



REPUBLIKA HRVATSKA
*Povjerenstvo za odlučivanje
o sukobu interesa*



POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE O
SUKOBU INTERESA
REPUBLIKA HRVATSKA
COMMISSION FOR THE RESOLUTION OF
CONFLICTS OF INTEREST
REPUBLIC OF CROATIA

Broj: SI-54/13

Zagreb, 15. svibanj 2013.

Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (u daljem tekstu: Povjerenstvo), na temelju odredbe članka 39. stavak 1. podstavak 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, broj 26/11, 12/12, Odluke Ustavnog suda „Narodne Novine“ broj 126/12, te „Narodne novine“ broj 48/13 – pročišćeni tekst zakona, u daljnjem tekstu: ZSSI), **u predmetu dužnosnika Zvonimira Mršića, zastupnika u Hrvatskom saboru i gradonačelnika Grada Koprivnice**, na 14. sjednici, održanoj 15. svibnja 2013, donosi sljedeću

ODLUKU

- I. Dužnosnik Zvonimir Mršić, kao zastupnik u Hrvatskom saboru, temeljem članka 20. stavak 3. ZSSI-a, u trajanju od 12 mjeseci nakon prestanka obnašanja dužnosti zastupnika u Hrvatskom saboru, a koju dužnost je sukladno Izvješću Mandatno – imunitetnog povjerenstva predao obnašati dana 24.02.2012.g., nije mogao obnašati dužnost člana odnosno predsjednika uprave trgovačkog društva Podravka d.d., i to zbog zauzetog 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, 109/0, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/19, 145/10, 24/11, 93/11, i 120/11 – pročišćeni tekst zakona), temeljem kojeg je Zvonimir Mršić kao zastupnik u Hrvatskom saboru za vrijeme trajanja mandata, uz stavljanje mandata u mirovanje, mogao prihvatiti obnašanje dužnosti predsjednika uprave trgovačkog društva Podravka d.d.
- II. Temeljem članka 42. stavak 4. ZSSI-a, ovaj postupak se obustavlja, jer više ne postoje okolnosti povrede odredbi ZSSI-a, obzirom da je sukladno članku 20. stavak 3. ZSSI-a, zabrana koja proizlazi iz članka 14. stavak 1. ZSSI-a vremenski ograničena na 12 mjeseci od dana prestanka obnašanja dužnosti, a ta je zabrana za dužnosnika Zvonimira Mršića, i kao zastupnika u Hrvatskom saboru i kao gradonačelnika Grada Koprivnice istekla dana 24.02.2013.g.

Postupak se obustavlja i zbog činjenice da u razdoblju od 24.02.2012.g., do 24.02.2013.g., dužnosnik Zvonimir Mršić nije bio u faktičnoj situaciji istodobnog obnašanja nespojivih dužnosti, te je postupao je sukladno dopuštenosti ulaska u upravu t.d. Podravka d.d., koja je izričito propisana člankom 9. stavak 2. i stavak 3. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, te sukladno dopuštenosti obnašanja dužnosti člana uprave trgovačkog društva koja proizlazi iz tumačenja članka 9. Zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika grada Zagreba.

Postupak se obustavlja i zbog činjenice da je dužnosnik Zvonimir Mršić prije početka obnašanja dužnosti predsjednika uprave t.d. Podravka d.d., zatražio mišljenje Povjerenstva o tumačenju članka 14. ZSSI-a, kojeg nije dobio u zakonom propisanom roku od 15 dana, zbog toga što Povjerenstvo kao institucija u razdoblju od dana podnošenja tog zahtjeva do dana stupanja na dužnost članova Povjerenstva u novom sazivu nije djelovalo, stoga Zvonimir Mršić kao dužnosnik nije mogao dobiti pravovremeno i relevantno mišljenje niti uputu o postupanju u skladu s načelima javnih dužnosti, na način kako ta načela pravno tumači Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, pogotovo u situaciji međusobno konkurentnih i kontradiktornih pravnih pravila različitih zakona iste pravne snage.

Obrazloženje

Zvonimir Mršić, u trenutku obnašanja dužnosti zastupnika u Hrvatskom saboru i obnašanja dužnosti gradonačelnika Grada Koprivnice, podnio je Povjerenstvu, sukladno članku 6. stavak 1. ZSSI-a, zahtjev za donošenjem mišljenja u kojem traži tumačenje Povjerenstva da li su okolnosti na koje se odnosi upit, u skladu s načelima javnih dužnosti. Zahtjev za donošenjem mišljenja zaprimljen je u Povjerenstvu pod poslovnim brojem 711-U-345-01-M-7/12 dana 27.01.2012.g., te se povodom ovog zahtjeva vodio predmet mišljenja M-7/12.

U navedenom zahtjevu, dužnosnik Zvonimir Mršić zatražio je od Povjerenstva tumačenje članka 14. stavak 1. ZSSI-a, kojim je propisano da dužnosnici ne mogu biti članovi upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava, upravnih vijeća ustanova i nadzornih odbora izvanproračunskih fondova, niti obavljati poslove upravljanja u poslovnim subjektima, i to konkretno, dužnosnik Zvonimir Mršić postavio je upit da li je dužnost izvršnog čelnika u jedinici lokalne samouprave nespojiva i sa dužnosti predsjednika uprave trgovačkog društva koje nije u vlasništvu jedinice lokalne samouprave.

Iako je člankom 6. stavak 2. ZSSI-a, propisano da će Povjerenstvo najkasnije u roku od 15 dana od dana primitka zahtjeva dužnosnika, dati obrazloženo mišljenje da li je neko ponašanje u skladu s načelima javnih dužnosti, dužnosnik Zvonimir Mršić nije dobio relevantno tumačenje pravnih pravila koja proizlaze iz ZSSI-a, obzirom da u razdoblju od podnošenja zahtjeva pa do 11.02.2013.g., odnosno do početka mandata novoizabranog Povjerenstva, Povjerenstva nije bilo.

Obzirom da je predmet koji se vodio povodom zahtjeva dužnosnika Zvonimira Mršića broj M-7/12 bio jedan od preuzetih, odnosno naslijeđenih i neriješenih predmeta, novoizabrano Povjerenstvo je zbog proteka roka iz članka 6. stavak 2. ZSSI-a, dopisom 28.02.2013.g., pozvalo dužnosnika Zvonimira Mršića da se očituje da li ostaje kod podnesenog zahtjeva, te ga je uputilo da Povjerenstvo obavijesti o promjenama koje su u međuvremenu nastupile a koje bi mogle bile relevantne za donošenje pravilnog, zakonitog i meritornog mišljenja. Na ovaj poziv, Povjerenstvu je odgovorila dužnosnica Vesna Željeznjak zamjenica gradonačelnika i obnašateljica dužnosti gradonačelnika Grada Koprivnice, očitovanjem zaprimljenim pod brojem 711-U-312-M-7-12/13 od 27.03.2013.g., u kojem navodi da odustaje od podnesenog zahtjeva.

Slijedom navedenog, Povjerenstvo je na 9. sjednici održanoj 10. travnja donijelo zaključak o obustavi postupka donošenja mišljenja u predmetu broj M-07/12, pokrenutom na zahtjev dužnosnika Zvonimira Mršića.

Razmatrajući ovaj predmet, te uvidom u podatke koji su Povjerenstvu bili dostupni iz spisa imovinskih kartica dužnosnika Zvonimira Mršića, kao zastupnika u Hrvatskom saboru i gradonačelnika Grada Koprivnice, Povjerenstvo je utvrdilo da u konkretnom slučaju postoje okolnosti koje ukazuju na potrebu pokretanja postupka za odlučivanje o sukobu interesa, pa je u odnosu na ovog dužnosnika na istoj sjednici donesena odluka o pokretanju postupka u predmetu SI-54/13 po službenoj dužnosti, zbog povrede odredbe članka 14. stavak 1. ZSSI-a.

U obradi predmeta, Povjerenstvo je utvrdilo slijedeće činjenice:

Dužnosnik Zvonimir Mršić kao gradonačelnik Grada Koprivnice, podnio je Povjerenstvu Izvješće o imovinskom stanju povodom početka mandata dana 16.10.2009.g., te potom Izvješće o imovinskom stanju povodom bitne promjene dana 16.07.2010.g. Kao zastupnik u Hrvatskom saboru, podnio je Povjerenstvu Izvješće o imovinskom stanju povodom početka mandata dana 26.01.2012.g.

Nakon donošenja odluke o pokretanju ovog postupka, dužnosnik Zvonimir Mršić, podnio je Povjerenstvu Izvješće o imovinskom stanju dužnosnika povodom kraja mandata za obje dužnosti dana 02.05.2013.g., koje je evidentirano u knjigama ulazne pošte pod poslovnim brojem 711-U-743-PD/13, a u kojem dužnosnik Zvonimir Mršić navodi da je dana 24.02.2012.g., imenovan predsjednikom uprave trgovačkog društva Podravka d.d., slijedom čega mu je zbog nespojivosti dužnosti prestala dužnost / mandat zastupnika u Hrvatskom saboru, kao i mandat gradonačelnika u Gradu Koprivnici.

Povjerenstvo je ujedno pribavilo Izvješće Mandatno – imunitetnog povjerenstva o početku mirovanja zastupničkog mandata zastupnika Zvonimira Mršića i početku obnašana zastupničke dužnosti zamjenika zastupnika, iz kojeg proizlazi da je mirovanje zastupničkog mandata Zvonimira Mršića započelo dana 24.02.2012.g.

Prije tumačenja mjerodavnog materijalnog prava u ovom predmetu, Povjerenstvo ističe da je osnovna svrha pokretanja i vođenja postupka radi utvrđivanja povrede pravnih pravila iz ZSSI-a u odnosu na dužnosnika Zvonimira Mršića, zaštita javnog interesa, jačanje povjerenja građana u tijela javne vlasti, preventivno i edukativno djelovanje Povjerenstva, te ukazivanje na potrebu i nužnost izmjena i dopuna zakona, konkretno Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor na način da se određene odredbe tog zakona, usklade sa pravnim pravilima ZSSI-a.

Mjerodavno materijalno pravo koje se primjenjuje na predmetni slučaj, Povjerenstvo tumači kako slijedi:

U trenutku podnošenja zahtjeva Povjerenstvu za donošenjem mišljenja, Zvonimir Mršić bio je zastupnik u Hrvatskom saboru, stoga se na njega primjenjuju odredbe Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor „Narodne novine“ broj 116/99, 109/0, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/19, 145/10, 24/11, 93/11, i 120/11 – pročišćeni tekst zakona.

Članak 10. navedenog Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, propisuje da zastupniku prestaje mandat prije isteka vremena na kojeg je izabran, ukoliko podnese ostavku, ukoliko mu je pravomoćnom sudbenom odlukom oduzeta poslovna sposobnost, ukoliko je pravomoćnom sudbenom presudom osuđen na bezuvjetnu kaznu zatvora u trajanju duljem od 6 mjeseci, te smrću. Obzirom da iz izvješća mandatno – imunitetnog povjerenstva proizlazi da je Zvonimiru Mršiću mandat zastupnika u Hrvatskom saboru stavljen u mirovanje, Povjerenstvo utvrđuje da mu mandat nije prestao u smislu članka 10. navedenog zakona, te je za potrebe vođenja postupka pred ovim Povjerenstvom Zvonimir Mršić i nadalje dužnosnik u smislu članka 3. stavak 1. podstavak 3. ZSSI-a.

Člankom 5. Zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika i župana i gradonačelnika Grada Zagreba („Narodne novine“ broj 109/07 i 150/11), propisano je da mandat gradonačelnika, izabranog na redovitim i na prijevremenim izborima traje do dana proglašenja službenih rezultata izbora novog gradonačelnika. Člankom 7. navedenog zakona, propisano je da mandat gradonačelnika može prestati i prije isteka mandata, u skladu s odredbama zakona koji uređuju lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Člankom 40a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ broj 30/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12 i 19/13), propisano je da gradonačelniku, mandat prestaje po sili zakona u slučajevima propisanim posebnim zakonom. Osim činjenice da Zvonimir Mršić ne obnaša dužnost gradonačelnika Grada Koprivnice, Povjerenstvu nisu poznate okolnosti iz kojih bi proizlazilo da je mandat gradonačelnika sukladno odredbama gore navedenih zakona, po bilo kojoj osnovi prestao, stoga je za potrebe vođenja postupka pred ovim Povjerenstvom Zvonimir Mršić i nadalje dužnosnik, i u smislu članka 3. stavak 1. podstavak 43. ZSSI-a.

Povjerenstvo ukazuje da članak 9. stavak 1. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor propisuje pravila o nespojivim dužnostima, te izričito navodi da zastupnik istodobno s obnašanjem zastupničke dužnosti ne može biti, između ostalog, član uprave trgovačkog društva. No, u stavcima 2. i 3. istog članka, propisano je da za vrijeme trajanja mandata, zastupnik može prihvatiti obnašanje nespojive dužnosti, s time da će za vrijeme obnašanja nespojive dužnosti njegov mandat biti u mirovanju, a zamjenjivat će ga zamjenik u skladu s odredbama tog zakona.

Povjerenstvo ukazuje da je u članku 9. Zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, koji također propisuje pravila o nespojivim dužnostima definirano između ostalog, da gradonačelnik, za vrijeme dok obnaša dužnost ne može biti član uprave trgovačkog društva u pretežitom vlasništvu jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, pa bi iz tumačenja te odredbe proizlazilo da ne postoje zapreke za obnašanje dužnosti člana uprave trgovačkog društva nakon prestanka obnašanja dužnosti gradonačelnika, pogotovo u trgovačkom društvu koje nije u pretežitom vlasništvu jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave, kao što je to t.d. Podravka d.d. .

Suprotno pravnim pravilima iz članka 9. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor i članka 9. Zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, Povjerenstvo ukazuje da članak 20. ZSSI-a propisuje trajanje obveza iz tog zakona i ograničenja koja za dužnosnike proizlaze nakon prestanka obnašanja dužnosti.

Posebice članak 20. stavak 3. ZSSI-a, izričito propisuje da obveze koje za dužnosnika proizlaze iz članka 7., 8., 9., 14. i 17., počinju danom stupanja na dužnost, i traju 12 mjeseci od dana prestanka obnašanja dužnosti.

Kap što je to već navedeno u ovom obrazloženju, članak 14. stavak 1. ZSSI propisuje da dužnosnici ne mogu biti članovi upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava, niti obavljati poslove upravljanja u poslovnim subjektima. Povezivanjem ovog članka sa člankom 20. stavak 3 ZSSI-a, Povjerenstvo tumači da primjenom odredbi ZSSI-a, koje su suprotne pravnim pravilima iz Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor, dužnosnik Zvonimir Mršić, 12 mjeseci nakon prestanka obnašanja dužnosti zastupnika u Hrvatskom saboru, a koju dužnost je sukladno Izvješću Mandatno – imunitetnog povjerenstva prestao obnašati dana 24.02.2012.g., nije mogao obnašati dužnost člana odnosno predsjednika uprave trgovačkog društva Podravka d.d.

Zakon o izboru općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, ne sadrži konkretnu odredbu poput odredbi članka 9. stavak 2. i stavak 3. Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor koja je izravno suprotna pravnom pravilu iz članka 20. stavak 3. ZSSI-a, no odredba članka 9. tog zakona, također može dovesti u zabludu u pogledu zabrana i ograničenja koja za dužnosnike proizlaze iz odredbi ZSSI-a.

Zbog opisanih kontradiktornosti i izravnih proturječja pravnih pravila koja proizlaze iz tri različita zakona, i to tri zakona koji su iste pravne snage, a koja istovremeno na različiti način definiraju prava, obveze, ograničenja i zabrane Zvonimira Mršića kao dužnosnika s mandatom u mirovanju zastupnika u Hrvatskom saboru, i mandatom gradonačelnika Grada Koprivnice bez obnašanja te javne dužnosti, te zbog činjenice da unatoč pravovremeno postavljenom zahtjevu za donošenjem mišljenja dužnosnik Zvonimir Mršić nije dobio relevantno mišljenje i uputu Povjerenstva, Povjerenstvo je temeljem ovlasti iz članka 42. stavak 4. obustavilo ovaj postupak.

Raspravljanjem u ovom postupku sukoba interesa, Povjerenstvo je nastojalo ukazati na nelogičnosti i nedosljednosti u pravnom poretku Republike Hrvatske, te na neusklađenost pravnih pravila iz različitih zakona koji su istovremeno na snazi.

Obzirom da je osnovna svrha pravnih pravila iz ZSSI-a zaštita javnog interesa, jačanje povjerenja građana u institucije javne vlasti i učinkovito sprječavanje nastanka situacija sukoba interesa, Povjerenstvo je zauzelo pravno tumačenje i stajalište po kojem će razvijati svoju praksu i donositi odluke u budućim sličnim predmetima. U situaciji konkurentnih i međusobno kontradiktornih pravnih pravila kojima se propisuju prava, obveze, ograničenja i zabrane dužnosnika, kao što je to slučaj u ovom konkretnom predmetu, Povjerenstvo će prednost u primjeni dati pravilima iz ZSSI-a.

Povjerenstvo želi skrenuti pažnju i na apsurdnu situaciju koja proizlazi iz spornih odredbi članka 9. stavak 2. i stavak 3. Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor. Naime, zastupnik kojem je mandat prestao na jedan od načina na koji mandat može prestati, obavezan je poštivati pravno pravilo iz članka 20. stavak 3. ZSSI-a, te time i pravno pravilo iz članka 14. stavak 1. ZSSI-a. S druge strane, zastupnik kojem mandat nije prestao, već je samo u statusu mirovanja, u povoljnijem je položaju, jer neposredno po stavljanju mandata u mirovanje, može početi obnašati neku od inače nespojivih dužnosti, jer mu to ovaj zakon izričito dopušta.

Time su ove odredbe Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, ne samo suprotne pravnim pravilima ZSSI-a i osnovnoj svrsi radi kojih su ona propisana, nego su zastupnici u Hrvatskom saboru koji svoj mandat stavljaju u mirovanje povlašteni i u odnosu na sve druge dužnosnike koji su obavezni postupati sukladno odredbama ZSSI-a.

Od zastupnika u Hrvatskom saboru, kao tijelu zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj, ovo Povjerenstvo očekuje izmjenu pravnih pravila koja se ovom odlukom osporavaju zbog njihove neusklađenosti s pravnim pravilima iz ZSSI-a.

Povjerenstvo je zaprimilo očitovanje dužnosnika Zvonimira Mršića u zakonom propisanom roku u kojem u bitnom navodi da u obnašanju javnih dužnosti nije svoj privatni interes stavljao iznad javnog interesa, niti su postojale okolnosti u kojima bi njegov privatni interes bio u suprotnosti s javnim, na način kako je to definirano kroz odredbe članka 2. ZSSI-a.

Povjerenstvo je od Središnjeg klirinškog depozitarnog društva d.d., Sektora operative zaprimilo zatražene podatke o dionicama dužnosnika Zvonimira Mršića u trgovačkom društvu Podravka d.d., iz kojih proizlazi da dužnosnik ima sveukupno 0,0095 % udjela u temeljnom kapitalu navedenog trgovačkog društva, te time Povjerenstvo ne nalazi povrede odredbi članka 16. stavak 1. ZSSI-a.

Slijedom svega navedenog, odlučeno je kao u izreci ove odluke.

Ova odluka biti će dostavljena dužnosniku putem e-mail adrese koju je dužnosnik dostavio Povjerenstvu. Time se smatra da je dostava ove odluke uredno izvršena. Sukladno članku 39. stavak 7. ZSSI-a, ova odluka objavit će se na Internet stranici Povjerenstva.

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA

Dalija Orešković, dipl. iur.

Pouka o pravnom lijeku:

Temeljem čl. 48. ZSSI-a, protiv odluke Povjerenstva, može se pokrenuti upravni spor.