalno. Slijedom svega naprijed navedenog, predlaže poništiti prvostupanjsku presudu i usvojiti tužbeni zahtjev.

3. Tuženik, u odgovoru na žalbu, u cijelosti osporava žalbene navode. Glede žalbenih navoda vezano za održavanje i pozivanje tužitelja na sjednicu na kojoj je donesena osporena odluka, obrazlaže da je postupanje tuženika bilo regulirano člankom 39. ZSSI/11 i Pravilnikom o načinu rada i odlučivanja Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa („Narodne novine“, broj: 105/14.). U potpunosti je netočan navod da tužitelj nije bio obaviješten o održavanju sjednice tuženika, a što proizlazi iz stanja spisa. Naime, održavanje sjednice tuženika radi donošenja odluke u konkretnom slučaju objavljeno je na mrežnim stanicama tuženika dana 7. prosinca 2021., a tužitelj je o održavanju sjednice obaviješten i putem e-maila od 8. prosinca 2021. godine. Slijedom navedenog, tužitelj je obaviješten o sjednici Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa sukladno pravilima postupka koja se primjenjuju u konkretnoj upravnoj stvari. Nadalje, odluka je donesena na javnoj sjednici održanoj 10. prosinca 2021., ali je otpisak odluke izrađen i poslan tužitelju naknadno, s određenim vremenskim odmakom, uvažavajući činjenicu da je nakon 25. prosinca 2021., stupanjem na snagu ZSSI-a iz 2021., tuženik svakodnevno zaprimao desetke zahtjeva za mišljenjem novih obveznika toga Zakona, koje je tuženik dužan donijeti u roku od 15 dana od zaprimanja zahtjeva te su do sredine 2021. stotine odluka i mišljenja izrađena s nedostatnim brojem kadrovskih kapaciteta. Međutim, okolnost što je tužitelj odluku zaprimio s određenim vremenskim odmakom nije od utjecaja na zakonitost donesene odluke i drugačije rješenje ove upravne stvari. Suprotno tvrdnji tužitelja, postupak pred tuženikom ni stupanjem ZSSI-a iz 2021. nije ograničen na rok od 6 mjeseci. Nadalje, obzirom da je prva radnja u predmetu uslijedila za vrijeme važenja ZSSI/11, to je postupak i dovršen prema odredbama tog Zakona. Vođenje, odnosno nevođenje postupaka protiv nekog drugog općinskog načelnika na iste ili slične okolnosti nije i ne može biti od utjecaja na donošenje odluke u ovom predmetu jer se u svakom predmetu utvrđuju činjenice od kojih ovisi konačan ishod postupka u svakom pojedinom slučaju. Napominje i da su se i protiv drugih općinskih načelnika vodili postupci te su donesene odluke, pa tako i protiv Joze Vranješa (točka I., II. i VI. odluke tuženika). Stoga je sud pravilno odbio dokazne prijedloge tužitelja, uzimajući u obzir da se sve relevantne činjenice mogu utvrditi uvidom u spis. Ukazuje da je točkom IV. izreke odluke obustavljen postupak u dijelu koji se odnosi na sudjelovanje tužitelja u postupku glasanja prilikom odabira Joze Vranješa. U konkretnom slučaju, imenovanje dužnosnika u nadzorni odbor trgovačkog društva je protivno zabrani iz članka 14. stavka 1. ZSSI/11, koja se odnosi na upravljačke i nadzorne funkcije, odnosno poslove upravljanja u poslovnim subjektima koja je propisana ZSSI/11 i koja odredba je formalne naravi te su je dužnosnici obvezni poštivati. Istovjetan stav za prirodu navedene zakonske odredbe zauzet je i u presudi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: Usž-2364/15. Nadalje, osim postupka propisanog Zakonom o trgovačkim društvima, potrebno je poštivati i proceduru iz članka 15. stavka 2. ZSSI/11 koja prethodi samom donošenju odluke o imenovanju članova uprava i nadzornih odbora trgovačkih društava u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, a kojom je propisano da skupštinama tih trgovačkih društava članove upravnih tijela i nadzornih odbora predlaže predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, koji prijedlog u konkretnom slučaju nije postojao, pa je nepotrebno raspravljati bi li tužitelj bio vezan takvim prijedlogom, već samo je li bila primijenjena procedura imenovanja. Slijedom svega navedenog, predlaže žalbu odbiti.

4. Žalba nije osnovana.

5. Ispitujući osporenu presudu u granicama razloga navedenih u žalbi, pazeći pri tome na razloge ništavosti po službenoj dužnosti, u skladu s odredbom članka 73. stavka 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 ne postoje razlozi zbog kojih se ista pobija. Prvostupanjski sud je za svoju odluku naveo valjane, argumentirano obrazložene razloge utemeljene na podacima sveza spisa i pravilnoj primjeni odredbi ZSSI/11 pa su neosnovani prigovori izneseni u tom pravcu.

6. Prema ocjeni ovoga Suda, pravilno je prvostupanjski sud ocijenio zakonitom odluku tuženika te utvrdio da su na pravilno utvrđeno činjenično stanje pravilno primijenjene odredbe članka 14. stavka 1. i članka 15. stavka 2. ZSSI/11.

7. Naime, odredba članka 14. stavka 1. ZSSI/11 bez iznimke propisuje zabranu istovremenog obnašanja javnih dužnosti i člana nadzornog odbora bilo kojeg trgovačkog društva, koje pravno stajalište je ovaj Sud izrazio u presudi, poslovni broj: Usž-2364/15-2 od 10. veljače 2016. godine. Suprotno žalbenim prigovorima, ova zabrana proizlazi iz odredbe ZSSI/11, i to prvenstveno onih koje se odnose na definiciju dužnosnika, plaće i naknade dužnosnika i obavljanje drugih poslova dužnosnika te propisanu iznimku prema kojoj 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 (članak 14. stavak 2. ZSSI/11).

8. Člankom 15. stavkom 2. ZSSI/11 propisano je da članove upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava u kojima jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave ima dionice ili udjele u vlasništvu (kapitalu društva) predlaže glavnoj skupštini, odnosno skupštini društva predstavničko tijelo jedinice lokalne i jedinice područne (regionalne) samouprave.

9. Člankom 48. stavkom 1. točkom 6. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj: 33/01 do 144/20) propisano je da općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan imenuje i razrješuje predstavnike jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u tijelima javnih ustanova, trgovačkih društava i dugih pravnih osoba iz članka 35. stavka 1. točke 5. toga Zakona, osim ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Posebni zakon, u konkretnom slučaju, jeste ZSSI/11, i to odredba članka 15. stavka 2. tog Zakona.

10. Prema podacima spisa proizlazi da je odluka skupštine trgovačkog društva Vodovod d.o.o. o imenovanju članova nadzornog odbora tog društva nesporno donesena bez prijedloga predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, koje utvrđenje nije dovedeno u sumnju žalbenim prigovorima.

11. Kraj takvog stanja stvari, prvostupanjski sud je osnovano ocijenio suvišnim prijedlog tužitelja za provođenjem dokaza, jer, i po ocjeni ovoga Suda, to ne bi dovelo do drukčije odluke u ovoj stvari s obzirom na ostale dokaze koji prileže spisu predmeta.

12. Kako je iz dokaza pribavljenih u postupku razvidno da je osporena presuda donesena temeljem pravilno i potpuno utvrđenog činjeničnog stanja te pravilnom primjenom mjerodavnog materijalnog prava, a koji zaključak nije doveden u sumnju ni žalbenim prigovorima, to ovaj Sud nije našao osnove za usvajanje žalbe. Ovo osobito imajući u vidu da tužitelj pravilnost osporene odluke 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 drugačije rješenje ove stvari.

13. Iz navedenih razloga, temeljem odredbe članka 74. stavka 1. ZUS-a, a sukladno ovlaštenju iz članka 169. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj: 36/24.), odlučeno je kao u izreci ove presude.

U Zagrebu 2. srpnja 2024.

Predsjednica vijeća
Senka Orlić-Zaninović

Dokument je elektronički potpisan:

Senka Orlić-Zaninović

Vrijeme potpisivanja:

02-09-2024

08:18:41



DN:
C=HR
O=VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
2.5.4.97=#DC1156415448522D31336313333630303638
OU=Signature
S=Orlić-Zaninović
G=Senka
CN=Senka Orlić-Zaninović

Broj zapisa: **9-30869-ff1d1**

Kontrolni broj: **0be66-d302d-e6732**

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.