



POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE O  
SUKOBU INTERESA

## REPUBLIKA HRVATSKA

Broj: 711-I-1350-P-192/15-02-1

Zagreb, 9. rujna 2015.

**Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (u dalnjem tekstu: Povjerenstvo)** na temelju članka 30. stavka 1. podstavka 2. i članka 39. stavka 2. Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ broj 26/11., 12/12., 126/12., 48/13. i 57/15, u dalnjem tekstu ZSSI), povodom neanonimne prijave i na osobni zahtjev dužnosnika Boris Lalovca, ministra financija, na 110. sjednici, održanoj dana 9. rujna 2015. g. donosi sljedeću

### ODLUKU

- I. Na temelju članka 39. stavka 1. i 2. ZSSI-a pokreće se postupak za odlučivanje o sukobu interesa protiv dužnosnika Boris Lalovca, ministra financija.
- II. Situacija u kojoj dužnosnik Boris Lalovac, ministar financija, koji je privatno korisnik kredita vezanog uz CHF, nastupa kao čelnik tijela javne vlasti koje je nadležno za izradu nacrta prijedloga zakona kojim će se dugoročno regulirati položaj korisnika kredita vezanih uz CHF, ne predstavlja, sama po sebi, sukob interesa dužnosnika u smislu članka 2. ZSSI-a.

### Obrazloženje

Povjerenstvo je dana 1. lipnja 2015.g. zaprimilo neanonimnu prijavu mogućeg sukoba interesa podnesenu protiv dužnosnika Boris Lalovca, ministra financija. Prijava je u knjigama ulazne pošte Povjerenstva zaprimljena pod brojem: 711-U-1858-P-192/15-01-3, povodom koje se vodi predmet broj P-192/15. Na temelju članka 39. stavka 4. ZSSI-a, podnositelju prijave jamči se zaštita anonimnosti.

Povjerenstvo je dana 1. rujna 2015.g. zaprimilo zahtjev dužnosnika Boris Lalovca za davanjem mišljenja Povjerenstva, koji je u knjigama ulazne pošte Povjerenstva zaprimljen pod brojem 711-U-2551-M-98/15-01-3, povodom kojeg se vodi predmet broj M-98/15. Člankom 39. stavkom 2. ZSSI-a propisano je da Povjerenstvo obvezno pokreće postupak iz svoje nadležnosti na osobni zahtjev dužnosnika.

U prijavi od 1. lipnja 2015.g., kao i u zahtjevu dužnosnika od 1. rujna 2015.g., traži se da Povjerenstvo utvrdi nalazi li se dužnosnik Boris Lalovac, ministar financija, u sukobu interesa, povodom sudjelovanja u pripremi zakona kojim će se regulirati položaj građana koji su podigli kredite vezane uz švicarske franke (u dalnjem tekstu **CHF**).

Obzirom da je sadržaj navoda iz podnesene neanonimne prijave mogućeg sukoba interesa u predmetu broj P-192/15 u bitnom istovjetan podnesenom zahtjevu dužnosnika od 1. rujna 2015.g. u predmetu broj M-98/15, Povjerenstvo je radi svrhovitosti i ekonomičnosti postupanja, donijelo zaključak kojim se navedeni predmeti spajaju te će se povodom istih voditi jedan postupak, pod brojem P-192/15.

Povjerenstvo utvrđuje da je članica Povjerenstva Branka Lukačević - Gregić otklonila svoje sudjelovanje u radu na ovom predmetu u smislu članka 24. Pravilnika o načinu rada i odlučivanja Povjerenstva („Narodne novine“ broj 105/14) uz obrazloženje da se od raspravljanja i odlučivanja izuzima zbog članstva i sudjelovanja u radu udruge Franak koja je imala značajnu ulogu u osvještavanju javnosti i institucija o potrebi sustavnog rješavanja problema dužnosnika sa kreditima vezanim uz CHF. Iako ističe da već duže vrijeme nije član niti sudjeluje u aktivnostima ove udruge, izuzima se kako bi se otklonila svaka sumnja u nepristranost odlučivanja u ovom predmetu.

Člankom 2. stavkom 1. ZSSI-a propisano je da u obnašanju javne dužnosti dužnosnici ne smiju svoj privatni interes stavljati iznad javnog interesa. Sukladno stavku 2. istog članka, sukob interesa postoji kada su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom i 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 kada privatni interes dužnosnika može utjecati na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti. Člankom 3. stavkom 1. podstavkom 4. ZSSI-a propisano je da su predsjednik i članovi Vlade Republike Hrvatske (potpredsjednici i ministri u Vladi Republike Hrvatske) dužnosnici u smislu ZSSI-a, stoga je Boris Lalovac, povodom obnašanja dužnosti ministra financija, obvezan postupati sukladno odredbama ZSSI-a.

Vlada Republike Hrvatske (u dalnjem tekstu: **Vlada**) je na 207. sjednici, dana 20. siječnja 2015.g., prihvatala i u hitnu saborsku proceduru poslala Konačni prijedlog zakona o dopuni Zakona o potrošačkom kreditiranju, kojim se u Zakon o potrošačkom kreditiranju („Narodne novine“ broj 75/09., 112/12., 142/13. i 147/13.) dodaje odredba kojom se za ugovore o kreditu u CHF i u kunama s valutnom klauzulom u CHF, za anuitete, odnosno obroke u redovnoj otplati, tečaj CHF prema kuni utvrđuje na razini 6,39 kuna za 1 CHF, za razdoblje od jedne godine od stupanja na snagu nevedene izmjene. Razlika visine anuiteta, odnosno obroka, primjenom tako određenog tečaja, u odnosu na tečaj slobodno formiran na tržištu stranih sredstava plaćanja na temelju ponude i potražnje, pada na trošak kreditne institucije. Vlada je u svom priopćenju na službenoj internetskoj stranici Vlade navela kako je cilj donošenja ove **hitne mjere** ublažavanje velikog dužničkog tereta za korisnike kredita u CHF, izazvanog naglim porastom tečaja te valute na međunarodnim deviznim tržištima, zbog odustajanja Švicarske narodne banke od obrane minimalnog tečaja od 1,20 CHF za euro. Daljnje aktivnosti Vlade bit će, kako se navodi u priopćenju, usmjerene na iznalaženje trajnijeg rješenja za dužnike čiji je dug vezan uz CHF u vidu konverzije duga u kunu ili euro, gdje se u kreiranju modela očekuje aktivno uključivanje Hrvatske narodne banke i kreditnih institucija.

Hrvatski sabor je na temelju navedenog prijedloga, dana 23. siječnja 2015.g. donio Zakon o dopuni Zakona o potrošačkom kreditiranju („Narodne novine“ broj 9/15. od 26. siječnja 2015.g.)

Ustavom Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10. i 05/14., u dalnjem tekstu: **Ustav**) propisano je da zakone u Republici Hrvatskoj donosi Hrvatski sabor, kao nositelj zakonodavne vlasti. Pravo predlaganja zakona, sukladno članku 85. Ustava ima svaki zastupnik, klubovi zastupnika i radna tijela Hrvatskoga sabora te Vlada. Zakonodavni postupak u Republici Hrvatskoj propisan je nizom propisa, kao što su Zakon o sustavu državne uprave („Narodne novine“ broj 150/11., 12/13.), Zakon o Vladi Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 150/11. i 119/14.), Zakon o procjeni učinaka propisa („Narodne novine“ broj 90/11.), Poslovnik Vlade Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 154/11., 121/12. i 7/13.), Poslovnik Hrvatskog sabora („Narodne novine“ broj 71/00., 129/00., 117/01., 6/02., 41/02., 91/03., 58/04., 39/08., 86/08. i 81/12.) te Kodeks savjetovanja sa zainteresiranim javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata („Narodne novine“ broj 140/09.).

Zakonom o sustavu državne uprave propisano je da su središnja tijela državne uprave ministarstva, državni uredi Vlade i državne upravne organizacije. Središnja tijela državne uprave pripremaju nacrte prijedloga propisa iz svog djelokruga, izrađuju stručne podloge za rješavanje ili objašnjenje određenih pitanja, pripremaju prijedloge odgovora ili daju odgovore na zastupnička pitanja te obavljaju i druge stručne poslove za potrebe tijela izvršne vlasti. **Ministarstva** se ustrojavaju za obavljanje poslova državne uprave u jednom ili više upravnih područja. Ministarstva obavljaju upravne i druge stručne poslove iz svog djelokruga, kao što su neposredna primjena zakona i drugih propisa, osiguravanje provedbe zakona i drugih propisa te priprema nacrta prijedloga zakona i prijedloga drugih propisa. Čelnik ministarstva je ministar. **Ministar** predstavlja ministarstvo i upravlja njegovim radom, a osobito provodi utvrđenu politiku Vlade, donosi provedbene propise kad je na to izrijekom zakonom ovlašten te brine o zakonitom i pravodobnom izvršavanju zakona i drugih propisa te u pitanjima od zajedničkog interesa osigurava suradnju ministarstva s državnim tijelima, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnim osobama koje imaju javne ovlasti te drugim pravnim osobama.

Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave propisan je i **djelokrug Ministarstva financija**. Ministarstvo financija, između ostalog, priprema nacrte zakonskih i drugih propisa te osnove za vođenje pregovora iz područja finansijskih odnosa s inozemstvom što proizlazi iz multilateralne i bilateralne te kreditne suradnje s međunarodnim i regionalnim finansijskim institucijama, inozemnim vladama i poslovnim bankama.

Poslovnikom Vlade Republike Hrvatske propisan je sadržaj i postupanje vezano uz **nacrte prijedloga zakona** koje Vlada predlaže na donošenje Hrvatskome saboru.

Sukladno Poslovniku Vlade, stručni nositelj izrade propisa dužan je prijedlog propisa, nakon pribavljenih mišljenja mjerodavnih nadležnih tijela, zajedno sa izvješćem o provedenom savjetovanju dostaviti Glavnom tajništvu Vlade, radi njegova raspravljanja na stalnim radnim tijelima Vlade (koordinacije i odbori), a potom raspravljanja i usvajanja na sjednici Vlade. Nakon rasprave na sjednici, Vlada može ovlastiti Ured za zakonodavstvo i/ili tijelo državne uprave koje je bilo stručni nositelj izrade nacrta prijedloga da pravno uobičije ili izvrše odgovarajuće normativne popravke materijala u skladu sa zaključkom. Vlada potom upućuje nacrt prijedloga zakona ili propisa Hrvatskom saboru u daljnju proceduru.

Zakonom o procjeni učinaka propisa uređen je postupak procjene učinaka propisa, kojim se analiziraju pozitivni i negativni učinci propisa na područje gospodarstva uključujući i finansijske učinke, područje socijalne skrbi, područje zaštite okoliša, s osvrtom na fiskalni učinak, uz istodobno savjetovanje s javnošću i zainteresiranom javnošću. Ključni ciljevi procjene učinaka propisa su poticanje suradnje i međuresorne koordinacije stručnih nositelja izrade propisa radi jednostavnijeg i bržeg integriranja zajedničkih ciljeva te jačanje transparentnosti predlaganja propisa.

Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata pruža smjernice za učinkovito savjetovanje državnih tijela i zainteresirane javnosti u postupku donošenja zakona i drugih akata. Cilj Kodeksa je olakšati interakciju s građanima i predstavnicima zainteresirane javnosti u demokratskom procesu te potaknuti aktivnije sudjelovanje građana u javnom životu. U žurnim okolnostima, razdoblje i načini savjetovanja mogu se odgovarajuće prilagoditi.

U predmetom slučaju, Ministarstvo financija nastupa kao tijelo javne vlasti koje je stručni nositelj izrade nacrta prijedloga zakona o korisnicima kredita vezanim uz CHF, a koji će Vlada, nakon usvajanja, uputiti Hrvatskom saboru na izglasavanje. Ministarstvo financija je za pripremu nacrta zaduženo slijedom Odluke Vlade od 20. siječnja 2015.g. U navedenoj Odluci, sadržana je politička odluka Vlade, prema kojoj se **javni interes** očituje u dugoročnom rješenju položaja dužnika čiji je dug vezan uz CHF, odnosno u kreiranju trajnog modela po kojem će se ublažiti dužnički teret građana koji su sklopili ugovor o kreditu u valuti čija je vrijednost u odnosu na kunu, od vremena podizanja kredita, porasla za više od 20%. Istovremeno, dužnosnik Boris Lalovac je, kao čelnik Ministarstva financija, a prema podacima iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika te informacija i izjava objavljenih u medijima, i sam korisnik kredita vezanog uz CHF. Naime, Povjerenstvo je dana 29. svibnja 2014.g. zaprimilo izvješće o imovinskom stanju dužnosnika Borisa Lalovca, podneseno povodom početka obnašanja dužnosti ministra financija. U navedenom izvješću, dužnosnik navodi kako u kreditnoj instituciji ima podignut kredit u iznosu od 129.789,51, s valutom u CHF, podignut 2007.g. s rokom vraćanja do 2032g. Slijedom navedenog, u postupku pred Povjerenstvom potrebno je utvrditi nalazili se dužnosnik Boris Lalovac, kao čelnik tijela javne vlasti koje izrađuje nacrt prijedloga zakona kojim će se regulirati položaj korisnika kredita vezanih uz CHF, u sukobu interesa.

U prijedlogu Zakona o dopuni Zakona o potrošačkom kreditiranju od 20. siječnja 2015.g., Vlada je navela kako u Republici Hrvatskoj prema procjenama ima oko 60.000 sklopljenih ugovora o kreditu u CHF i valutnom klauzulom u CHF. Ukupni iznos kredita vezanih uz CHF krajem rujna 2014.g. iznosio je 23,7 milijardi kuna, a više od 92% ih se odnosi na kredite dane stanovništvu, prvenstveno stambene. Ovi krediti, imajući u vidu članove obitelji korisnika kredita, jamce, sudužnike i dr., neizravno pogađaju i ugrožavaju ukupno 200.000 do 300.000 građana Republike Hrvatske. Imajući u vidu navedene ciljeve poduzimanja ovakvih mjera, Povjerenstvo smatra da se isti mogu prihvati kao ostvarivanje javnog interesa.

Važnost problema dužnika sa kreditima vezanim uz CHF te javni interes u njegovom rješavanju potvrđuje i Prijedlog zaključaka za donošenje rješenja problema korisnika kredita u CHF, kojeg je dao Odbor za financije i državni proračun Hrvatskoga sabora dana 17. lipnja 2015.g. Navedeni Prijedlog Vlada je podržala na 238. sjednici održanoj dana 23. srpnja 2015.g. U obrazloženju Prijedloga navodi se kako je ukupan iznos svih vrsta ugovora o kreditu u CHF ili HRK s valutnom klauzulom u CHF sklopljenih od 2000.g. do 31. prosinca 2014.g. iznosio oko 28 mlrd. HRK, dok je neotplaćena glavnica na kraju 2014. godine iznosila nešto više od 20,2 mlrd. HRK. Gotovo 90% ugovora o kreditu sklopljeno je u razdoblju od 2005. do 2007. godine, a ukupan broj sklopljenih ugovora o kreditu iznosi 73.700. Ako se izuzmu u međuvremenu otplaćeni krediti, s krajem listopada 2013. godine ostaje 55.800 kreditnih partija. Promatraljući cjelokupno proteklo razdoblje visoki anuiteti kod kredita u CHF ili HRK s valutnom klauzulom u CHF proizlaze najvećim dijelom iz aprecijacije CHF prema HRK, što je vidljivo iz strukture otplaćenih anuiteta. Navedenim Prijedlogom, Odbor za financije i državni proračun predlaže Hrvatskom saboru usvajanje zaključaka kojima će se, između ostalog, banke pozvati da predlože sveobuhvano rješenje problema korisnika kredita u CHF temeljenog na analitičkim podlogama i adekvatnim ili potrebnim simulacijama za rješavanje nastalog problema, a Hrvatsku narodnu banku obvezati da dostavi Izvješće o problematici zaduženja građana kreditima u CHF kao i prijedloge mjera za olakšavanje pozicije dužnika u CHF, te kojima će se Vlada Republike Hrvatske zadužiti da po dostavi prijedloga banaka davatelja kredita u CHF te prijedloga Hrvatske narodne banke, pripremi paket regulaturno-poreznih mjera.

Uz prethodno razmatrani javni interes, koji se očituje u dugoročnom rješavanju problema kredita vezanih uz CHF, dužnosnik Boris Lalovac, ministar financija, u navedenoj situaciji nesporno ostvaruje i svoj **privatni interes**, obzirom da je kao privatna osoba korisnik kredita vezanog uz CHF, sklopljenog prije nego što je stupio na javnu dužnost.

Međutim, prema ocjeni Povjerenstva, privatni interes dužnosnika ovdje nije iznad niti u suprotnosti s javnim interesom. Ovakav zaključak Povjerenstvo temelji na činjenici da dužnosnik nije inicirao donošenje izmjena zakona, već je inicijativa potekla od Vlade, dok se dužnosnik našao u ulozi čelnika tijela koje je sukladno zakonima dužno pripremati nacrte prijedloga propisa iz svog djelokruga te izradivati stručne podloge za rješavanje određenih pitanja, u ovom slučaju pitanja dugoročnog rješenja kredita vezanih uz CHF.

Navedena inicijativa prihvaćena je i od strane Odbora za financije i državni proračun Hrvatskoga sabora, koji je Hrvatskom saboru predložio da se Vlada zaključkom zaduži za pripremu paketa regulaturno-poreznih mjera.

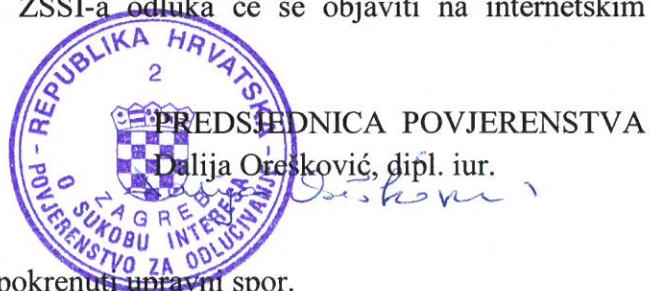
Nadalje, nacrt prijedloga zakona priprema se u Ministarstvu financija, kao resornom ministarstvu. Nacrt se potom iznosi pred Vladu, gdje se, sukladno propisanoj proceduri, raspravlja te usvaja na sjednici. Konačan prijedlog zakona predstavlja odluku Vlade Republike Hrvatske, a ne resornog ministarstva.

U konačnici, zakone donosi Hrvatski sabor, a sam proces donošenja zakona, kao što je ranije navedeno, ima ugrađene zaštitne mehanizme kojima se može onemogućiti pojedinca u izvršnoj vlasti da kroz donošenje zakona ostvari svoj privatan interes na štetu javnog.

Slijedom svega navedenog, Povjerenstvo utvrđuje da situacija u kojoj dužnosnik Boris Lalovac nastupa kao čelnik tijela javne vlasti koje je zaduženo za izradu nacrta prijedloga zakona kojim će se dugoročno regulirati položaj korisnika kredita vezanih uz CHF, obzirom na okolnost da je istovremeno i sam korisnik kredita u CHF, sama po sebi ne predstavlja sukob interesa dužnosnika u smislu članka 2. ZSSI-a.

Obzirom na okolnost postojanja vlastite kreditne obveze vezane uz CHF, Povjerenstvo načelno tumači da bi povodom predlaganja rješenja i izrade nacrta zakona dužnosnik mogao biti u sukobu interesa, kada bi predloženim rješenjima samo uža skupina unutar korisnika kredita vezanih uz CHF u koju po svojim karakteristikama i mogućnostima otplate kredita spada upravo sam dužnosnik ili s njim interesno povezane osobe, ostvarivala one koristi koje bi se predloženim mjerama mogle ostvariti.

Slijedom svega navedenog, Povjerenstvo je donijelo odluku kao što je navedeno u izreci ovog akta. Na temelju članka 39. stavka 1. ZSSI-a odluka će se dostaviti podnositelju prijave. Na temelju članka 39. stavka 7. ZSSI-a odluka će se objaviti na internetskim stranicama Povjerenstva.



#### Uputa o pravnom lijeku

Protiv ove odluke Povjerenstva ne može se pokrenuti upravni spor.  
(sukladno članku 48. stavku 1. u vezi s člancima 42. do 47. ZSSI-a).

#### Dostaviti:

1. Boris Lalovac, Ministarstvo financija
2. Podnositelj prijave
3. Objava na internetskoj stranici Povjerenstva
4. Pismohrana