



REPUBLIKA HRVATSKA
Povjerenstvo za odlučivanje
o sukobu interesa



Ur.broj:

Broj: M-279/13

Zagreb, 2. listopada 2013.

Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo), na temelju članka 30. stavka 1., podstavka 2. Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, broj 26/11., 12/12., 126/12. - Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, te 48/13. – pročišćeni tekst Zakona, u daljnjem tekstu: ZSSI), **na zahtjev dužnosnika Aleksandra Goluba, člana Uprave trgovačkog društva Odašiljači i veze d.o.o., za davanjem mišljenja Povjerenstva** na 27. sjednici, održanoj 2. listopada 2013. godine daje sljedeće

MIŠLJENJE

Sklapanje ugovora između trgovačkog društva Odašiljači i veze d.o.o. u kojem dužnosnik Aleksandar Golub obavlja dužnost člana uprave i javne ustanove Hrvatska akademska i istraživačka mreža CARNet, u kojoj funkciju pomoćnika ravnatelja za mrežnu infrastrukturu obnaša s dužnosnikom povezana osoba, ne predstavlja situaciju sukoba interesa u smislu odredbi ZSSI-a.

Obrazloženje

Povjerenstvo je zaprimilo zahtjev dužnosnika Aleksandra Goluba, člana uprave trgovačkog društva Odašiljači i veze d.o.o., za davanjem mišljenja Povjerenstva koji je u knjigama ulazne pošte zaveden pod poslovnim brojem 711-U-3765-M-279/13, dana 26. rujna 2013., povodom kojeg se vodi predmet broj M-279/13.

Člankom 3. stavkom 1. podstavkom 41. ZSSI-a je propisano da su predsjednici i članovi uprava trgovačkih društava koja su u većinskom državnom vlasništvu dužnosnici u smislu odredbi navedenog Zakona. Člankom 6. stavkom 1. i 2. ZSSI-a propisano je da su u slučaju dvojbe je li neko ponašanje u skladu s načelima javnih dužnosti, dužnosnici dužni zatražiti mišljenje Povjerenstva, koje je potom najkasnije u roku od 15 dana od dana primitka zahtjeva, dati obrazloženo mišljenje na zahtjev dužnosnika.

U zahtjevu se u bitnom navodi da je Vlada Republike Hrvatske u svrhu realizacije ciljeva iz Strategije razvoja širokopojasnog pristupa u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2012. do 2015. godine donijela Zaključak Klasa: 022-03-13-07-04, Ur.broj: 50301-05-20-132 od 17. siječnja 2013. godine kojim je pokrenula projekt objedinjavanja svjetlovodne infrastrukture u trgovačkim društvima u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske.

Programom Vlade Republike Hrvatske za razdoblje od 2011. do 2015. godine utvrđeno je da će se ICT politika ostvariti u području razvoja elektroničke komunikacijske infrastrukture, gradnjom optičke mreže u Republici Hrvatskoj korištenjem već postojećih sagrađenih optičkih mreža velikih državnih tvrtki, koje ih jednim dijelom ne koriste. Tim projektom bi se integrirale već sagrađene optičke mreže, a dodatno bi se gradilo ono što nedostaje za potpunu integraciju, čime bi se dobila državna optička mreža na cijelom teritoriju Republike Hrvatske.

U zahtjevu se nadalje navodi da je u Strategiji razvoja širokopojasnog pristupa u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2012. do 2015. godine („Narodne novine“, broj 144/11.) kao jedna od mjera za poticanje djelotvornog tržišnog natjecanja predviđeno upravljanje izgrađenom elektroničkom komunikacijskom infrastrukturom trgovačkih društava u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske, u svrhu optimalnog iskorištenja raspoloživih komunikacijskih kapaciteta i njihova stavljanja na tržište, čime bi se svim zainteresiranim operatorima elektroničkih komunikacija otvorila mogućnost korištenja tih kapaciteta uz jednake uvjete. Projekt objedinjavanja svjetlovodne (optičke) infrastrukture u trgovačkim društvima u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske utvrđen je i Strateškim planom Ministarstva uprave – Uprava za e-Hrvatsku za razdoblje od 2013. do 2015. godine, kroz opći cilj 4. „Unapređenje kvalitete javnih usluga kroz djelotvornu primjenu ICT-a u radu javne uprave“ te kroz posebni cilj 4.1. „Razvoj i standardizacija informacijske i komunikacijske infrastrukture“.

Vlada Republike Hrvatske je na temelju ranije navedenog Zaključka donijela Odluku o izboru i zadaćama nositelja operativne provedbe projekta objedinjavanja svjetlovodne infrastrukture u trgovačkim društvima u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 46/13.) kojom je odredila trgovačko društvo Odašiljači i veze d.o.o. nositeljem operativne provedbe predmetnog projekta. Dužnosnik pritom napominje da je svrha projekta unificiranje i standardiziranje ponude na tržištu elektroničkih komunikacija radi omogućavanja korištenja navedene elektroničke komunikacijske infrastrukture i usluga za sve pod jednakim uvjetima, prema načelu „otvorenog pristupa mreži“. Slijedom navedenog, realizacijom projekta nastala bi javna elektronička komunikacijska mreža.

Dužnosnik u predmetnom zahtjevu nadalje navodi da je Hrvatska akademska i istraživačka mreža CARNet, javna ustanova, koju je osnovala Vlada Republike Hrvatske za razvoj i izgradnju informacijskih čvorišta i mreža, promoviranje informacijske tehnologije, te za obavljanje ostalih poslova iz područja informacijskih znanosti koje podržavaju kontinuirani razvoj akademske i istraživačke te odgojno-obrazovne zajednice Republike Hrvatske. Za potrebe svojih članica CARNet nabavlja usluge najma telekomunikacijskih kapaciteta te nastoji pribaviti što kvalitetniju uslugu za ograničeni iznos financijskih sredstava koja ima na raspolaganju u proračunu. Stoga bilo kakva dodatna pogodnost koja se može ostvariti na tržištu, koristi CARNet-u, zbog uštede financijskih sredstava.

Dokumentima na koje se dužnosnik u predmetnom zahtjevu poziva, Vlada Republike Hrvatske nalaže korištenje javne elektroničke komunikacijske mreže za potrebe mreže CARNet, a obzirom na topologiju te dvije mreže, kao i na potrebu i obvezu optimalnog raspolaganja dodijeljenim financijskim resursima, prema dužnosnikovim navodima, sa stajališta CARNet za upravo takvo rješenje postoji i prijeka potreba.

Dužnosnik navodi da je na prijedlog Vlade Republike Hrvatske, nadzorni odbor trgovačkog društva Odašiljači i veze d.o.o. imenovao za člana uprave tog trgovačkog društva osobu čijim imenovanjem je nastala situacija potencijalnog sukoba interesa u smislu članka 13. Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj 90/11. i 83/13.). Naime, član upravljačkog tijela javnog naručitelja CARNet-a i novoimenovani član uprave trgovačkog društva Odašiljači i veze d.o.o., povezane su osobe. Međutim, kako je u konkretnom slučaju **predmet nabave pružanje ili iskorištavanje javne elektroničke komunikacijske mreže**, dužnosnik od Povjerenstva traži mišljenje da li su za sklapanje ugovora između CARNet-a i trgovačkog društva Odašiljači i veze d.o.o., ispunjeni uvjeti za izuzeće od provođenja postupka javne nabave iz članka 10. stavka 1. podstavka 11. Zakona o javnoj nabavi.

Naime, člankom 10. stavkom 1. točkom 11. Zakona o javnoj nabavi, propisano je da se isti ne primjenjuje na ugovore i natječaje čija je glavna svrha da se javnom naručitelju (u konkretnom slučaju CARNet-u) omogući pružanje ili iskorištavanje javne elektroničke komunikacijske mreže, kojom na temelju Odluke Vlade Republike Hrvatske upravlja trgovačko društvo Odašiljači i veze d.o.o., odnosno pružanje jedne ili više elektroničkih komunikacijskih usluga.

Dužnosnik je mišljenja da sklapanje takvog ugovora između trgovačkog društva Odašiljači i veze d.o.o. i CARNet-a ne bi predstavljalo zabranjeno ponašanje dužnosnika iz članka 7. stavka 1. podstavka g) ZSSI-a, obzirom da su oba poslovna subjekta osnovana od strane Republike Hrvatske s ciljem pružanja javnih usluga od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, pa bi svako ograničavanje mogućnosti sklapanja predmetnog ugovora bilo štetno za oba poslovna subjekta, a time i za Republiku Hrvatsku.

U predmetnom zahtjevu se nadalje napominje da član uprave trgovačkog društva Odašiljači i veze d.o.o., kao ni s njim povezana osoba u Hrvatskoj akademskoj i istraživačkoj mreži CARNet, nemaju dionice odnosno poslovne udjele u vlasništvu trgovačkih društava u smislu članka 16. do 18. ZSSI-a. Od Povjerenstva se traži mišljenje o eventualnom postojanju sukoba interesa člana uprave trgovačkog društva Odašiljači i veze d.o.o., u slučaju sklapanja ugovora o korištenju javne elektroničke komunikacijske mreže s Hrvatskom akademskom i istraživačkom mrežom CARNet, u kojoj je članica upravljačkog tijela povezana osoba s članom uprave navedenog trgovačkog društva.

Povjerenstvo je izvršilo uvid u izvadak iz sudskog registra Trgovačkog suda u Zagrebu te utvrdio da je pod matičnim brojem subjekta 080428338, OIB 8815054338 upisano trgovačko društvo Odašiljači i veze d.o.o., Zagreb. U podacima o osnivačima/članovima društva kao jedini osnivač upisana je Republika Hrvatska. U podacima o osobama ovlaštenim za zastupanje, Aleksandar Golub upisan je kao član uprave ovlašten za zastupanje pojedinačno i samostalno od dana 10. lipnja 2013. godine.

Člankom 4. stavkom 5. ZSSI-a propisano je da se povezanim osobama u smislu toga Zakona smatraju članovi obitelji dužnosnika iz stavka 2. istoga članka te ostale osobe koje se prema drugim osnovama i okolnostima opravdano mogu smatrati interesno povezanim s dužnosnikom. Bračni ili izvanbračni drug dužnosnika određen je stavkom 2. istoga članka kao član obitelji dužnosnika.

Uvidom u podatke objavljene na Internet stranici Hrvatske akademske i istraživačke mreže CARNet, www.carnet.hr Povjerenstvo je utvrdilo da funkciju pomoćnika ravnatelja za mrežnu infrastrukturu obavlja Ivana Golub. Povjerenstvo je također izvršilo uvid u izvješće o imovinskom stanju dužnosnika Aleksandra Goluba koje je imenovani dužnosnik podnio Povjerenstvu dana 12. srpnja 2013. godine povodom početka obnašanja dužnosti člana uprave trgovačkog društva Odašiljači i veze d.o.o. U Glavi I. Podatci o dužnosniku, dužnosnik je pod imenom bračnog druga naveo Ivanu Golub. Obzirom da u svom zahtjevu dužnosnik navodi da je pomoćnica ravnatelja za mrežnu infrastrukturu CARNet-a s njim povezana osoba, Povjerenstvo zaključuje da je riječ o bračnom drugu dužnosnika koji nedvojbeno predstavlja povezanu osobu u smislu članka 4. stavka 5. ZSSI-a.

Člankom 2. ZSSI-a propisano je da u obnašanju javne dužnosti dužnosnici ne smiju svoj privatni interes stavljati iznad javnog interesa. Kao sukob interesa Zakonom je definirana situacija u kojoj su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom, a posebice kada privatni interes dužnosnika utječe na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti ili se osnovano može smatrati da privatni interes dužnosnika utječe ili može utjecati na njegovu nepristranost u obnašanju javne dužnosti. Člankom 7. propisana su zabranjena djelovanja dužnosnika, među kojima je u podstavu g) propisano da je dužnosnicima zabranjeno utjecati na dobivanje poslova ili ugovora o javnoj nabavi.

Na temelju navoda iz predmetnog zahtjeva i dokumentacije koja se u zahtjevu navodi, Povjerenstvo utvrđuje da sklapanje ugovora između CARNet-a u kojem supruga dužnosnika obavlja funkciju pomoćnika ravnatelja, i trgovačkog društva Odašiljači i veze d.o.o., u kojem dužnosnik obavlja funkciju člana uprave, ne predstavlja situaciju sukoba interesa, obzirom da iz navedenih okolnosti ne proizlazi postojanje nekog privatnog interesa dužnosnika ili s njim povezane osobe za sklapanjem tog ugovora, koji bi bio u suprotnosti s javnim.

Povjerenstvo utvrđuje da iz Odluke Vlade Republike Hrvatske o izboru i zadaćama nositelja operativne provedbe projekta objedinjavanja svjetlovodne infrastrukture u trgovačkim društvima u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske Klasa: 022-03/13-04/138, Urbroj: 50301-05/20-13-3 od 11. travnja 2013. godine, proizlazi da je Vlada Republike Hrvatske za nositelja operativne provedbe Projekta objedinjavanja svjetlovodne infrastrukture u trgovačkim društvima u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske odredila trgovačko društvo Odašiljači i veze d.o.o. Obzirom da je navedenu Odluku donijela Vlada Republike Hrvatske i to prije nego što je Aleksandar Golub postao član uprave trgovačkog društva Odašiljači i veze d.o.o., dužnosnik Aleksandar Golub nije niti mogao utjecati na donošenje predmetne Odluke kako bi time ostvario neki osobni probitak ili probitak povezane osobe.

Strategijom razvoja širokopojasnog pristupa u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2012. do 2015. godine koju je Vlada Republike Hrvatske prihvatila Zaključkom Klasa: 650-05/11-01/05, Urbroj: 5030116-11-1 od 27. listopada 2011. Godine, razvoj širokopojasnih usluga ocijenjen je od iznimnog značenja za gospodarski razvoj Republike Hrvatske te od ključne važnosti za omogućivanje stvaranja društva znanja u Republici Hrvatskoj. U okviru navedene Strategije, ciljnu skupinu korisnika predstavljaju svi građani i gospodarski subjekti kojima se želi omogućiti širokopojasni pristup u poslovanju i svakodnevnom životu, neovisno o njihovoj lokaciji, stupnju obrazovanja, dobi ili interesima, što podrazumijeva veću gustoću širokopojasnih priključaka, raspoloživost, dostatne brzine i pristupačne cijene. Ključnu ciljnu skupinu korisnika širokopojasnih usluga, što je od posebne važnosti za predmetnu Strategiju, predstavljaju središta gdje se okuplja veći broj ljudi. To su odgojne i obrazovne ustanove (škole, vrtići i knjižnice), tijela državne uprave i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, razvojne i istraživačke institucije, zdravstvene ustanove, ustanove u kulturi, itd.

Kao glavni cilj ove Strategije navedeno je stvaranje preduvjeta za ubrzani razvoj infrastrukture širokopojasnog pristupa internetu i usluga za koje su potrebne velike brzine pristupa, kao temelja koji će omogućiti daljnji razvoj informacijskog društva i društva znanja, uz osiguranje dostupnosti usluga širokopojasnog pristupa pod jednakim uvjetima na cijelom području Republike Hrvatske. U ostvarenju ovoga cilja mora se osigurati najbolji mogući način korištenja izgrađenih komunikacijskih mreža u odnosu na opću korist, što znači da se sve mreže moraju graditi na način da omoguće otvorenost svim subjektima koji nude usluge informacijskog društva, i to u cijelom životnom vijeku tih mreža.

Na temelju navedenog Povjerenstvo utvrđuje da je Projekt objedinjavanja svjetlovodne infrastrukture u trgovačkim društvima u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske, čija provedba je zadatak trgovačkog društva Odašiljači i veze d.o.o., nedvojbeno predstavlja javni interes.

Povjerenstvo utvrđuje da je člankom 4. Uredbe o osnivanju Hrvatske akademske i istraživačke mreže - CARNet Klasa: 023-03/94-01/07, Urbroj: 5030104-95-2 od 1. ožujka 1995. („Narodne novine“, broj 16/95.) propisano da je djelatnost CARNet-a od posebnog

interesa za Republiku Hrvatsku, te se ne obavlja radi stjecanja dobiti. Člankom 13. Uredbe propisano je da se sredstva za redovnu djelatnost CARNet-a osiguravaju iz sredstava državnog proračuna Republike Hrvatske i iz vlastitih prihoda.

Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa je dana 21. veljače 2006. godine donijelo Odluku o stjecanju statusa i o pravima korisnika CARNeta kojom je propisano tko može postati korisnikom CARNet-a. Korisnicima CARNet-a mogu postati ustanove visoke naobrazbe i znanstvene organizacije koje obavljaju znanstvenu djelatnost, osim znanstvenih instituta u kojima Republike Hrvatska nema izravni ili neizravni većinski udio u kapitalu odnosno poslovnom udjelu ili većinsko pravo u odlučivanju ili izravnu ili neizravnu većinu glasačkih prava, zatim srednjoškolske i osnovnoškolske ustanove, kao i ostale pravne osobe na temelju odluke ministra znanosti, obrazovanja i športa ili Upravnog vijeća CARNet-a.

Obzirom da je u Uredbi o osnivanju CARNet-a propisano da je djelatnost CARNet-a od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, te da nesporni javni interes proizlazi i iz popisa pravnih osoba koje mogu postati članicama CARNet-a obzirom da je prvenstveno riječ o obrazovnim i znanstvenim ustanovama koje ujedno predstavljaju ključnu ciljnu skupinu korisnika širokopojasnih usluga, Povjerenstvo utvrđuje da sklapanje predmetnog ugovora korespondira sa javnim, a ne sa privatnim interesom dužnosnika ili s njim povezanim osobama. Javni interes koji preteže u sklapanju ovog ugovora proizlazi i iz činjenice da se CARNet kao javna ustanova financira iz državnog proračuna te će sklapanje predmetnog ugovora s trgovačkim društvom Odašiljači i veze d.o.o., dovesti do financijskih ušteda za CARNet, a time posredno i za državni proračun.

Povjerenstvo u okolnostima koje se navode u predmetnom zahtjevu ne nalazi elemente sukoba interesa, obzirom da je u poslovni odnos stupaju dvije pravne osobe koje je osnovala Republika Hrvatska a koji je, obzirom na svrhu koja se njime želi postići i krug korisnika kojima će nacionalna optička mreža sklapanjem navedenog ugovora postati dostupna, nedvojbeno u javnom interesu.

Povjerenstvo je u obzir uzelo i činjenicu da s dužnosnikom povezana osoba ne obavlja poslove upravljanja CARNet-om. Naime, poslove upravljanja ustanovom sukladno Zakonu o ustanovama („Narodne novine“, broj 76/93., 29/97., 47/99. i 35/08.) obavlja upravno vijeće, a određene upravne funkcije može imati i ravnatelj ustanove. Kako Ivana Golub, kao s dužnosnikom povezana osoba, nije član upravnog vijeća, ravnatelj, niti zamjenik ravnatelja, već obavlja poslove pomoćnika ravnatelja, Povjerenstvo smatra da ista ne obavlja poslove upravljanja predmetnom javnom ustanovom te da nije u njezinoj isključivoj nadležnosti donošenje odluka koje bi bile od utjecaja na poslovni odnos s trgovačkim društvom Odašiljači i veze d.o.o., a kojima bi se pogodovalo privatnim interesima na štetu javnih.

Povjerenstvo ističe da je javno deklariranje okolnosti iz kojih bi mogao proizlaziti prividni, potencijalni ili stvarni sukob interesa, jedan od učinkovitih načina upravljanja sukobom interesa.

Naime, javnim iznošenjem okolnosti povodom kojih je dužnosnik u dvojbi doprinosi se jačanju vlastitog integriteta dužnosnika, kao i transparentnosti u obnašanju javnih dužnosti, ali i jačanju povjerenja građana u tijela javne vlasti. Javnim deklariranjem okolnosti koje bi mogle dužnosnika dovesti u situaciju sukoba interesa smanjuje se mogućnost da do takvog postupanja uistinu i dođe uslijed povećane pozornosti javnost i nadležnih tijela.

Kao jedan od mogućih načina javnog deklariranja okolnosti koje upućuju na postojanje eventualne situacije sukoba interesa je i obznanjivanje takvih činjenica traženjem mišljenja ovog Povjerenstva.

Člankom 10. stavkom 1. podstavkom 11. Zakona o javnoj nabavi propisano je da se navedeni Zakon ne primjenjuje na ugovore i natječaje čija je glavna svrha da se javnom naručitelju omogući pružanje ili iskorištavanje javne elektroničke komunikacijske mreže, ili pružanje jedne ili više elektroničkih komunikacijskih usluga. Povjerenstvo zaključuje da iz navedene odredbe Zakona o javnoj nabavi proizlazi da predmetni ugovor između trgovačkog društva Odašiljači i veze d.o.o., i javne ustanove CARNet ne podliježe odredbama navedenog Zakona, pa tako niti odredbi Zakona koja propisuje što se smatra sukobom interesa u smislu Zakona o javnoj nabavi. Međutim, Povjerenstvo napominje da je za tumačenje odredbi Zakona o javnoj nabavi nadležno Ministarstvo gospodarstva, Uprava za sustav javne nabave te upućuje dužnosnika da se vezano za eventualne dvojbe oko primjene navedenog Zakona obrati nadležnoj upravi Ministarstva gospodarstva.

Slijedom svega gore navedenog, Povjerenstvo je dalo mišljenje kako je navedeno u izreci ovoga akta. Ovo mišljenje dostavit će se podnositelju zahtjeva putem pošte, te će biti objavljeno na Internet stranici Povjerenstva.

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA

Dalija Orešković, dipl. iur.