Broj: 711-I-340-P-301-19/23-17-21

Zagreb, 17. siječnja 2023.

**Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo)**, u sastavu Nataše Novaković kao predsjednice Povjerenstva te Davorina Ivanjeka, Tončice Božić, 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 Jakova Vetme, općinskog načelnika Općine Klis**, pokrenutom Odlukom Povjerenstva, broj: 711-I-1093-P-301-19/21-13-12 od 21. svibnja 2021.g., na 200. sjednici, održanoj 17. siječnja 2023., donosi sljedeću

**ODLUKU**

**Utvrđuje se da dužnosnik Jakov Vetma, Općinski načelnik Općine Klis nije počinio povredu članka 15. stavka 2. ZSSI-a, koja proizlazi iz okolnosti da je u svojstvu jedinog člana Skupštine trgovačkog društva Komunalno Klis d.o.o. bez prethodnog prijedloga Općinskog vijeća Općine Klis dana 18. veljače 2015. imenovao Andrejasa Granića za člana Uprave- direktora trgovačkog društva Komunalno Klis d.o.o., s obzirom da u predmetnom slučaju postoje okolnosti koje isključuju njegovu odgovornost.**

Obrazloženje

Povjerenstvo je na 144. sjednici, održanoj 1. listopada 2021.g., donijelo, odluku u predmetu dužnosnika Jakova Vetme, općinskog načelnika Općine Klis, broj: 711-I-338-P-301-19/23-15-21 kojom je utvrđeno da je donošenjem odluke o imenovanju Andrejasa Granića za člana Uprave - direktora trgovačkog društva Komunalno Klis d.o.o. koju je dužnosnik donio dana 18. veljače 2015.g. kao jedini član Skupštine navedenog trgovačkog društva, bez prethodnog prijedloga Općinskog vijeća Općine Klis, navedeni dužnosnik počinio povredu članka 15. stavka 2. ZSSI-a.

Povjerenstvo je, ponovnim uvidom u spis predmeta P-301/19 utvrdilo da se dužnosnik u očitovanju na odluku na pokretanju postupka pozvao na očitovanje Povjerenstva iz srpnja 2013.g. u kojem se navodi: ,,U slučajevima u kojima dolazi do kolizije odredbe članka 15. stavka 2. ZSSI- a i odredbe članka 48. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, primjenjuje se, prema načelu *lex posterior derogat legi priori,* odredba onog zakona koji je kasnije stupio na snagu, odnosno u konkretnom slučaju odredba članka 48. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi na temelju koje općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan imenuje i razrješava predstavnike jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u tijelima trgovačkih društava u kojima jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave ima dionice ili udjele u vlasništvu (kapitalu društva).“

Budući da se dužnosnik pozvao na očitovanje Povjerenstva iz 2013.g. kojim se rukovodio prilikom donošenja odluke o imenovanju Andrejasa Granića za člana Uprave - direktora trgovačkog društva Komunalno Klis d.o.o., a koju je donio dana 18. veljače 2015.g. kao jedini član Skupštine navedenog trgovačkog društva, te da je navedenu odluku donio prije nego što je tijekom 2018.g. došlo do promjene pravnog tumačenja te promjene prakse Povjerenstva vezano za primjenu članka 15. stavka 2. ZSSI-a, navedeno predstavlja okolnost koja bi u konkretnom slučaju mogla dovesti do isključenja odgovornosti dužnosnika Jakova Vetme, čime je Povjerenstvo steklo saznanja o postojanju činjenice koje bi mogla dovesti do drukčijeg rješenja da je ista bila razmatrana u prijašnjem postupku.

Stoga je Povjerenstvo, sukladno članku 123. stavku 1. točki 1. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ broj 47/09., u daljnjem tekstu: ZUP), donijelo 1. prosinca 2021. donijelo rješenje Broj: 711-I-339-P-301-19/23-16-21 kojim se pred Povjerenstvom obnavlja postupak koji se vodio protiv dužnosnika Jakova Vetme, općinskog načelnika Općine Klis, pod brojem P- 301/19, okončan meritornom odlukom od 1. listopada 2021., u opsegu i dijelu u kojem će se utvrditi jesu li postojale pretpostavke koje u konkretnom slučaju isključuju odgovornost dužnosnika prilikom donošenja odluke o imenovanju Andrejasa Granića za člana Uprave - direktora trgovačkog društva Komunalno Klis d.o.o., koju je dužnosnik donio dana 18. veljače 2015.g. kao jedini član Skupštine navedenog trgovačkog društva, bez prethodnog prijedloga Općinskog vijeća Općine Klis.

U pisanom očitovanju dužnosnika koje je dostavio na odluku o pokretanju postupka u bitnome se navodi da je odluku o imenovanju Andrejasa Granića za člana Uprave - direktora trgovačkog društva Komunalno Klis d.o.o. donijela Skupština navedenog trgovačkog društva. Odluci Skupštine prethodila je sjednica Općinskog vijeća Općine Klis održana 18. prosinca 2014.g. na kojoj je donesena odluka o osnivanju navedenog trgovačkog društva te je istom odlukom Općinsko vijeće Općine Klis ovlastilo općinskog načelnika navedene jedinice lokalne samouprave da imenuje upravljačka tijela, odnosno direktora trgovačkog društva Komunalno Klis d.o.o.

Dužnosnik u očitovanju nadalje navodi da u skupštinama trgovačkih društava u kojima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju udjele u vlasništvu, jedinicu zastupa čelnik izvršne vlasti kao zakonski zastupnik te jedinice ili osoba koju on opunomoći. U tom smislu je čelnik izvršne vlasti, sukladno članku 48. stavku 1. točki 6. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) 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., 98/19. i 144/20.), samostalan u imenovanju predstavnika jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u skupštini ovih trgovačkih društava, odnosno može imenovati sebe ili drugu osobu. Postupak donošenja odluke o imenovanju Andrejasa Granića za člana Uprave – direktora trgovačkog društva Komunalno Klis d.o.o. proveden je u skladu s odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakona o trgovačkim društvima, a što je u konačnici i dovelo do toga da je navedena odluka provedena u sudskom registru nadležnog trgovačkog suda.

U prilog pravilnosti navedenog postupanja, dužnosnik ukazuje na stajalište Povjerenstva izraženo u očitovanju Povjerenstva danom u srpnju 2013.g. u kojem se navodi: „U slučajevima u kojima dolazi do kolizije odredbe članka 15. stavka 2. ZSSI-a i odredbe članka 48. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, primjenjuje se, prema načelu *lex posterior derogat legi priori,* odredba onog zakona koji je kasnije stupio na snagu, odnosno u konkretnom slučaju odredba članka 48. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi na temelju koje općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan imenuje i razrješava predstavnike jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u tijelima trgovačkih društava u kojima jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave ima dionice ili udjele u vlaništvu (kapitalu društva).“

Slijedom navedenoga, dužnosnik smatra da mu, kao općinskom načelniku koji je izravno ostvario demokratski mandat, Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi jasno dozvoljava da imenuje članove uprava i nadzornih odbora navedenih trgovačkih društava kako bi građanima osigurao kvalitetnije i ekonomičnije usluge koje navedena trgovačka društva pružaju.

Dužnosnik nadalje iznosi shvaćanje da je članak 15. stavak 2. ZSSI-a protivan odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koji jasno definira ovlast općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana da imenuje predstavnika trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave koji donosi odluke o članovima uprava i nadzornih odbora tih trgovačkih društava. Doslovna primjena članka 15. stavka 2. ZSSI-a značila bi isključivanje samostalnosti u odlučivanju nositelja izvršne vlasti jedinice lokalne samouprave koja proizlazi iz članka 48. stavka 1. točke 6. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi jer bi u tom slučaju skupština imala obvezu postupiti po prijedlogu predstavničkog tijela. U slučaju da je odluka predstavničkog tijela obligatorne naravi, navedeno bi derogiralo ovlasti skupštine trgovačkog društva. S druge strane, ako je cilj navedene odredbe samo da se „poštuje procedura“ ili ako je moguće da skupština samostalno odnosi odluke, ali je bitno da postoji prijedlog koji se ne mora prihvatiti, tada je riječ o pretjeranom formalizmu u odlučivanju koji postoji kad su pravna stajališta proizvod „mehaničke“ primjene pozitivnog prava, bez uzimanja u obzir konteksta i bez sagledavanja pravnog problema kao jedinstvene cjeline. Takva primjena pozitivnog prava na konkretne slučajeve je neprihvatljiva s aspekta zaštite temeljnih vrijednosti ustavnog poretka Republike Hrvatske. Pravna pravila ne smiju se na konkretne životne situacije primjenjivati toliko nefleksibilno, mehanički i slijepo da postaje nemoguće uvažavati imperative razumnosti i pravičnosti. Ako Povjerenstvo ipak utvrdi da je došlo do povrede odredbi ZSSI-a, dužnosnik smatra da je riječ o formalnoj povredi Zakona bez opasnosti od stvarnog sukoba interesa u smislu članka 2. ZSSI-a.

Člankom 3. stavkom 1. podstavkom 39. ZSSI-a propisano je da su općinski načelnici i njihovi zamjenici dužnosnici u smislu odredbi ZSSI-a, stoga je Jakov Vetma povodom obnašanja dužnosti općinskog načelnika Općine Klis obvezan postupati sukladno odredbama ZSSI-a.

Uvidom u Registar dužnosnika kojeg vodi Povjerenstvo, utvrđeno je kako dužnosnik Jakov Vetma obnaša dužnost općinskog načelnika Općine Klis u svom trećem mandatu, počevši od 21. svibnja 2021., a istu dužnost obnašao je i u prethodna dva mandata, od 2013. do 2017. te od 2017. do 2021. te je stoga, povodom obnašanja navedene dužnosti, obvezan postupati sukladno odredbama ZSSI-a.

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.

Člankom 423. stavkom 2. Zakona o trgovačkim društvima („Narodne novine broj“ 111/93., 34/99., 121/99., 52/00., 118/03., 107/07., 146/08., 137/09., 125/11., 152/11., 111/12., 68/13., 110/15. i 40/19.) propisano je da članovi društva svojom odlukom imenuju upravu društvaako društvenim ugovorom nije predviđeno da je imenuje netko drugi u društvu. Člankom 437. stavkom 1. istog Zakona propisano je da članovi društva svojom odlukom izabiru članove nadzornog odbora, osim ako je posebnim zakonom propisano da neke od njih imenuju zaposleni. Člankom 441. stavkom 1. navedenog Zakona propisano je da Skupština društva s ograničenom odgovornošću odlučuje o pitanjima određenim društvenim ugovorom, između ostaloga, o imenovanju i opozivu članova uprave te izboru i opozivu nadzornog odbora ako ga društvo ima.

Člankom 48. stavkom 1. točkom 6. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan imenuje i razrješuje predstavnike jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u tijelima javnih ustanova, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba iz članka 35. stavka 1. točke 5. toga Zakona, osim ako posebnim zakonom nije drugačije određeno.

Povjerenstvo je u provedenom postupku izvršilo uvid u izvadak iz sudskog registra Trgovačkog suda u Splitu te utvrdilo da je pod matičnim brojem subjekta: 060325881, OIB: 82766951440 upisano trgovačko društvo Komunalno Klis d.o.o. Osnivač predmetnog društva je Općina Klis. Kao osoba ovlaštena za zastupanje društva navodi se član Uprave Andrejas Granić, direktor, ovlašten za zastupanje društvo pojedinačno i samostalno.

Na upit Povjerenstva, trgovačko društvo Komunalno Klis d.o.o. očitovalo se da je Andrejas Granić imenovan članom Uprave - direktorom trgovačkog društva Komunalno Klis d.o.o. na sjednici Skupštine navedenog trgovačkog društva koja je održana 18. veljače 2015.g. Odluku o njegovom imenovanju donio je općinski načelnik Općine Klis, Jakov Vetma, kao jedini član Skupštine trgovačkog društva Komunalno Klis d.o.o. Navedenoj prethodila je sjednica Općinskog vijeća Općine Klis koja je održana dana 18. prosinca 2014.g i na kojoj je donesena odluka o osnivanju trgovačkog društva Komunalno Klis d.o.o.

U skupštinama trgovačkih društava u kojima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju udjele u vlasništvu, jedinicu zastupa čelnik izvršne vlasti kao zakonski zastupnik ili osoba koju on opunomoći, pa je u tom smislu čelnik izvršne vlasti jedinice lokalne samouprave, sukladno članku 48. stavku 1. točki 6. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, samostalan u imenovanju predstavnika jedinice u skupštini ovih trgovačkih društava, odnosno može imenovati sebe ili drugu osobu. U postupku donošenja odluke o imenovanju Andrejasa Granića za člana Uprave - direktora trgovačkog društva Komunalno Klis d.o.o. Skupština navedenog trgovačkog društva postupila je u skladu s odredbama Zakona o trgovačkim društvima te je predmetna odluka provedena u sudskom registru nadležnog trgovačkog suda.

U očitovanju se nadalje navodi da sukladno dosadašnjoj praksi Povjerenstva nije sporno da je čelnik izvršne vlasti jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave ovlašten, kao jedini član skupštine trgovačkog društava u isključivom vlasništvu te jedinice, donositi odluku o imenovanju članova uprave, ali i da donošenju navedene odluke mora prethoditi prijedlog predstavničkog tijela iste jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave, kako bi se poštovala odredba članka 15. stavka 2. Zakona o sprječavanju sukoba interesa. Međutim, skreće se pozornost na činjenicu da odredbe Zakona o sprječavanju sukoba interesa ne daju odgovor na pitanje što ako skupština trgovačkog društava u isključivom vlasništvu jedinice lokalne samouprave ne prihvati prijedlog predstavničkog tijela i ne imenuje za člana uprave trgovačkog društva osobu koju je predložilo predstavničko tijelo, odnosno ako unatoč prethodnom prijedlogu predstavničkog tijela, skupština tog trgovačkog društva (odnosno čelnik izvršne vlasti kao jedini član skupštine) imenuje drugu osobu.Ako je smisao odredbe članak 15. stavka 2. Zakona o sprječavanju sukoba interesa da se članove upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava u kojima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima dionice ili udjele u vlasništvu (kapitalu društva) imenuje u skladu sa prethodnim prijedlogom predstavničkog tijela, postavlja se pitanje tko u konačnici imenuje navedene osobe - skupština društva ili predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave. Ako je odluka predstavničkog tijela obligatorne naravi za skupštinu trgovačkog društva, u tom slučaju derogirane su ovlasti skupštine toga trgovačkog društva.

Trgovačko društvo Komunalno Klis d.o.o. u svom očitovanju nadalje postavlja pitanje gdje je u tom postupku samostalnost u odlučivanju čelnika izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave sukladno odredbama članka 48. stavka 1. točke 6. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, kao i je li moguće istovremeno poštovati odredbu članka 15. stavka 2. ZSSI-a s jedne strane i donijeti odluku o imenovanju člana uprave trgovačkog društva koja je suprotna prijedlogu predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave s druge strane. Ako nije moguće, koja je onda uopće uloga skupštine trgovačkog društva u ovom primjeru, odnosno čelnika izvršne vlasti jedinice lokalne samouprave. Također, ako je cilj ove odredbe samo da se „ispoštuje procedura“ te ako je moguće da skupština samostalno donosi odluke, ali je bitno da postoji prijedlog kojeg skupština ne mora prihvatiti, radi li se o pretjeranom (ekscesivnom) formalizmu u odlučivanju koje postoji onda kad su pravna stajališta proizvod "mehaničke" primjene pozitivnog prava, bez uzimanja u obzir konteksta i bez sagledavanja pravnog problema kao jedinstvene cjeline.

U očitovanju se završno navodi da je Općinsko vijeće Općine Klis na sjednici održanoj 18. prosinca 2014., ovlastilo općinskog načelnika Općine Klis da donese odluku o imenovanju člana Uprave tog trgovačkog društva te je na temelju takve odluke Općinskog vijeća, skupština trgovačkog društva Komunalno Klis d.o.o. 18. veljače 2015. imenovala Andrejasa Granića članom Uprave - direktorom toga trgovačkog društva. Ovakvim načinom postupanja poštovana je odredba članka 15. stavka 2. ZSSI-a te je zadržana samostalnost u odlučivanju općinskog načelnika Općine Klis.

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 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 Jakov Vetma općinski načelnik Općine Klis, donio odluku o imenovanju Andrejasa Granića za člana Uprave - direktora trgovačkog društva Komunalno Klis d.o.o., dana 18. veljače 2015.g. kao jedini član Skupštine navedenog trgovačkog društva, bez prijedloga Općinskog vijeća Općine Klis.

Međutim, obzirom da je u vrijeme donošenja ove odluke o imenovanju Povjerenstvo još nije bilo zauzelo drukčije stajalište i praksu vezano uz članak 15. stavak 2. ZSSI-a, Povjerenstvo je utvrdilo da dužnosnik Jakov Vetma, općinski načelnik Općine Klis, donošenjem predmetne odluke o imenovanju Andrejasa Granića za člana Uprave - direktora trgovačkog društva Komunalno Klis d.o.o., dana 18. veljače 2015.g. kao jedini član Skupštine navedenog trgovačkog društva, bez prijedloga Općinskog vijeća Općine Klis, nije počinio povredu članka 15. stavka 2. ZSSI-a, jer su utvrđene okolnosti koje isključuju njegovu odgovornost za postupanje suprotno istoj zakonskoj odredbi u ovom konkretnom slučaju.

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

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA

 Nataša Novaković, dipl. iur.

Uputa o pravnom lijeku:

Protiv ove odluke Povjerenstva dužnosnik može 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 Jakov Vetma, osobnom dostavom
2. Objava na internetskoj stranici Povjerenstva
3. Pismohrana