Broj: 711-I-1416-P-63-20/21-04-17

Zagreb, 27. kolovoza 2021.

**Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa** (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo) u sastavu Nataše Novaković, kao predsjednice Povjerenstva, te Tončice Božić, Davorina Ivanjeka, Aleksandre Jozić-Ileković i Tatijane Vučetić, kao članova Povjerenstva, na temelju članka 30. stavka 1. podstavka 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ broj 26/11, 12/12, 126/12, 48/13, 57/15 i 98/19, u daljnjem tekstu: ZSSI)**, u predmetu dužnosnika Zlatana Avara, zamjenika gradonačelnika Grada Varaždina do 7. lipnja 2021., pokrenutog odlukom Broj: 711-I-1101-P-63-20/21-02-17 od 11. lipnja 2020.,** na 139. sjednici Povjerenstva, održanoj 27. kolovoza 2021., donosi sljedeću

**ODLUKU**

**Utvrđuje se da dužnosnik Zlatan Avar, zamjenik gradonačelnika Grada Varaždina do 7. lipnja 2021., nije počinio povredu članka 15. stavka 2. ZSSI-a, koja proizlazi iz okolnosti da je u svojstvu člana Skupštine trgovačkog društva Vartop d.o.o. 18. listopada 2017. bez prijedloga Gradskog vijeća Grada Varaždina donio odluku o imenovanja Zdravka Rogine za direktora navedenog društva, s obzirom da u predmetnom slučaju postoje okolnosti koje isključuju njegovu odgovornost.**

Obrazloženje

Povjerenstvo je je na 130. sjednici, održanoj dana 11. lipnja 2021. pokrenulo postupak za odlučivanje o sukobu interesa protiv dužnosnika Zlatana Avara, zamjenika gradonačelnika Grada Varaždina do 7. lipnja 2021., zbog moguće povrede članka 15. stavka 2. ZSSI-a, koja proizlazi iz okolnosti da je dužnosnik u svojstvu člana Skupštine trgovačkog društva Vartop d.o.o. dana 18. listopada 2017. donio odluku o imenovanja Zdravka Rogine za direktora navedenog trgovačkog društva, bez prijedloga Gradskog vijeća Grada Varaždina.

Dužnosnik Zlatan Avar zaprimio je 16. srpnja 2021. navedenu odluku te se na istu očitovao u zakonskom roku.

U svom očitovanju dužnosnik iznosi da je Povjerenstvu poznato da dokumentaciju za sazivanje skupštine trgovačkog društva pripremaju nadležni upravni odjel i stručne službe Grada Varaždina te da je i ovu odluku u 2017. pripremila stručna suradnica, koja je osim položenog pravosudnog ispita, imala i višegodišnje iskustva rada u privatnom sektoru iz područja trgovačkog prava. Dužnosnik navodi da nije imao razloga posumnjati u materijale koje je pripremila te da je njen stav bio, da se prilikom donošenja odluka vezanih za trgovačka društva, uz odredbe Zakona o područnoj i lokalnoj samoupravi („Narodne novine“, broj 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15., 123/17.), isključivo primjenjuju odredbe Zakon o trgovačkim društvima („Narodne novine“ broj 111/93., 34/99., 121/99., 52/00., 118/03., 107/07., 146/08., 137/09, 152/11., 111/12., 144/12. i 68/13., 110/15.)

Također navodi da je Povjerenstvo u prethodnom mandatu 2013. – 2018. utvrdilo da se prilikom kolizije odredbi više zakona primjenjuje onaj koji je prije donesen, odnosno da se u ovome slučaju primjenjuju odredbe navedenih Zakona temeljem kojih je donio navedenu odluku o imenovanju. Iznosi da je Povjerenstvo u svojim godišnjim izvješćima za 2018., 2019. i 2020., koja podnosi Hrvatskom saboru, navelo da je potrebno brisati odredbe članka 15. i članka 16. ZSSI-a te se poziva na dio Izvješća za 2018. u kojem se ističe kako Povjerenstvo smatra da navedeni članci ZSSI-a ne bi trebali biti sadržani u ZSSI-u, kao propisu kojim se uređuje sukoba interesa, već bi isti trebalo biti sadržani u posebnim zakonima koji uređuju postupak imenovanja članova uprava i nadzornih odbora u trgovačkim društvima.

Dužnosnik naglašava da je jedan takav propis Zakon o trgovačkim društvima, zbog čega je razumljivo da su stručne službe Grada Varaždina prilikom pripreme dokumentacije za sjednicu Skupštine trgovačkog društva Vartop d.o.o. zauzele stav koji proizlazi iz odredbi upravo tog Zakona, ali pritom izražava čuđenje zbog selektivnog pristupa pokretanju postupka zbog moguće povrede članka 15. ZSSI-a, obzirom da je razvidno kako nisu bili pokretani postupci protiv drugih dužnosnika koji obnašaju dužnost u ostalim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, a koji su na identičan način postupali prilikom imenovanja članova uprave i nadzornog odbora trgovačkih društava.

Dužnosnik nadalje navodi da je Povjerenstvo tek 21. svibnja 2021. dalo Smjernicu i uputu kojom dužnosnike upućuje da se osim Zakona o trgovačkim društvima i Zakona o lokalnoj područnoj (regionalnoj) samoupravi, treba provoditi i procedura propisana člankom 15. ZSSI-a, u situaciji kada se imenuju članovi uprave i nadzornog odbora trgovačkog društva u kojima udio u vlasništvu (temeljnom kapitalu) ima općina, grad ili županija. Zaključuje da akt Povjerenstva takvog sadržaja nije bio donijet u 2017., zbog čega smatra kako nije postupio suprotno odredbama ZSSI-a te da je Povjerenstvo sebe postavilo kao jedino tijelo koje pravilno tumači zakonske odredbe, što obzirom na normativnu nejasnoću može stvoriti nepovjerenje dužnosnika prema službenicima koji pripremaju nacrte odluka koje oni donose.

Člankom 3. stavkom 1. podstavkom 39. ZSSI-a propisano je da su gradonačelnici i njihovi zamjenici dužnosnici u smislu odredbi navedenoga Zakona, stoga je dužnosnik Zlatan Avar povodom obnašanja dužnosti zamjenika gradonačelnika Grada Varaždina obvezan postupati sukladno odredbama ZSSI-a.

Povjerenstvo je uvidom u izvadak iz sudskog registra Trgovačkog suda u Varaždinu utvrdilo da je pod matičnim brojem subjekta 070117395, OIB: 91016122289, upisano trgovačko društvo VARTOP d.o.o., sa sjedištem u Varaždinu. Jedini osnivač navedenog društva je Grad Varaždin.

U konkretnome slučaju ovaj spis Povjerenstvo je formiralo po službenoj dužnosti, obzirom da je iz dokumentacije pribavljene u postupku koji se vodio pod brojem P-23/18 utvrđeno da je dužnosnik Zlatan Avar poduzimao radnje imenovanja koje bi mogle biti razmatrane u kontekstu moguće povrede odredbe članka 15. stavka 2. ZSSI-a, te su u istom zatražena i pribavljena očitovanja i dokumentacija, koji su analizirani u okviru ovog predmeta.

Uvidom u Statut Grada Varaždina („Službeni vjesnik Grada Varaždina“, broj 4/14.), utvrđeno je da je člankom 63. stavkom 1. točkom 29. propisano da gradonačelnik Grada Varaždina imenuje i razrješava predstavnike Grada Varaždina u tijelima trgovačkih društava u kojima Grad Varaždin ima udjele ili dionice, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno, dok je točkom 32. propisano da obavlja dužnost člana skupštine trgovačkih društava u kojima Grad Varaždin ima 100% udjela ili dionica, te određuje predstavnika Grada Varaždina u skupštinama trgovačkih društava u kojima Grad Varaždin nema 100% udjela ili dionica.

Iz pribavljenog očitovanja Grada Varaždina, KLASA: 024-01/19-01/4, URBROJ: 2186/01-01-19-4 od 25. veljače 2019., proizlazi da je Odlukom o osnivanju trgovačkog društva VARTOP d.o.o., objavljenom u službenom glasilu Grada Varaždina dana 2. prosinca 2013.g., u članku 5. propisano da skupštinu društva čini jedan član društva kojeg predstavlja i zastupa gradonačelnik, dok je člankom 6. iste odluke propisano da Gradsko vijeće Grada Varaždina ovlašćuje gradonačelnika da dade Izjavu o osnivanju Trgovačkog društva VARTOP d.o.o. te da donese odluku o imenovanju uprave/direktora s mandatom do imenovanja direktora po provedenom javnom natječaju, a najduže na vrijeme od 1 (jedne) godine od dana imenovanja.

U navedenom se očitovanju navodi kako je zbog izvanredne situacije, ostavke tadašnjeg direktora društva VARTOP d.o.o., gradonačelnik na temelju ovlaštenja iz članka 6. Odluke o osnivanju društva bez odlaganja donio odluku o imenovanju uprave društva kojom je Zdravko Rogina imenovan za novog direktora društva. Izjavom od dana 17. listopada 2017. godine isti je predmetno imenovanje prihvatio. Odlukom o imenovanju uprave društva utvrđeno je da Zdravku Rogini mandat direktora počinje danom donošenja odluke i traje do imenovanja novog direktora na temelju javnog natječaja, a najduže do isteka jedne godine od dana donošenja odluke o imenovanju uprave društva VARTOP d.o.o.

Također, navodi se da je o donesenoj odluci Gradsko vijeće Grada Varaždina odmah obaviješteno, a što je razvidno i iz zapisnika sa 5. sjednice Gradskog vijeća koja se održala 24. listopada 2017., na kojoj je …………, član Mandatne komisije, na početku sjednice obavijestio njegove članove o donošenju navedene odluke o imenovanju. Isto tako, navodi se da se u vezi upoznatosti Gradskog vijeća s činjenicom imenovanja Zdravka Rogine za direktora društva VARTOP d.o.o., dostavlja i zapisnik sa 4. sjednice Odbora za izbor i imenovanje Gradskog vijeća Grada Varaždina iz kojeg je vidljivo da je Odbor na mjesto Zdravka Rogine kao člana Odbora za prostorno uređenje, komunalno stambeno gospodarstvo i zaštitu okoliša Gradskog vijeća predložilo imenovanje ………………. upravo zbog činjenice imenovanja Zdravka Rogine za direktora VARTOP d.o.o.

U odnosu na ovlaštenje za potpisivanje predmetne odluke o imenovanju uprave društva VARTOP d.o.o. istaknuto je da je navedena odluka potpisana na temelju punomoći kojom je gradonačelnik opunomoćio svog zamjenika da zastupa Grad Varaždin na Skupštini društva VARTOP d.o.o. 18. listopada 2017.g. budući da je gradonačelnik bio službeno spriječen. Navedena punomoć se odnosila na pravo glasanja i raspravljanja o svim odlukama na dnevnom redu Skupštine kao i potpisivanja eventualnih odluka.

Trgovačko društvo VARTOP d.o.o. je u uz svoje očitovanje dostavilo odluku o imenovanju Uprave trgovačkog društva VARTOP d.o.o. od 18. listopada 2017., koju je potpisao dužnosnik Zlatan Avar („u zamjeni“), kojom se odlukom Zdravko Rogina imenuje na funkciju direktora tog društva te punomoć kojom je dužnosnik Ivan Čehok, gradonačelnik, 17. listopada 2017., ovlastio dužnosnika Zlatana Avara, da na Skupštini trgovačkog društva VARTOP d.o.o. zastupa Grad Varaždin te raspravlja i glasa o svim odlukama.

Člankom 15. stavkom 2. ZSSI-a propisano je da članove upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava u kojima jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave ima dionice ili udjele u vlasništvu (kapitalu društva) predlaže glavnoj skupštini, odnosno skupštini društva predstavničko tijelo jedinice lokalne i jedinice područne (regionalne) samouprave.

Iz zaprimljenih očitovanja i priložene dokumentacije, utvrđeno je da je na temelju punomoći dužnosnika Ivana Čehoka, gradonačelnika Grada Varaždina, dužnosnik Zlatan Avar, njegov zamjenik, sudjelovao na sjednici Skupštine trgovačkog društva Vartop d.o.o. koja je održana 18. listopada 2017. te da je potpisao odluku kojom se Zdravka Roginu imenuje direktorom trgovačkog društva Vartop d.o.o., čiji je jedini osnivač Grad Varaždin, i to najduže do isteka roka od jedne godine, odnosno do provedbe javnog natječaja za imenovanje direktora, iz razloga jer je prethodni direktor podnio ostavku na ovu funkciju, a gradonačelnik je bio spriječen sudjelovati na istoj sjednici Skupštine.

Također, ova odluka o imenovanju donesena je temeljem materijala pripremljenog od strane nadležnih gradskih službi, ali bez prijedloga predstavničkog tijela, u konkretnom slučaju Gradskog vijeća Grada Varaždina, koje je o odluci obaviješteno na sjednici održanoj 24. listopada 2017., što se izričito navodi u očitovanju Grada Varaždina, a upućuje na moguću povredu članka 15. stavka 2. ZSSI-a.

Povjerenstvo obrazlaže kako postupak donošenja odluka od strane skupštine trgovačkih društava, pa tako i postupak donošenja odluka o imenovanjima članova upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava, propisuju odredbe Zakona o trgovačkim društvima te da prilikom održavanja sjednica skupština svih trgovačkih društava, time i onih u kojima udjele u vlasništvu imaju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, moraju biti poštivane sve formalnosti propisane Zakonom o trgovačkim društvima, kako bi u konačnici sve odluke skupštine trgovačkog društva mogle biti provedene u sudskom registru nadležnog trgovačkog suda.

Također, nesporno je i da je člankom 48. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano da čelnik tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imenuje i razrješuje predstavnike te jedinice u tijelima trgovačkih društava.

Povjerenstvo nadalje obrazlaže da navedeni Zakoni propisuju koje tijelo je ovlašteno donositi odluke o imenovanju i razrješenju članova uprave i nadzornog odbora trgovačkih društava općenito, odnosno o imenovanju i razrješenju članova tijela trgovačkih društva u vlasništvu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Pored odredbi navedenih Zakona kojima je propisano imenovanje članova ovih tijela, člankom 15. stavkom 2. ZSSI-a propisano je imenovanje članova uprava i nadzornih odbora trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, na način da je izričito navedeno kako donošenju odluke o imenovanju prethodi prijedlog predstavničkog tijela. Stoga je, osim postupka imenovanja propisanog navedenim Zakonima, potrebno poštivati i proceduru iz članka 15. stavka 2. ZSSI-a koja prethodi samom donošenju odluke o imenovanju članova uprava i nadzornih odbora trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, neovisno o tome što Povjerenstvo smatra kako ova odredba ne bi trebala biti sadržana u ZSSI-u, na što je više puta javno ukazivano.

Obzirom da je postupanje u situaciji ovakvog imenovanja propisano odredbama tri navedena Zakona, pri čemu su prilikom njihova tumačenja i primjene moguće određene nejasnoće, obzirom na vremenski okvir donošenja osnovnog zakonskog teksta te kasnije usvojenih izmjeni i dopuna tih Zakona, posebice Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i ZSSI-a, kao i zbog razjašnjenja je li konkretna zakonska odredba članka 15. stavka 2. ZSSI-a sadržajno suprotna odredbama druga dva Zakona ili ih nadopunjuje propisivanjem obveze postupanja po prijedlogu predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koja obveza već istima nije predviđena, bilo je nužno smjernicom i uputom ukazati na sadržaj ove zakonske odredbe i otkloniti sumnju u pogledu obveze njezine primjene.

Osim toga, u razdoblju kada je donesena odluka o imenovanju, uobičajena je praksa bila da se članovi upravnih i nadzornih tijela trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave imenuju bez prijedloga predstavničkog tijela, odnosno da dužnosnik koji je član skupštine društva donese ovu odluku samostalno.

Nadalje, Povjerenstvo u ranijem sazivu dalo je u pogledu postupanja dužnosnika u situaciji imenovanja članova upravnih i nadzornih tijela trgovačkih društava prednost primjeni Zakonu o trgovačkim društvima te Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u odnosu na odredbe ZSSI-a, čime je ova praksa potvrđena.

Imajući u vidu važeću zakonsku odredbu članka 15. stavka 2. ZSSI-a koja obvezuje dužnosnike, ali i Povjerenstvo kada razmatra okolnosti postupanja suprotnog istoj, Povjerenstvo u ovome sazivu je analizirajući njezin sadržaj i smisao 25. svibnja 2021. godine donijelo Smjernicu i uputu u svrhu učinkovitog sprječavanja sukoba interesa te osiguranja postupanja u skladu s odredbama ZSSI-a

Navedenom Smjernicom i uputom upućeni su dužnosnici, koji vezano za svoje dužnosti, obavljaju i funkciju člana skupštine trgovačkog društva u kojem jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima dionice ili poslovne udjele u svom vlasništvu, da su odluke o imenovanju članova upravnih i nadzornih tijela obvezni donijeti uz prethodni prijedlog predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, sukladno članku 15. stavku 2. ZSSI-a.

U ovom je predmetu nesporno utvrđeno da je dužnosnik Zlatan Avar, postupajući po ovlaštenju gradonačelnika Grada Varaždina, kao član Skupštine trgovačkog društva Vartop d.o.o. dana 18. listopada 2017. donio odluku o imenovanju Zdravka Rogine na funkciju direktora istog trgovačkog društva, i to bez prijedloga Gradskog vijeća Grada Varaždina, koje je o ovoj okolnosti samo naknadno obaviješteno.

Postupak imenovanja direktora trgovačkog društva propisan je u više zakona, a u vrijeme donošenja sporne odluke bila je uobičajena praksa da se članovi uprave i nadzornih odbora trgovačkih društva imenuju bez prijedloga predstavničkog tijela, što je bio način na koji je dužnosnik odlučio temeljem materijala sukladnog toj praksi, pripremljenog od stručne službe u 2017.

Međutim, obzirom da je u vrijeme donošenja ove odluke o imenovanju Povjerenstvo bilo zauzelo drukčije stajalište, odnosno da su se u obnašanju dužnosti dužnosnici rukovodili upravo ovim stavom, odnosno da u trenutku donošenja odluka nisu bili upoznati s kasnijom praksom Povjerenstva vezano uz članak 15. stavak 2. ZSSI-a Povjerenstvo je utvrdilo da dužnosnik Zlatan Avar, gradonačelnik Grada Varaždina do 7. lipnja 2021., donošenjem predmetne odluke o imenovanju bez prijedloga Gradskog vijeća Grada Varaždina, nije počinio povredu članka 15. stavka 2. ZSSI-a, jer su utvrđene okolnosti koje isključuju njegovu odgovornost za postupanje suprotno istoj zakonskoj odredbi.

Slijedom navedenog Povjerenstvo je donijelo odluku kako je navedeno u izreci ovog akta.

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA

Nataša Novaković dipl. iur.

Uputa o pravnom lijeku:

Protiv odluke Povjerenstva može se pokrenuti upravni spor. Upravna tužba podnosi se nadležnom upravnom sudu u roku od 30 dana od dana dostave odluke Povjerenstva. Podnošenje tužbe nema odgodni učinak.

Dostaviti:

1. Dužnosnik Zlatan Avar, osobnom dostavom
2. Objava na internetskoj stranici Povjerenstva
3. Pismohrana