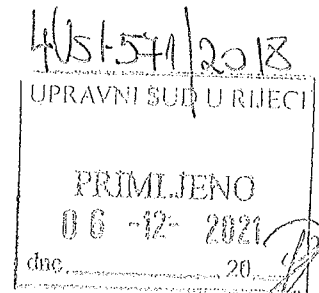




REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

Poslovni broj: Usž-4335/19-3



U IME REPUBLIKE HRVATSKE
P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Ane Berlengi Fellner, predsjednice vijeća, Mirjane Čačić i mr.sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, te sudske savjetnice Maje Domac, zapisničarke, u upravnom sporu tužiteljice Marije Hrebac iz zastupana po opunomoćeniku Ivanu Matiću, odvjetniku iz Zagreba, Slavenskog 1, protiv tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Zagreb, Ulica kneza Mutimira 5, radi sukoba interesa, odlučujući o žalbama tužiteljice i tuženika protiv presude Upravnog suda u Rijeci, poslovni broj: Us-571/18-7 od 16. svibnja 2019., na sjednici vijeća održanoj 14. listopada 2021.

presudio je

- I Odbija se žalba tužiteljice Marije Hrebac i potvrđuju točke I, II i V izreke presude Upravnog suda u Rijeci, poslovni broj: Us-571/18-7 od 16. svibnja 2019.
- II Odbija se zahtjev tužiteljice za naknadom troškova upravnog spora.
- III Žalba tuženika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa se uvažava i poništavaju točke III. i IV. izreke presude Upravnog suda u Rijeci, poslovni broj: Us-571/18-7 od 16. svibnja 2019.

Obrazloženje

1. Osporenom presudom prvostupanjskog suda pod točkom I. izreke odbijen je tužbeni zahtjev tužiteljice radi oglašavanja ništavom odluke tuženika, broj: 711-1-409-P-337-16/1810-11 od 21. ožujka 2018. godine. Pod točkom II. izreke odbijen je tužbeni zahtjev tužiteljice radi poništenja točke I. izreke odluke tuženika istog poslovnog broja i datuma. Pod točkom III. izreke poništena je točka II. izreke odluke tuženika navedenog broja i datuma. Pod točkom IV. izreke poništena je točka III. izreke iste odluke tuženika te je pod točkom V. izreke odlučeno da svaka stranka snosi svoje troškove upravnog spora. Navedenom odlukom tuženika, broj: 711-1-409-P-337-16/18-10-11 od 21. ožujka 2018., riješeno je: I. da je tužiteljica propustom da po pisanom pozivu priloži odgovarajuće dokaze potrebne za usklađivanje prijavljene imovine u Izvješću o imovinskom stanju dužnosnice od 6. studenog 2012., s imovinom utvrđenom u postupku provjere na temelju pribavljenih podataka od nadležnih državnih tijela, u odnosu na podatke o članstvu i primanju naknade za članove u Odboru za reviziju i rizike Croatia banke d.d., dužnosnica Marija Hrebac, direktorica Državne

agencije za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka (dalje: DAB), počinila povredu članka 27. Zakona o sprječavanju sukoba interesa (Narodne novine, broj 26/11., 12/12., 126/12., 48/13., 57/15., dalje: ZSSI), u vezi s člankom 8. i 9. istog Zakona. Pod točkom II. izreke osporene odluke odlučeno je da je tužiteljica istovremenim primanjem plaće za obnašanje dužnosti direktorice DAB-a i prigodnih nagrada, božičnica i dr., neoporezivih primitaka i to počev od 2014. u ukupnom iznosu od 2.500,00 kn, kao dužnosnica počinila povredu članka 7.d navedenog Zakona, pod točkom III. izreke odlučeno je da se za povrede ZSSI-a, opisane pod točkama I i II izreke osporene odluke, dužnosnici Mariji Hrebac izriče sankcija iz članka 42. stavak 2. podstavak 2. ZSSI-a, obustava isplate dijela neto mjesečne plaće u ukupnom iznosu od 3.000,00 kn, koja će trajati tri mjeseca te će se izvršiti u tri jednaka mjesečna obroka, svaki u pojedinačnom mjesečnom iznosu od 1.000,00 kn.

2. Protiv citirane presude prvostupanjskog suda žalbe su podnijeli tužiteljica koja pobija točku I., II. i V. izreke prvostupanjske presude, te tuženik koji pobija točke III. i IV. izreke iste presude.

3. Tužiteljica žalbu podnosi iz svih zakonom propisanih razloga osporavajući i odluku o troškovima. Smatra relevantnim razrješenje pravnog problema iznesen pred prvostupanjskim sudom je li tužiteljica uzimajući u obzir članak 3. stavak 2. ZSSI-a državni dužnosnik odnosno obnašateljica dužnosti ili ne te shodno tome mogu li se odredbe navedenog Zakona primijeniti na tužiteljicu te je li tužiteljica sukladno tome uopće mogla počiniti povredu članka 27. navedenog Zakona u vezi s člankom 8 i 9. istog. Tužiteljica ističe da se istu ne može smatrati državnim dužnosnicom odnosno obnašateljicom dužnosti u smislu članka 3. stavak 2. Zakona. Smatra da su izreka točke I. i točke III. prvostupanjske presude proturječne s obzirom da sud pod točkom I. odbija poništiti odluku da bi pod točkom III. izreke ipak poništio točku II. osporavane odluke tuženika. Prvostupanjski sud se u obrazloženju poziva na presudu poslovnog broja Usl-1742/13 koja je po mišljenju tužiteljice nezakonita zbog manjkavosti obrazloženja. Nadalje, smatra da je sud pogrešno i nepotpuno utvrdio činjenično stanje kada je zauzeo pravni stav prema kojem je tužiteljčin prigovor zastare neosnovan koji prigovor je otklonio i tuženik. Tužiteljica smatra kako nije državni dužnosnik niti obnašatelj dužnosti iz članka 3. stavak 2. Zakona, budući da Vlada RH nikada nije donijela provedbeni propis odnosno popis osoba koji su dužni postupati po ovom Zakonu, a što je bila dužna učiniti, navodeći da je popis osoba od 27. ožujka 2013., krivotvorina (mišljenje 83-13 od 22. ožujka 2013.). Tvrdi da je u cijelosti postupila po zaključku tuženika pa nije bilo osnove za novčano kažnjavanje, to posebno što nije jasno koje to dokaze je tužiteljica propustila dostaviti tuženiku kada je tuženik sam pribavio dokaze redovnom provjerom podataka kao što stoji u obrazloženju. Tuženik u odgovoru na tužbu navodi da je tužiteljica trebala dostaviti dokaz da nije bila članica revizorskog odbora kada je ispunjavala imovinsku karticu što je po tužiteljicu nemoguće jer negativne činjenice se ne dokazuju. Predlaže usvojiti žalbu te prvostupanjsku presudu u pobijanom dijelu preinačiti na način da se prihvati tužbeni zahtjev u cijelosti, podredno, da se vrati predmet prvostupanjskom sudu uz naknadu troškova postupka kao i ove žalbe, popisujući trošak žalbe.

4. Tuženik žalbom pobija točke III. i IV. izreke osporene presude ističući da je sud pogrešno utvrdio da se iznosi koje je dužnosnica primila od 2014-2016 godine mogu smatrati plaćom tužiteljice u smislu članka 4. stavak 1. ZSSI-a, a posljedično tome je pogrešno zaključio kako navedeni iznosi ne predstavljaju dodatne naknade za poslove obnašanja javne dužnosti, koje su zabranjene člankom 7.d. Iznosi primljeni u

navedenim godinama su isplaćeni tužiteljci po osnovi prigodnih nagrada, božićnica i drugih neoporezivih primitaka što je tuženik utvrdio neposrednim uvidom u informacijski sustav Porezne uprave pa tako u evidenciji o dohocima i primicima PU da je za 2015. godinu tužiteljci evidentiran isplaćeni neoporezivi primitak po šifri 22-prigodne nagrade (božićnica, godišnji odmor...), nagrade radnicima za navršene godine staža, do propisanog iznosa, u ukupnom iznosu od 2.500,00. Isti iznos i pod istom šifrom isplaćen je tužiteljci i u 2015. i 2016. godini. Iznosi su isplaćeni 22. srpnja 2014. (2.000,00 kn), 24. srpnja 2015. (2.000,00 kn), 23. prosinca 2015. (500,00 kn), 19. srpnja 2016. (2.000,00 kn) i 23. prosinca 2016. (500,00 kn). I sama tužiteljica je u očitovanju na zaključak tuženika od 7. travnja 2017., navela kako je u DAB-u osim osnovne plaće, propisanom ugovorom o radu i Pravilnikom o plaćama i naknadama zaposlenika Agencije, primala i druge iznose te navela u vezi predmetnih isplata kako joj se, ovisno o rezultatima pregovora sa Sindikatom zaposlenih u državnim uredima, agencijama i fondovima Hrvatske te usporedo sa postupanjem Ministarstva financija na godišnjoj razini, u pravilu isplaćivalo do maksimalno dozvoljenog neoporezivog iznosa od 2.500,00 kn za božićnice ili uskrsnice ili regres za godišnji odmor. Obzirom na razdoblje izvršenih uplata (srpanj i prosinac) tuženik zaključuje kako se radilo o regresima za godišnji odmor i božićnicama. Prvostupanjski sud pogrešno tumači i primjenjuje odredbu članka 4. stavak 1. Zakona u ovom slučaju jer je zakonodavac navedenom odredbom propisao kako se plaćom dužnosnika, u smislu navedenog Zakona, smatra svaki novčani primitak za obnašanjem javne dužnosti (osim naknade putnih i drugih troškova za obnašanje javne dužnosti). Navedeni pojam definiran je na takav način iz razloga što dužnosnici za obnašanje dužnosti mogu primati plaću, ali i naknadu – kao što je to u slučaju dužnosnika koji dužnost obnašaju u tijelima lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave. Naime, člankom 90. stavak 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da općinski načelnik, gradonačelnik, župan i njegovi zamjenici mogu odlučiti hoće li dužnost na kojoj su izabrani obavljati profesionalni ili volonterski. Navedene osobe, koje dužnost ne obavljaju profesionalno, imaju sukladno članku 90a. stavak 1. istog Zakona, pravo na naknadu za rad. Ova naknada smatra se plaćom u smislu članka 4. stavak 1. Zakona. Stoga intencija zakonodavca kroz definiranje pojma u članku 4. stavak 1. ZSSI-a bila je podvesti pod pojam plaće one primitke (naknade) koje dužnosnici primaju za obnašanje javne dužnosti u slučajevima kada ne primaju plaću (u radnopravnom smislu). Ovako definirani pojam plaće određen je prvenstveno zbog sankcija propisanih člankom 42. navedenog Zakona, odnosno sankcije obustave isplate dijela neto mjesečne plaće na koji način ova sankcija za povrede odredbi ZSSI-a može izvršiti i na (volonterskoj) naknadi koju dužnosnik prima za obnašanje javne dužnosti. Svaki drugi primitak, isplaćen uz plaću ili uz naknadu za obnašanje javne dužnosti ne može se smatrati plaćom u smislu članka 4. stavak 1. navedenog Zakona kao što to pogrešno zaključuje prvostupanjski sud, već eventualno dodatnom naknadom u smislu članka 7d. Naime, ukoliko bi se prihvatilo stajalište prvostupanjskog suda da bi se svi primitci koje dužnosnik prima za poslove obnašanja dužnosti, pa tako i božićnica i regres, mogli smatrati plaćom dužnosnika odredba članka 7d. navedenog Zakona bila bi suvišna, odnosno bila bi defacto neprimjenjiva. Radnopravni status tužiteljice, kao direktorice DAB-a ne isključuje i ne može isključivati primjenu ZSSI-a u konkretnom slučaju, s obzirom da je navedeni Zakon specijalni zakon koji se primjenjuje na određenu kategoriju, namećući im prava i obveze (ograničenja na temelju statusa dužnosnika kojeg imaju). Poziva se na odredbu članka 7d. navedenog Zakona koji

izričito, jasno i nedvosmisleno propisuje da je dužnosnicima (tako i tužiteljici) zabranjeno primiti dodatnu naknadu za poslove obnašanja javnih dužnosti, prema tome, zabranjeno je primiti dodatnu naknadu povrh plaće, osim naknade troškova nastalih u obavljanju poslova dužnosnika (primjerice naknada materijalnih troškova u mjesečnom, paušalnom iznosu – zastupnički paušal koji tužiteljica u tužbi spominje). ZSSI-i ne razlikuje kategorije dužnosnika u smislu različite primjene zakona, odnosno odredbe navedenog Zakona se na jednaki način primjenjuju na sve dužnosnike propisane člankom 3. istog Zakona. Upravo stoga se ograničenja i zabrane propisane ZSSI-om pa tako i člankom 7d. istog Zakona primjenjuju na jednaki način kako na one dužnosnike koji dužnost obnašaju u tijelima državne uprave JLS tako i na one dužnosnike koji dužnost obnašaju primjerice u trgovačkim društvima u većinskom državnom vlasništvu ili državnim agencijama. Činjenica da je radnopravni status tužiteljice uređen ugovorom o radu, Zakonom o radu i internim Pravilnikom DAB-a ne isključuje i ne može isključivati primjenu odredbe članka 7. ZSSI-a. Božićnice i regresi za korištenje godišnjeg odmora isplaćene do određenog iznosa ne smatraju se u računovodstvenom i poreznom smislu plaćom radnika, već se smatraju prigodnim nagradama, koje do određenog iznosa nisu oporezive porezom na dohodak. Tuženik ukazuje pritom na mišljenje Ministarstva financija – Porezne uprave od 30. siječnja 2015. godine kojeg citira. Ističe da ZSSI-i ne razlikuje kategorije dužnosnika u smislu različite primjene zakona, odnosno kako se odredbe istog pa tako i ograničenja i zabrane koje navedeni Zakon propisuje na jednaki način primjenjuje na sve dužnosnike. Pritom ukazuje na praksu tuženika koja je potvrđena presudama kako upravnih sudova tako i Visokog upravnog suda RH u slučajevima primanja božićnica, darova u naravi i regresa za godišnji odmor, kao dodatnih naknada za obnašanje dužnosti, u slučajevima dužnosnika koji dužnost obnašaju u JLS. Tuženik je u navedenim predmetima utvrđivao kako primanja ovih isplata od strane dužnosnika koji dužnost obnašaju u JLS predstavlja povredu zabrane propisane člankom 7d. navedenog Zakona. Povrede odredbi ZSSI-a utvrđuju se neovisno o tome predstavljaju li određeno postupanje dužnosnika ujedno i povredu odredbi nekog drugog zakona, te tuženik zaključuje kako je u konkretnom slučaju izvor prava iz radnog prava koji se primjenjuje na tužiteljicu, a na temelju zaposlenja u DAB-u, ne mogu i ne smiju anulirati odredbu ograničenja koje propisuje ZSSI-a. S obzirom na sve navedeno tuženik naglašava kako bi različitom primjenom odredbe članka 7d. ZSSI-a na različite kategorije dužnosnika (lokalni dužnosnici i direktori državnih agencija) jedni bili dovedeni u povoljniji položaj u odnosu na primjenu zakona, što nije bila intencija za zakonodavca, a niti u duhu navedenog Zakona. Predlaže poništiti presudu u točkama III. i IV. i otkloniti nedostatke odnosno potvrditi osporavanu odluku tuženika. Tuženik se očitovao o žalbi tužiteljice ostajući pri svim navodima iz žalbe.

5. Žalba tužiteljice izjavljena protiv točke I., II. i V. izreke osporene presude nije osnovana.

6. Žalba tuženika izjavljena protiv točke III. i IV. izreke osporavane presude je osnovana.

7. Kao prvo treba reći da ovaj Sud u cijelosti prihvaća stajalište prvostupanjskog upravnog suda da u konkretnom slučaju ne postoji niti jedan od razloga za utvrđivanje ništavosti osporene odluke koji razlozi ništavosti su propisani odredbom članka 128. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09.).

8. Nadalje, pravilnim je prvostupanjski upravni sud također utvrdio da je tužiteljica, zaposlena na radnom mjestu direktorice DAB-a (Državna agencija za osiguranje

štednih uloga i sanaciju banaka), obnašateljica dužnosti koju imenuje Vlada Republike Hrvatske te se stoga odredbe Zakona o sprečavanju sukoba interesa na odgovarajući način odnose i na tužiteljicu. Naime, nespornim proizlazi da je tužiteljica podnijela izvješće o imovnom stanju (6. studenoga 2012. godine) u kojem nije navela da je članica Odbora za reviziju i rizike Croatia banke d.d. te da za članstvo u ovom tijelu prima naknadu (što nije učinila niti prilikom ispunjavanja izvješća a niti prilikom svake godine u kojoj je naknada ostvarena). Utvrđeno je da tužiteljica nije osporavala navedene utvrđene činjenice od strane tuženika niti zaprimljene iznose te da je tužiteljici isplaćena božićnica u godini 2014., 2015. i 2016. godini. Postupajući na navedeni način tužiteljica je kako to utvrđuje prvostupanjski upravni sud propustila postupiti u skladu sa odredbama ZSSI-o odnosno propustila unijeti točne i potpune podatke o svim primitcima koje ostvaruje u trenutku ispunjavanja izvješća odnosno istekom godine u kojoj je primitak ostvaren u skladu s odredbom članka 8. stavak 7. navedenog Zakona slijedom čega je povrijedila odredbu članka 27. istog Zakona. Nadalje, treba reći da se odredbe ZSSI-a u smislu odredbe članka 3. stavak 2. istog Zakona primjenjuju i na obnašatelje dužnosti koje kao dužnosnike imenuju ili potvrđuje Hrvatski sabor, imenuje Vlada Republike Hrvatske ili Predsjednik Republike Hrvatske, osim osoba koje imenuje Predsjednik Republike Hrvatske u skladu s odredbama Zakona o službi u oružanim snagama RH. Tužiteljica je kao direktorica Državne agencije za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka obvezna postupiti sukladno odredbama navedenog Zakona, to stoga što se obnašatelj dužnosti direktora navedene Državne agencije ima smatrati dužnosnikom u smislu odredbi Zakona, odnosno odredbi ZSSI-a, odnosno njegov status dužnosnika proizlazi iz odredbi navedenog Zakona.

9. Nadalje, Sud ocjenjuje neosnovanim prigovor tužiteljice o zastari pokretanja i provođenja postupka utvrđivanja sukoba interesa iz nadležnosti tuženika s obzirom da zastara za navedeno nije propisana odredbama ZSSI-a koje pravno shvaćanje je i ovaj Sud iznio u više svojih presuda (npr. Usž-1358/17 i dr.).

10. Međutim, ovaj Sud ocjenjuje pogrešnim utvrđenje prvostupanjskog upravnog suda da se naprijed navedeni iznosi koje je tužiteljica primila u razdoblju od 2014. do 2016. godine po osnovi prigodnih nagrada, božićnica i dr. smatraju plaćom tužiteljice u smislu članka 4. stavak 1. navedenog Zakona obrazlažući navedeno da tužiteljica iako obnašateljica dužnosti u smislu odredbe članka 3. stavak 2. ZSSI-a je u radnom odnosu na temelju sklopljenog ugovora o radu na neodređeno vrijeme pa da se prava i obveze iz radnog odnosa poglavito pravo na plaću i ostala materijalna prava ima primijeniti prvenstveno Zakon o radu. Zauzima stajalište da se na radnopravni status tužiteljice (pa tako i pravo na plaću te druge primitke iz radnog odnosa) ne primjenjuje, niti jedan drugi propis u kojima postoje odredbe o plaćama dužnosnika na koje se primjenjuje ZSSI, već ugovor o radu, Zakon o radu, Pravilnik o plaćama i naknadama i drugim primitcima radnika te odluke poslodavaca.

11. Naime, uz nesporno utvrđene činjenice da je tužiteljica kao direktorica DAB-a, obnašateljica dužnosti koju imenuje Vlada Republike Hrvatske obvezna postupati po odredbama ZSSI-a, odnosno činjenica da je tužiteljica zaključila ugovor o radu ne isključuje i ne može isključivati primjenu odredbi ZSSI-a to posebno imajući u vidu odredbu članka 7d. navedenog Zakona. Stoga primanje isplata po navedenoj osnovi od strane dužnosnika predstavlja povredu zabrane propisane odredbom članka 7d. navedenog Zakona.

12. Suprotno izraženom shvaćanju u obrazloženju osporene presude prvostupanjskog upravnog suda ovaj Sud pravilnim ocjenjuje shvaćanje tuženika da se svaki drugi primitak isplaćen uz plaću ne može smatrati plaćom u smislu članka 4. stavak 1. citiranog Zakona, već drugim dodatkom u smislu članka 7.d. Naime, citirani Zakon se kao poseban zakon primjenjuje jednako u odnosu na sve dužnosnike pa je dužnosnicima primjenom odredbe članka 7.d. citiranog Zakona izričito zabranjeno primiti dodatne naknade uz plaću za obavljanje svoje javne dužnosti.

13. Stoga je, uvažena žalba tuženika u odnosu na točku III. i IV. izreke osporene presude prvostupanjskog upravnog suda budući je isti sud neosnovano postupio kada je pod točkom III. i IV. osporavane presude poništio točke II. i III. osporavane odluke tuženika. Naime, s obzirom na naprijed navedeno i utvrđeno točka III. izreke odluke tuženika koja se odnosi na sankciju poradi utvrđenih povreda Zakona o sprečavanju sukoba interesa je sastavni dio točke I. i II. izreke odluke tuženika s kojim točkama čini neodvojivu cjelinu zakonita. Stoga je poništena i točka IV. izreke presude jer ista nije samostalna već sastavni dio odluke tuženika pod 7. I. i II. izreke.

14. Naime, citirana odredba 7d. ZSSI-a propisuje da je dužnosnicima zabranjeno primiti dodatnu naknadu za poslove obnašanja javnih dužnosti.

15. Obzirom na naprijed navedeno i utvrđeno trebalo je na temelju odredbe članka 74. stavka 1. ZUS-a riješiti kao pod točkom I. i II. izreke presude, a na temelju odredbe članka 74. stavak 2. istog Zakona kao pod točkom III. izreke presude.

U Zagrebu 14. listopada 2021.

Predsjednica vijeća
Ana Berlangi Fellner, v.r.

Za točnost otpis – ovlaštenu službenik

Tanja Nemčić

