



Ur. broj:

Broj: M-96/14

Zagreb, 17. srpnja 2014.

Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (u dalnjem tekstu: Povjerenstvo), na temelju članka 30. stavka 1. podstavka 2. Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, broj 26/11., 12/12., 126/12. i 48/13. – pročišćeni tekst Zakona, u dalnjem tekstu: ZSSI), **na zahtjev dužnosnika Andjela Topolovca, općinskog načelnika Općine Radoboj, za davanjem mišljenja Povjerenstva**, na 60. sjednici održanoj 17. lipnja 2014. godine, daje sljedeće:

MIŠLJENJE

Dužnosnik Andjelko Topolovec, općinski načelnik Općine Radoboj, ne može niti u razdoblju od 12 mjeseci od dana prestanka obnašanja navedene dužnosti biti član ili predsjednik Uprave trgovačkog društva Narodne novine d.d., jer bi opisano postupanje predstavljalo povredu članka 14. stavka 1. ZSSI-a.

Obrazloženje

Zahtjev za davanjem mišljenja Povjerenstva podnio je Andjelko Topolovec, općinski načelnik Općine Radoboj. U knjigama ulazne pošte zahtjev je zaprimljen pod poslovним brojem 711-U-2244-M-96/14-01-1, dana 16. srpnja 2014. godine, povodom kojeg se vodi predmet broj M-96/14.

Člankom 3. stavkom 1. točkom 43. ZSSI-a propisano je da su općinski načelnici dužnosnici u smislu navedenog zakona, stoga je i Andjelko Topolovec, povodom obnašanja dužnosti općinskog načelnika Općine Radoboj, obavezan postupati sukladno odredbama navedenog Zakona. Člankom 6. stavkom 1. i stavkom 2. ZSSI-a, propisano je da su dužnosnici dužni u slučaju dvojbe je li neko ponašanje u skladu s načelima javnih dužnosti zatražiti mišljenje Povjerenstva, koje je potom dužno na zahtjev dužnosnika dati obrazloženo mišljenje u roku od 15 dana od dana primitka zahtjeva.

U predmetnom zahtjevu dužnosnik u bitnom navodi da je Vlada Republike Hrvatske na 172 sjednici donijela zaključak kojim se Nadzornom odboru trgovačkog društva Narodne novine d.d., predlaže da Petra Piskača razriješi s funkcije predsjednika Uprave, te da novim predsjednikom Uprave imenuje dužnosnika Andjela Topolovca. Dužnosnik nadalje navodi da se povodom navedenog zaključka Vlade Republike Hrvatske u dijelu medija izvještavalo o povredi Zakona, pri čemu su se u pitanje dovodila i dosadašnja postignuća kao i stručne kompetencije dužnosnika.

U podnesenom zahtjevu dužnosnik se poziva na pojedine odredbe ZSSI-a i na pojedine odredbe Zakona o lokalnim izborima („Narodne novine“ broj 144/12.) smatrajući da između ova dva Zakona postoji proturječe i sukob pravnih pravila kojeg bi Povjerenstvo kao tijelo nadležno za primjenu ZSSI-a trebalo riješiti primjenom načela *lex specialis derogat legi generali*, pri čemu dužnosnik smatra da su u predmetnom slučaju upravo odredbe Zakona o lokalnim izborima lex specialis u odnosu na odredbe ZSSI-a kao općeg propisa. Dužnosnik stoga smatra da ne postoji zakonska zapreka da općinski načelnik prihvati imenovanje za predsjednika ili člana Uprave trgovačkog društva koje je u većinskom državnom vlasništvu, slijedom čega bi se raspisali prijevremeni izbori za dužnost općinskog načelnika u skladu sa važećim propisima.

Dužnosnik potom navodi da u obnašanju javnih dužnosti nikada nije svoj privatni interes stavio iznad javnog interesa, te da nikada nisu postojale okolnosti u kojima bi se moglo reći da je privatni interes dužnosnika bio u suprotnosti s javnim interesom.

Dužnosnik se u zahtjevu poziva i na Odluku koju je Povjerenstvo donijelo u postupku broj SI-54/13 koji se vodio protiv dužnosnika Zvonimira Mršića, smatrajući da je tom Odlukom Povjerenstvo postavilo presedan koji bi trebao biti mjerodavan sve do izmjena proturječnih pravnih pravila koja proizlaze iz različitih zakona.

Povjerenstvo smatra da u odnosu na pitanje dopuštenosti prihvatanja dužnosti predsjednika Uprave trgovačkog društva Narodne novine d.d., kao trgovačkog društva u većinskom državnom vlasništvu, ne postoji proturječe niti sukob između odredbi ZSSI-a i odredbi Zakona o lokalnim izborima, kako to pogrešno smatra dužnosnik, obzirom da su navedenim Zakonima uređeni različiti pravni instituti, svaki od ovih zakona uređuje svoje područje, ima različitu svrhu donošenja i propisuje različite posljedice kršenja njegovih odredbi.

Naime, člankom 89. stavkom 2. Zakona o lokalnim izborima propisano je što se sve smatra obnašanjem nespojivih dužnosti, odnosno što sve za vrijeme obnašanja dužnosti općinski načelnik ne može istovremeno biti, pa je tako između ostalog u članku 89. stavku 2. podstavku 36. Zakona o lokalnim izborima propisano da općinski načelnik za vrijeme obnašanja ove dužnosti, ne može biti predsjednik niti član uprave trgovačkog društva koje je u većinskom državnom vlasništvu.

Člankom 90. Zakona lokalnim izborima, propisane su i posljedice obnašanja nespojivih dužnosti, pa je tako u stavku 2. navedenog članka propisano da općinski načelnik koji za vrijeme obnašanja dužnosti prihvati nespojivu dužnost, mora podnijeti ostavku u roku od 8 dana od prihvatanja nespojive dužnosti, a stavkom 3. istog članka propisano je da ako općinski načelnik ne podnese ostavku, mandat mu prestaje po sili zakona. Iz navedenog proizlazi da je posljedica prihvatanja neke od nespojivih dužnosti u smislu Zakona o lokalnim izborima, prestanak mandata po sili zakona, do kojeg bi došlo čak i neovisno o volji i postupanju općinskog načelnika, odnosno neovisno o tome da li bi općinski načelnik podnio ostavku na navedenu dužnost.

S druge strane, odredbama ZSSI-a propisane su obveze, zabrane i ograničenja koja se nameću dužnosnicima s ciljem sprječavanja sukoba između privatnog i javnog interesa u obnašanju javnih dužnosti, kao i razdoblje u kojem su dužnosnici dužni poštivati pravna pravila propisana ovim Zakonom.

Kao jedna od takvih zabrana, člankom 14. stavkom 1. ZSSI-a propisano je da dužnosnici ne mogu biti članovi upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava, niti mogu obavljati poslove upravljanja poslovnim subjektima.

Zabrana iz članka 14. stavka 1. ZSSI-a obvezuje dužnosnike neovisno o vlasničkoj strukturi trovačkog društva te se podjednako odnosi kako na trgovačka društva u kojima udjele u vlasništvu (temeljnog kapitalu) ima država ili jedinica lokalne ili regionalne samouprave, tako i na trgovačka društva u kojima udjele u vlasništvu (temeljnog kapitalu) ima bilo koja druga fizička ili pravna osoba.

Člankom 20. ZSSI-a propisano je trajanje obveza iz navedenog zakona te ograničenja koja obvezuju dužnosnike nakon prestanka obnašanja dužnosti, što je naglašeno i u samom naslovu ovog članka.

Člankom 20. stavkom 3. ZSSI-a jasno je i nedvosmisleno propisano da obveze koje za dužnosnika proizlaze iz članka 14. istog Zakona počinju danom stupanja na dužnost i traju 12 mjeseci od dana prestanka obnašanja dužnosti.

Povjerenstvo stoga dužnosniku tumači da je razlika između odredbi Zakona o lokalnim izborima, i ZSSI-a u tome što je u smislu Zakona o lokalnim izborima, samo funkcija člana ili predsjednika *uprave* trgovačkog društva koje je u većinskom državnom vlasništvu ili u većinskom vlasništvu jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave propisana kao nespojiva dužnost s obnašanjem izvršne vlasti u jedinici lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave. Kao što je već istaknuto, situaciju obnašanja nespojivih dužnosti Zakon o lokalnim izborima razrješava neovisno od volje dužnosnika.

Zabrana koja je propisana u članku 14. stavku 1. ZSSI-a obuhvaća pored članstva u upravnim tijelima, i članstvo u nadzornim odborima, i to svih trgovačkih društava, neovisno o njihovoj vlasničkoj strukturi. Bitna razlika između Zakona o lokalnim izborima i ZSSI-a proizlazi i iz posljedica povrede. Za razliku od posljedice obnašanja nespojivih dužnosti smislu Zakona o lokalnim izborima, zbog povrede članka 14. stavka 1. ZSSI-a, dužnosniku mandat neće prestati po sili zakona, već će se protiv dužnosnika pokrenuti postupak sukoba interesa u kojem se dužnosniku mogu izreći sankcije propisane u članku 42. istog Zakona.

Obzirom da se dužnosnik u podnesenom zahtjevu između ostalog poziva i na odredbu članka 20. stavka 1. ZSSI-a, Povjerenstvo tumači da zabrana članstva dužnosnika u upravi trgovačkog društva i u razdoblju od 12 mjeseci od dana prestanka obnašanja dužnosti ne ovisi o tome da li je tijelo vlasti u kojem je dužnosnik obnašao dužnost bilo s tim trgovačkim društvom u poslovnom odnosu.

Člankom 20. stavkom 1. ZSSI-a propisano je da dužnosnik u roku od jedne godine nakon prestanka dužnosti ne smije prihvati imenovanje ili izbor ili sklopiti ugovor kojim stupa u radni odnos kod pravne osobe koja je za vrijeme obnašanja mandata dužnosnika bila u poslovnom odnosu s tijelom u kojem je dužnosnik obnašao dužnost.

Povjerenstvo tumači dužnosniku da se zabrana iz članka 20. stavka 1. ZSSI-a, odnosi se na stupanje u radni odnos na ostala radna mjesta koja nisu obuhvaćena zabranom iz članka 14. stavka 1. istog Zakona.

Zabranom stupanja u radni odnos iz članka 20. stavka 1. ZSSI-a propisano je razdoblje „hlađenja“ odnosno razdoblje u kojem se, na podlozi postojećih društvenih iskustava i spoznaja, smatra da bivši dužnosnik može iskoristiti utjecaj ili poznanstva koja su proizlazila iz obnašanja javne dužnosti, kako bi stupanjem u radni odnos nakon prestanka obnašanja dužnosti, ostvario neki svoj privatni interes ili probitak, na štetu javnog interesa. Naime, u opisanoj situaciji opravdano se može smatrati da je za vrijeme obnašanja javne dužnosti bila ugrožena nepristranost dužnosnika prema poslovnom subjektu u kojem se, nakon prestanaka mandata, dužnosnik namjeravao zaposliti.

Kako bi se naglasila razlika između odredbi članka 20. stavka i članka 20. stavka 3. ZSSI-a, Povjerenstvo ističe da na stupanje dužnosnika u radni odnos u poslovnom subjektu s kojim je tijelo vlasti u kojem je obnašao dužnost bilo u poslovnom odnosu, Povjerenstvo iznimno može dati suglasnost, ukoliko iz svih okolnosti konkretnog slučaja proizlazi da ne postoji sukob interesa, no takvu suglasnost Povjerenstvo ne može dati i na članstvo u upravi ili nadzornom odboru trgovačkog društva, obzirom da na temelju članka 20. stavka 3. ZSSI-a zabrana iz članka 14. stavka 1. ZSSI-a, bez iznimke, obvezuje dužnosnike od trenutka stupanja na dužnost, te u razdoblju od 12 mjeseci od dana prestanka obnašanja dužnosti.

Dužnosnik se u podnesenom zahtjevu pogrešno poziva i na Odluku Povjerenstva u postupku koji se vodio protiv dužnosnika Zvonimira Mršića.

Naime, i u Oduci Povjerenstva broj SI-54/13 koja je donijeta na 14 sjednici održanoj 15. svibnja 2013. godine, Povjerenstvo je utvrdilo da dužnosnik Zvonimir Mršić, u razdoblju od 12 mjeseci od dana prestanka obnašanja dužnosti zastupnika u Hrvatskom saboru, *nije mogao* obnašati dužnost člana odnosno predsjednika uprave trgovačkog društva Podravka d.d., i to zbog pravnog stajališta i tumačenja Povjerenstva da članak 20. stavak 3. ZSSI-a zbog potrebe zaštite javnog interesa i jačanja povjerenja građana u tijela javne vlasti mora imati prednost u primjeni u odnosu na članak 9. stavak 2. i stavak 3. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor („Narodne novine“ broj 116/99., 109/00., 53/03., 69/03., 167/03., 44/06., 19/07., 20/09., 145/10., 24/11., 93/11. i 120/11.) na temelju kojeg je dužnosnik Zvonimir Mršić za vrijeme trajanja mandata zastupnika u Hrvatskom saboru, uz stavljanje mandata u mirovanje, morao prihvati članstvo u upravi trgovačkog društva u većinskom državnom vlasništvu, što je Zakonom o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, propisano kao jedna od nespojivih dužnosti saborskih zastupnika.

Dakle, i u Odluci u postupku koji se vodio protiv Zvonimira Mršića Povjerenstvo je podjednako utvrdilo da na temelju članka 20. stavka 3. ZSSI-a, Zvonimir Mršić nije mogao u razdoblju od 12 mjeseci od dana prestanka obnašanja dužnosti zastupnika u Hrvatskom saboru, biti predsjednik Uprave trgovačkog društva Podravka d.d.

Povjerenstvo ističe da se dužnosnik Zvonimir Mršić prije početka obnašanja dužnosti predsjednika Uprave trgovačkog društva Podravka d.d., obratio Povjerenstvu sa zahtjevom za davanjem mišljenja o dopuštenosti prihvaćanja navedene dužnosti, kojeg nije dobio, iz razloga što u tom razdoblju Povjerenstvo nije postojalo. U trenutku kada je Povjerenstvo donijelo Odluku o pokretanju postupka protiv Zvonimira Mršića, razdoblje trajanja zabrane iz članka 14. stavka 1. ZSSI-a, od 12 mjeseci od dana prestanka obnašanja dužnosti zastupnika u Hrvatskom saboru, već je bilo proteklo.

Naime, zabrana iz članka 14. stavka 1. ZSSI-a za Zvonimira Mršića protekla je s danom 24. veljače 2013. godine, a novoizabrani članovi Povjerenstva stupili su na dužnost tek netom prije toga, odnosno dana 11. veljače 2013. godine. Ove okolnosti utjecale su na Odluku Povjerenstva o obustavi postupka, no Povjerenstvo je unatoč obustavi, utvrdilo da je i Zvonimir Mršić prekršio odredbe članka 14. stavka 1., u svezi s člankom 20. stavkom 3. ZSSI-a.

Za razliku od navedenih okolnosti u postupku Zvonimira Mršića, Povjerenstvo ističe da je dužnosniku Andželu Topolovcu u obrazloženju Odluke SI-211/13 od 21. veljače 2014. godine, kojom je dužnosniku za utvrđenu povredu članka 14. stavka 1. ZSSI-a koja proizlazi iz istovremenog obnašanja dužnosti općinskog načelnika Općine Radoboj i zastupnika u Hrvatskom saboru, te članstva u upravi trgovačkog društva Narodne novine d.d., izrečena sankcija, jednom već ukazano na to da obvezе odnosno zabrane koje proizlaze iz članka 14., počinju danom stupanja na dužnost i traju 12 mjeseci od prestanka obnašanja dužnosti.

U odnosu na tvrdnju dužnosanika da u obnašanju javne dužnosti nikada nije svoj privatni interes stavio iznad javnog interesa, Povjerenstvo ukazuje da bi se pitanje postojanja sukoba interesa u smislu članka 2. ZSSI-a kao i pitanje da li je dužnosnik postupao suprotno načelima djelovanja koja su propisana u članku 5. ZSSI-a, moglo postaviti upravo povodom prihvaćanja imenovanja novim predsjednikom Uprave trgovačkog društva Narodne novine d.d.

Člankom 2. ZSSI-a propisano je da u obnašanju javne dužnosti, dužnosnici ne smiju svoj privatni interes stavlјati iznad javnog.

Člankom 5. stavkom 1. ZSSI-a propisano je 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. Člankom 5. stavkom 2. ZSSI-a propisano je da su dužnosnici osobno odgovorni za svoje djelovanje u obnašanju javnih dužnosti na koju su izabrani, i to prema građanima koji su izabrali.

Na temelju podataka iz registra podnesenih izvješća o imovinskom stanju dužnosnika proizlazi da bi se u predmetnom slučaju opravdano moglo smatrati da privatni interes dužnosnika proizlazi iz mogućnosti da kao Predsjednik uprave Narodnih novina d.d., obzirom na iznos plaće, bonuse i ostala materijalna prava koja proizlaze iz obnašanja ove dužnosti, dužnosnik Andelko Topolovec ostvari veće prihode od onih koje prima obavljanjem poslova savjetnika u istom trgovackom društvu i naknade za obnašanje dužnosti općinskog načelnika.

S druge strane, Povjerenstvo smatra da trošak provođenja izvanrednih izbora u Općini Radoboj, i to svega godinu dana nakon provedenih redovnih lokalnih izbora u 2013 godini, ukoliko bi iste trebalo provesti zbog prihvaćanja imenovanja dužnosnika Andelka Topolovca predsjednikom Uprave trgovackog društva Narodne novine, nije u javnom interesu.

Člankom 50. stavkom 1. ZSSI-a propisano je da će se novčanom kaznom u iznosu od 50.000,00 do 1.000.000,00 kn kazniti za prekršaj pravna osoba koja dužnosnika imenuje ili izabere na dužnost protivno članku 20. istog Zakona, stoga Povjerenstvo smatra da niti eventualna novčana prekršajna kazna koja bi se mogla izreći trgovackom društvu Narodne novine d.d., također nije u javnom interesu

Povjerenstvo iz navedenih razloga smatra da prihvaćenjem dužnosti predsjednika Uprave trgovackog društva Narodne novine d.d., u konkretnoj situaciji, dolazi do sukoba privatnih i javnih interesa te da prihvaćanje takvog imenovanje od strane dužnosnika Andelka Topolovca nije sukladno gore navedenim načelima obnašanja javnih dužnosti.

Povjerenstvo ujedno ističe da je člankom 1. stavkom 2. ZSSI-a propisano da je svrha navedenog Zakona 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 u konačnici jačanje povjerenja građana u tijela javne vlasti. U tom smislu, imenovanjem dužnosnika Andelka Topolovca predsjednikom Uprave trgovackog društva Narodne novine d.d., te potom eventualnim prihvaćanjem tog imenovanja od strane dužnosnika Andelka Topolovca unatoč mišljenju ovog Povjerenstva, šalje se poruka građanima da dužnosnici koji bi trebali biti osobno odgovorni prema građanima koji su ih izabrani, ne poštuju obveze i ograničenja koja su za njih propisana u Zakonu, što zasigurno ne može pridonijeti jačanju povjerenja građana u tijela javne vlasti, a niti ostvarenju drugih ciljeva zbog kojih je ZSSI i donijet.

Slijedom svega navedenog, Povjerenstvo je dalo mišljenje kako je navedeno u izreci ovoga akta. Mišljenje će se dostaviti dužnosniku Andelku Topolovcu te će biti objavljeno na internetskim stranicama Povjerenstva.

