



POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE O  
SUKOBU INTERESA

## REPUBLIKA HRVATSKA

**Broj: 711-I-784-M-59/15-02-11**

Zagreb, 9. travnja 2015.

**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. i 48/13. – pročišćeni tekst Zakona, u daljnjem tekstu: ZSSI), **na zahtjev dužnosnika Staše Skenžića, pomoćnika ministra znanosti, obrazovanja i sporta, za davanjem mišljenja Povjerenstva**, na 92. sjednici održanoj dana 9. travnja 2015. godine, daje sljedeće:

### MIŠLJENJE

**Situacija u kojoj se udruga HRVATSKA UDRUGA ZA INFORMACIJSKU I KOMUNIKACIJSKU TEHNOLOGIJU, ELEKTRONIKU I MIKROELEKTRONIKU – MIPRO (u daljnjem tekstu: Udruga MIPRO), kao partner prijaviteljima Sveučilište u Zagrebu, Fakultet elektrotehnike i računalstva (Projektan prijedlog br. HR.3.1.15-0042) i Visoko učilište Algebra – visoka škola za primijenjeno računarstvo (Projektan prijedlog br. HR.3.1.15.-0046), prijavljuje na Poziv Ministarstva znanosti obrazovanja i sporta na dostavu projektnih prijedloga HR.3.1.15. „Unapređivanje kvalitete u visokom obrazovanju uz primjenu Hrvatskog kvalifikacijskog okvira“, predstavlja situaciju sukoba interesa dužnosnika Vedrana Mornara, ministra znanosti, obrazovanja i sporta, u smislu članka 2. ZSSI-a, obzirom da je u trenutku podnošenja navedenih Projektnih prijedloga imenovani dužnosnik obavljao funkciju predsjednika Udruge MIPRO.**

### Obrazloženje

Zahtjev za davanjem mišljenja Povjerenstva podnio je Staša Skenžić, pomoćnik ministra znanosti, obrazovanja i sporta. U knjigama ulazne pošte zahtjev je zaprimljen pod poslovnim brojem 711-U-1188-M-59/15-01-2, dana 2. travnja 2015.g., a povodom istog se vodi predmet broj M-59/15.

Člankom 3. stavkom 1. podstavkom 26. ZSSI-a propisano je da su pomoćnici ministara dužnosnici u smislu navedenog zakona, stoga je i Staša Skenžić, povodom obnašanja dužnosti pomoćnika ministra znanosti, obrazovanja i sporta, obvezan postupati sukladno odredbama navedenog Zakona. Člankom 6. stavkom 1. i stavkom 2. ZSSI-a, propisano je da su dužnosnici dužni u slučaju dvojbe li je 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 navodi da je Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta (**u daljnjem tekstu: Ministarstvo**), akreditirana organizacijska jedinica Ministarstva, Služba za programe i projekte EU, dana 24. lipnja 2014.g. objavila Poziv na dostavu projektnih prijedloga HR.3.1.15. „Unapređivanje kvalitete u visokom obrazovanju uz primjenu Hrvatskog kvalifikacijskog okvira“ (**u daljnjem tekstu: Poziv**). Rok za dostavu projektnih prijedloga istekao je 13. listopada 2014.g. Sukladno točki 6.Upute za prijavitelje, postupak evaluacije projektnih prijedloga sastoji se od pet faza, a do sada su uspješno završene tri faze, dok je u trenutku podnošenja predmetnog zahtjeva za davanjem mišljenja Povjerenstva u tijeku 4. faza – Provjera prihvatljivosti. Ovu fazu provodi Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih (**u daljnjem tekstu: Agencija**), Organizacijska jedinica za upravljanje strukturnim instrumentima. Prilikom postupka provjere prihvatljivosti partnera, Agencija je utvrdila da je predsjednik Udruge MIPRO Vedran Mornar, ujedno i čelnik Ministarstva koje je objavilo Poziv i koje je nadležno za donošenje Odluke o financiranju i potpisivanje Ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava. Slijedom navedenog, Agencija je, sukladno točki 4.1.4. Upute za prijavitelje, dana 18. ožujka 2015.g. isključila iz daljnjeg postupka projektne prijedloge br. HR.3.1.15-0042 – prijavitelja Sveučilište u Zagrebu, Fakultet elektrotehnike i računarstva i br. HR.3.1.15.-0046 – prijavitelja Visoko učilište Algebra – visoka škola za primijenjeno računarstvo, o čemu je podnositeljima poslana Obavijest. Na navedenu Obavijest, prijavitelji su, sukladno točki 6.6. Upute za prijavitelje, dana 24. i 25. ožujka 2015.g. uputili prigovore Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta. U svrhu daljnjeg postupanja po zaprimljenim prigovorima, podnositelj traži mišljenje Povjerenstva.

Dužnosnik napominje kako je ministar Vedran Mornar dana 20. ožujka 2015.g. podnio neopozivu ostavku na mjesto predsjednika Udruge MIPRO, koja je prihvaćena 23. ožujka 2015.g.

U prilogu zahtjeva za davanjem mišljenja Povjerenstva dužnosnik je dostavio Poziv na dostavu projektnih prijedloga „Unapređivanje kvalitete u visokom obrazovanju uz primjenu Hrvatskog kvalifikacijskog okvira“ – Upute za prijavitelje, Obavijesti Agencije o provjeri prihvatljivosti podnositeljima projektnih prijedloga od 18. ožujka 2015.g. te Prigovore podnositelja na navedene Obavijesti.

Uvidom u dostavljenu dokumentaciju utvrđeno je da je Poziv objavljen u okviru Operativnog programa „Razvoj ljudskih potencijala“ za pomoć u okviru cilja konvergacije u Hrvatskoj za programsko razdoblje 2007. – 2013., usvojenog Odlukom Europske komisije od 17. listopada 2013.g. Poziv sufinancira Europska unija iz Europskog socijalnog fonda. Namjenska bespovratna sredstva Europskog socijalnog fonda predstavljaju 85% ukupnih prihvatljivih troškova, dok nacionalna sredstva Republike Hrvatske (iz Državnog proračuna RH) predstavljaju 15% ukupno prihvatljivih troškova. Ministarstvo osigurava korisnicima (prijaviteljima projektnih prijedloga koji su odabrani za financiranje) pred-financiranje projekata u iznosu od 25% ukupne vrijednosti dodijeljenih bespovratnih sredstava.

Poziv razlikuje **Prijavitelje** (javna ili privatna tijela/institucije/organizacije koja su odgovorna za prijavu i pripremu projektnog prijedloga na temelju Poziva) i **Partnere** (javna ili privatna tijela/institucije/organizacije koja u partnerstvu s prijaviteljem sudjeluju u pripremi i provedbi projekta te su korisnici dijela sredstava koja su dodijeljena projektu). Partneri moraju zadovoljiti sve uvjete prihvatljivosti koji vrijede i za prijavitelje. Partneri mogu sudjelovati u više od jedne prijave.

U točki 4. Uputa za prijavitelje propisani su kriteriji prihvatljivosti koje sudionici (prijavitelji i partneri), sam projekt te troškovi moraju zadovoljiti. Točkom 4.1.4. propisani su kriteriji za isključenje prijavitelja i/ili partnera. U istima je, u podstavku c), navedeno da će **projektni prijedlozi biti isključeni u postupku evaluacije ako se za prijavitelja, partnera/partnere ili osobu ovlaštenu po zakonu za zastupanje prijavitelja/partnera utvrđi da su u sukobu interesa sukladno ZSSI-u te članku 52. Uredbe Vijeća (EZ, Euroatom) br. 1605/2002.**

Postupak evaluacije projektnih prijedloga sastoji se od pet faza, a obavlja se točno propisanim redosljedom. Nakon administrativne provjere, koju provodi Agencija, slijedi faza odabira projekata, koju izvršava **Odbor za odabir**. Odbor za odabir sastavlja Ministarstvo, a sastoji se od neparnog broja članova s pravom glasa, uključujući i predsjednika Odbora. Svaki projektni prijedlog boduju minimalno dva ocjenjivača prema propisanim kriterijima za ocjenjivanje. Nakon bodovanja svih projektnih prijedloga Odbor za odabir sastavlja popis rangiranih projektnih prijedloga te iste prosljeđuje Agenciji, koja provodi slijedeću fazu: Provjere prihvatljivosti. Samo oni projektni prijedlozi koji ispune sve kriterije prihvatljivosti mogu biti predloženi za financiranje. **Odluku o financiranju** donosi Ministarstvo, uzimajući u obzir popis rangiranih projektnih prijedloga koje sastavlja Odbor za odabir te izvješća o provjeri prihvatljivosti koje podnosi Agencija. Po završetku postupka evaluacije i donošenja Odluke o financiranju, Ministarstvo, Agencija i uspješni prijavitelj sklapaju **Ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava**. Partneri na projektu ne potpisuju Ugovor već s odabranim prijaviteljem sklapaju **Sporazum o partnerstvu** u roku od 30 dana od potpisivanja Ugovora.

Prijavitelji koji smatraju da su zakinuti zbog pogreške ili nepravilnosti tijekom postupka evaluacije imaju pravo uputiti **prigovor** Ministarstvu, koje će u roku od 15 radnih dana donijeti odluku o zaprimljenim prigovorima. Postupak odlučivanja o prigovorima ne obustavlja postupak evaluacije.

Iz Obavijesti Agencije od 18. ožujka 2015.g., upućene Fakultetu elektrotehnike i računalstva i Visokom učilištu Algebra, razvidno je kako je u postupku provjere prihvatljivosti partnera projektnih prijava br. HR.3.1.15-0042 i HR.3.1.15.-0046 (uvidom u dostavljenu dokumentaciju i izvadak iz Registra udruga RH) utvrđeno da je predsjednik Udruge MIPRO, koja je partner u navedenim prijavama, Vedran Mornar, ministar znanosti, obrazovanja i sporta. Slijedom navedenog, navedeni projektni prijedlozi su isključeni iz daljnjeg postupka.

Dana 24. ožujka 2015.g. Sveučilište u Zagrebu, Fakultet elektrotehnike i računalstva podnio je prigovor na gore navedenu Obavijest, a isto je učinilo i Visoko učilište Algebra – visoka škola za primijenjeno računarstvo. Prigovori su sadržajno istovjetni. U istima se u bitnom navodi da je člankom 14. stavkom 5. ZSSI-a propisano kako dužnosnici smiju biti članovi upravnih i nadzornih tijela, najviše dviju, neprofitnih udruga i zaklada, ali bez prava na naknadu ili primanje dara u toj ulozi, osim prava na naknadu putnih i drugih opravdanih troškova iz čega se može zaključiti kako sam Zakon otklanja sukob interesa dužnosnika ako su istovremeno članovi upravnih tijela neprofitnih udruga i zaklada. U prigovorima se nadalje citira članak 17. stavak 1. ZSSI-a te se ističe kako u predmetnoj situaciji nema riječi o povredi navedenog članka Zakona s obzirom da članovi udruge nemaju udjele u vlasništvu udruge te da udruga čak ni nakon prestanka nema pravo imovinu udruge dijeliti svojim osnivačima, članovima udruge, osobama ovlaštenima za zastupanje, zaposlenima ili s njima povezanim osobama. U prigovorima se također navodi kako Agencija nije ovlaštena odlučivati o potencijalnom sukobu interesa, već je o istom nadležno odlučivati isključivo Povjerenstvo. U konačnici se napominje kako je prema budžetu projekta angažman Udruge MIPRO planiran u financijskom dijelu marginalan u odnosu na vrijednost projekta (0,49%). Uz to, budžetom projekta planirano je pokrivanje troškova rada administrativne osobe koja je stalno zaposlena u udruzi, dok je predsjednik udruge volonter.

Uvidom u Registar udruga utvrđeno je da je Udruga MIPRO upisana pod registarskim brojem: 00000944. Pod podacima o osobama ovlaštenim za zastupanje upisan je i Vedran Mornar, predsjednik udruge u razdoblju od 30. lipnja 2011.g. do 30. lipnja 2015.g.

Statutom Udruge MIPRO propisano je kako navedenom udruhom upravljaju članovi i to: neposrednim osobnim izjašnjavanjem u Skupštini, posredno preko svojih izabranih predstavnika u drugim tijelima, iniciranjem razmatranja određenih pitanja u tijelima udruge i na druge načine utvrđene Statutom. Tijela upravljanja i nadzora Udruge MIPRO su Skupština, Predsjedništvo, Nadzorni odbor i Sud časti. Predsjedništvo čine predsjednik Udruge i najmanje osam članova od kojih najviše trećina iz redova znanstvenih radnika, a bira ih Skupština na četiri godine i mogu biti ponovo birani. Predsjednik Udruge predstavlja i zastupa udruhu, predsjedava Skupštini i Predsjedništvu te potpisuje njihove akte, nadzire zakonitost rada i poslovanja Udruge. Za svoj rad odgovoran je Predsjedništvu i Skupštini.

Člankom 3. stavkom 1. podstavkom 4. ZSSI-a propisano je da su predsjednik i članovi Vlade RH (potpredsjednici i ministri u Vladi RH) dužnosnici u smislu navedenog zakona.

Povjerenstvo smatra da je u predmetnom slučaju, a povodom postavljenog zahtjeva za davanjem mišljenja Povjerenstva, relevantna odredba članka 2. ZSSI-a. Naime, projektni prijedlozi br. HR.3.1.15-0042 i HR.3.1.15.-0046 isključeni su iz postupka evaluacije sukladno točki 4.1.4. Upute za prijavitelje, a u cilju sprječavanja potencijalnog sukoba interesa, budući je osoba ovlaštena po zakonu za zastupanje partnera – Udruge MIPRO (dužnosnik Vedran Mornar) istovremeno i čelnik Ministarstva. Sukob interesa dužnosnika definiran je člankom 2. stavkom 2. ZSSI-a.

Navedenom odredbom propisuje se da sukob interesa postoji kada 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 na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti ili privatni interes dužnosnika može utjecati na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti. Ocjenu o postojanju sukoba interesa dužnosnika, u smislu navedene zakonske odredbe, Povjerenstvo može dati samo u odnosu na konkretnu situaciju. Drugim riječima, potrebno je utvrditi konkretan privatni interes dužnosnika te da taj privatni interes utječe ili se osnovano može smatrati da utječe ili može utjecati na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti.

U konkretnom slučaju privatni interes dužnosnika Vedrana Mornara proizlazi iz činjenice članstva i predsjedanja Udrugom MIPRO. Naime, člankom 4. Zakona o udrugama („Narodne novine“ br. 74/14.) propisano je da je udruga svaki oblik slobodnog i dobrovoljnog udruživanja više fizičkih, odnosno pravnih osoba koje se, radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za zaštitu ljudskih prava i sloboda, zaštitu okoliša i prirode i održivi razvoj, te za humanitarna, socijalna, kulturna, odgojno-obrazovna, znanstvena, sportska, zdravstvena, tehnička, informacijska, strukovna ili druga uvjerenja i ciljeve koji nisu u suprotnosti s Ustavom i zakonom, a bez namjere stjecanja dobiti ili drugih gospodarski procjenjivih koristi, podvrgavaju pravilima koja uređuju ustroj i djelovanje toga oblika udruživanja. Sukladno članku 9. navedenog Zakona, djelovanje udruge temelji se na načelu neprofitnosti, što znači da se udruga ne osniva sa svrhom stjecanja dobiti, ali ista može obavljati gospodarsku djelatnost, sukladno zakonu i statutu. Iz navedenog proizlazi kako je osnivanje i djelovanje udruge, kao organizacija civilnog društva, prvenstveno u javnom interesu. Međutim, svaka udruga, osim promicanja određenih općedruštvenih vrijednosti, promiče i štiti interese upravo svojih članova. Nastavno na navedeno, člankom 20. Statuta Udruge MIPRO propisano je kako su prava, ali i dužnosti svakoga člana Udruge MIPRO: štititi i promicati interese i ciljeve Udruge, sudjelovati u upravljanju Udrugom te birati i biti biran u sva tijela Udruge, kao i sudjelovati u ostvarivanju programa rada i djelatnosti Udruge. Ova obveza naročito se nameće tijelima Udruge, a osobito predsjedniku i Predsjedništvu Udruge, koji su odgovorni za provedbu i ostvarivanje ciljeva i djelatnosti same Udruge MIPRO. Stoga su interesi Udruge MIPRO da kao Partner stekne financijska sredstava kroz predmetni Poziv (ma koliko ona neznatna možda bila u odnosu na iznos dodijeljen Prijaviteljima!) te da sudjeluje u provedbi projekta, ujedno i privatni interesi samog dužnosnika Vedrana Mornara, kao člana i predsjednika navedene Udruge.

S druge strane, dužnosnik Vedran Mornar obnaša dužnost ministra Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta. Sukladno Zakonu o sustavu državne uprave („Narodne novine“, broj: 150/11., 12/13.), ministar predstavlja ministarstvo kao tijelo državne uprave i upravlja njegovim radom te provodi utvrđenu politiku Vlade. Drugim riječima, ministar je odgovoran za povjereni mu resor u upravljanju državnom upravom. U predmetnom natječaju, u nadležnosti je Ministarstva bilo sastavljanje Odbora za odabir, donošenje Odluke o financiranju te sklapanje Ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava.

U obavljanju ovih poslova, bilo da ih formalno obavlja određena ustrojstvena jedinica Ministarstva ili pojedina odgovorna osoba unutar Ministarstva ili ih donosi i potpisuje sam ministar, konačna odgovornost leži upravo na ministru, kao čelniku javnog tijela. Stoga Povjerenstvo smatra da je pri provedbi predmetnog Poziva, privatan interes dužnosnika Vedrana Mornara, koji proizlazi iz činjenice članstva i predsjedanja Udrugom MIPRO, mogao doći u koliziju s javnim interesom koji je kao ministar (bio) dužan promicati; odnosno da je njegov privatan interes mogao utjecati na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti ministra, a koja se u ovom konkretnom slučaju sastojala od provođenja postupka po objavljenom Pozivu i donošenja odluke o dodjeli bespovratnih financijskih sredstava izabranim Prijaviteljima/Partnerima (pa tako i samoj Udruzi MIPRO).

Povjerenstvo napominje kako zakonska definicija sukoba interesa ne obuhvaća samo situacije u kojima privatan interes dužnosnika doista utječe na njegovu nepristranost u obnašanju javne dužnosti (stvarni sukob interesa) već i situacije u kojima privatan interes može utjecati na nepristranost u obnašanju javne dužnosti (potencijalni sukob interesa). Svrha ovakvog zakonskog rješenja je u prevenciji, odnosno u sprječavanju privatnih utjecaja na donošenje odluka u obnašanju javnih dužnosti. Javna dužnost obnaša se u javnom interesu, iz čega se izvodi obveza dužnosnika da, dobrim upravljanjem situacijama u kojima privatan interes dužnosnika može doći u koliziju s javnim interesom, pravovremeno razriješi mogući stvarni sukob interesa.

Navode iz Prigovora od 24. i 25. ožujka 2015.g., da članak 14. stavak 5. ZSSI-a otklanja sukob interesa dužnosnika ako su isti istovremeno i članovi upravnih tijela neprofitnih udruga i zaklada, Povjerenstvo smatra neosnovanima. Naime, ZSSI sadrži određen broj konkretnih zabrana i ograničenja dužnosnika (primjerice članak 14. stavak 1.) te propisanih iznimaka od navedenih ograničenja (članak 14. stavak 5.). Međutim, navedene zabrane, odnosno iznimke ne isključuju primjenu članka 2. ZSSI-a u nekom konkretnom slučaju. Drugim riječima, propisane okolnosti, primjerice iz čl. 14. st. 5., ne znače da dužnosnik ne može istovremeno biti i u situaciji sukoba interesa u smislu članka 2. ZSSI-a.

Odredba članka 17. stavka 1. ZSSI-a u ovom slučaju nije relevantna za drugačije mišljenje Povjerenstva.

Navode iz prigovora da Agencija nije ovlaštena odlučivati o potencijalnom sukobu interesa, već je o istom nadležno odlučivati isključivo Povjerenstvo, Povjerenstvo ocjenjuje neprimjerenima u odnosu na konkretan slučaj. Naime, Agencija je u predmetnom postupku dodjele bespovratnih sredstava tijelo koje je, sukladno važećim propisima, ovlašteno vršiti provjeru prihvatljivosti Prijavitelja/Partnera i time osigurati provjeru pravilnosti i zakonitosti predmetnog Poziva. Time se, kroz djelovanje ovog posredničkog tijela, zapravo štiti javni interes prilikom dodjele financijskih sredstava - koje se dijelom financiraju iz Državnog proračuna i za koje je u konačnici odgovorna Republika Hrvatska.

S obzirom da se odredbe predmetnog Poziva, u dijelu u kojem se definiraju Kriteriji prihvatljivosti, izričito pozivaju, odnosno upućuju na odredbe ZSSI-a, Agencija je, kao tijelo ovlašteno za provjeru propisanih Kriterija prihvatljivosti, ovlaštena u okviru svoje nadležnosti i za potrebe samog postupka tumačiti relevantne odredbe ZSSI-a.

Nastavno na navedeno Povjerenstvo napominje da je Pozivom propisano pravo podnošenja Prigovora protiv odluke Agencije, te je na taj način predviđena mogućnost preispitivanja odluke i tumačenja same Agencije. Konačnu odluku po podnesenom prigovoru donosi Ministarstvo, na čelu čije ustrojbene jedinice (pomoćnik ministra), odnosno samog tijela (ministar), se nalaze dužnosnici u smislu ZSSI-a, a koji su u slučaju dvojbe ovlašteni i dužni tražiti mišljenje Povjerenstva u vezi tumačenja i primjene odredbi ZSSI-a. Slijedom navedenih ovlasti, ali i obveza koje Agencija ima u predmetnom Pozivu, i s obzirom na utvrđene okolnosti u ovom konkretnom slučaju, Povjerenstvo smatra da je odluka Agencije bila u potpunosti legitimna.

Činjenica da je dužnosnik Vedran Mornar dana 23. ožujka 2015.g., na njegov zahtjev, razriješen s mjesta predsjednika Udruge MIPRO, prema mišljenju Povjerenstva nije dostatna da bi se razriješio nastali sukob interesa dužnosnika. Naime, dužnosnik je četiri godine obavljao funkciju predsjednika udruge MIPRO te je s iste razriješen nakon što je predmetni Poziv već započeo (i to nakon što je isti prošao četiri od ukupno pet faza evaluacije projektnih prijedloga). Ove okolnosti, osnovano ukazuju da je nepristranost dužnosnika u trenutku prijave Udruge MIPRO na Poziv, narušena privatnim interesom dužnosnika i to do kraja provedbe predmetnog Poziva.

Slijedom navedenog, Povjerenstvo je dalo mišljenje kako je navedeno u izreci ovoga akta.



Dostaviti:

1. Podnositelj zahtjeva, Ministarstvo znanosti obrazovanja i sporta (veza – Klasa: 910-03/14-09/00009),
2. Objava na internetskoj stranici Povjerenstva
3. Pismohrana

