Broj: 711-I-1447-P-135-21/22-10-17

Zagreb, 21. siječnja 2022.

**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 Tomislava Tomaševića, gradonačelnika Grada Zagreba, dužnosnice Danijele Dolenec, zamjenice gradonačelnika Grada Zagreba i dužnosnika Luke Korlaeta, zamjenika gradonačelnika Grada Zagreba, pokrenutog odlukom Povjerenstva, Broj: 711-I-1862-P-135/21-07-8 od 1. listopada 2021.,** na 155. sjednici Povjerenstva, održanoj 21. siječnja 2022., donosi sljedeću

**ODLUKU**

**Dužnosnik Tomislav Tomašević, gradonačelnik Grada Zagreba, dužnosnica Danijela Dolenec, zamjenica gradonačelnika Grada Zagreba i dužnosnik Luke Korlaet, zamjenik gradonačelnika Grada Zagreba, kao članovi Skupštine trgovačkog društva Zagrebački holding d.o.o. donošenjem odluke o imenovanju Nikole Vukovića i Ante Samodola za članove Uprave, odnosno Suzane Brenko, Ratka Bajakića i Damira Topića za članove Nadzornog odbora istog trgovačkog društva dana 14. lipnja 2021., te donošenjem odluke o imenovanju Ivana Novakovića, Borisa Sesara i Matije Subašić Maras za članove Uprave ovog trgovačkog društva dana 24. kolovoza 2021., sve bez prethodnog prijedloga Gradske skupštine Grada Zagreba, počinili su povredu članka 15. stavka 2. ZSSI-a.**

Obrazloženje

Povjerenstvo je na 144. sjednici, održanoj 1. listopada 2021., pokrenulo postupak za odlučivanje o sukobu interesa protiv dužnosnika Tomislava Tomaševića, gradonačelnika Grada Zagreba, dužnosnice Danijele Dolenec, zamjenice gradonačelnika Grada Zagreba i dužnosnika Luke Korlaeta, zamjenika gradonačelnika Grada Zagreba, zbog moguće povrede članka 15. stavka 2. ZSSI-a, koja proizlazi iz okolnosti da su dana 14. lipnja 2021.g. kao članovi Skupštine trgovačkog društva Zagrebački holding d.o.o., donijeli odluku o imenovanju Nikole Vukovića i Ante Samodola za članove Uprave te odluku o imenovanju Suzane Brenko, Ratka Bajakića i Damira Topića za članove Nadzornog odbora trgovačkog društva Zagrebački holding d.o.o. te da su dana 24. kolovoza 2021.g. donijeli odluku o imenovanju Ivana Novakovića, Borisa Sesara i Matije Subašić Maras za članove Uprave istog trgovačkog društva, sve bez prethodnog prijedloga Gradske skupštine Grada Zagreba.

Dužnosnik Tomislav Tomašević, dužnosnica Danijela Dolenec te dužnosnik Luka Korlaet zaprimili su navedenu odluku te se u na istu u zakonskom roku zajednički očitovali.

Dužnosnici u očitovanju ponajprije iznose kako je Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 36/09., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 123/17., 98/19. i 144/20., u daljnjem tekstu: ZLPRS) sustavni propis kojim se uređuju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, njihov djelokrug i ustrojstvo, način rada njihovih tijela, nadzor nad njihovim aktima i radom te druga pitanja od značenja za njihov rad.

Pozivaju na odredbu članka 35. stavka 1. točke 5. ZLPRS-a kojom je propisano da predstavničko tijelo osniva javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za jedinicu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, te na odredbu članka 48. stavka 1. točke 6. ZLPRS-a, kojom je propisano da općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan imenuje i razrješuje predstavnike jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u tijelima tih pravnih osoba, osim ako posebnim zakonom nije drugačije određeno.

U očitovanju se nadalje iznosi da je Zakon o trgovačkim društvima („Narodne novine“, broj 111/93., 34/99., 121/99., 52/00., 118/03., 107/07., 146/0.8, 137/09., 152/11., 111/12., 68/13., 110/15. i 40/19, u daljnjem tekstu: ZTD) poseban propis kojim su određene vrste trgovačkih društava, njihovo osnivanje i ustrojstvo te organi, izbor, opoziv i djelokrug organa trgovačkih društava.

Pozivaju se na odredbu članka 437. stavka 1. ZTD-a kojom je propisano da članovi društva/skupština društva svojom odlukom izabiru članove nadzornog odbora, osim ako posebnim zakonom nije propisano da neke od njih imenuju zaposleni, te navode da sukladno odredbi članka 441. stavak 1. točka 3. ZTD-a skupština društva odlučuje o imenovanju i opozivu članova uprave.

Dužnosnici također citiraju i odredbu članka 239. stavka 2. ZTD-a, koja određuje zapreke za imenovanje članova uprave, odredbu članka 255. stavka 2. točke 5. ZTD-a, prema kojoj član nadzornog odbora ne može biti osoba koja ne ispunjava uvjete iz članka 239. stavka 2. ZTD-a, odredbu članka 423. stavka 1. ZTD-a, kojom je određeno da član uprave može biti potpuno poslovno sposobna fizička osoba i da se za imenovanje članova uprave na odgovarajući način primjenjuju odredbe članka 239. stavka 2. ZTD-a, te da u situaciji kada članovi društva namjerno ili zbog grube nepažnje za člana uprave imenuju osobu koja to ne može biti, odgovaraju društvu solidarno za svu štetu koja bi mu bila pričinjena time što je takva osoba povrijedila svoje obveze prema društvu.

Zaključno se pozivaju na odredbu članka 436. stavka 1. ZTD-a kojom je propisano da se za određivanje tko može biti članom nadzornog odbora na odgovarajući način primjenjuju odredbe članka 255. ZTD-a.

Dužnosnici ističu kako iz navedenih odredbi proizlazi da ZTD određuje tko može, a tko ne može biti član uprave i član nadzornog odbora dioničkih društava i društava s ograničenom odgovornošću, te da to mogu biti samo fizičke osobe s potpunom poslovnom sposobnošću, ako ispune uvjete za imenovanje utvrđene statutom za dionička društva, odnosno izjavom o osnivanju ili društvenim ugovorom za društva s ograničenom odgovornošću (uvjete stručne spreme, staža, iskustva u vođenju određenih poslova, posebna znanja i vještine, znanje jezika i dr.).

Ističu da iz istih proizlaze zabrane, odnosno zapreke za imenovanje istih, neovisno o tome što konkretna osoba udovoljava uvjetima imenovanja (izrečena kazne za počinjena kaznena djela te izrečena mjere sigurnosti zabrane obavljanja zanimanja) kao i da članovi društva koji namjerno ili zbog grube nepažnje imenuju za člana uprave osobu koja to ne može biti, odgovaraju društvu solidarno za štetu.

Dužnosnici u očitovanju navode da je Povjerenstvo u svojim očitovanjima broj M-316/13 od 22. srpnja 2013. i R/13 od 11. srpnja 2013. navelo da se kolizija članka 15. ZSSI-a i članka 48. stavka 1. točke 6. ZLPRS-a rješava primjenom načela lex posterior derogat legi priori, na način da se primjenjuje odredba članka 48. ZLPRS-a („Narodne novine“, broj 113/17.), kao odredba koja je kasnije stupila na snagu.

Napominje se da je Povjerenstvo u zadnjem godišnjem izvješću podnesenom Hrvatskom saboru 1. lipnja 2021. tražilo da se članak 15. ZSSI-a briše uz izneseni stav da bi isti trebao biti sadržan u propisu kojim se uređuje imenovanje uprava i nadzornih odbora društava u vlasništvu jedinica lokalne i regionalne samouprave, dok novi Zakon o sprječavanju sukoba interesa iz prosinca 2021. više nema takvu odredbu.

Ističu da niti dosadašnja praksa Gradske skupštine Grada Zagreba nije ukazivala na to da bi se odredba članka 15. stavka 2. ZSSI-a primijenila na način da derogira ZLPRS, jer je Uprava trgovačkog društva Zagrebački holding d.o.o. u 2018. također imenovana bez prijedloga Gradske skupštine Grada Zagreba.

Naime, iznose podatke povijesnog izvatka iz sudskog registra u kojem su od 2018. do zadnjeg imenovanja u 2021. u Upravu trgovačkog društva Zagrebački holding d.o.o. bili imenovani Ana Stojić Deban, Danijela Franić, Bernard Mršo i Marica Dusper, a u Nadzorni odbor istog Dražen Hrkač, Andrea Šulentić, Mario Župan, Nikola Mijatović i Ilija Ćorić na način da ih je bez prijedloga Gradske skupštine Grada Zagreba imenovala Skupština trgovačkog društva Zagrebački holding d.o.o. u kojoj su bili imenovani predstavnici člana, Milan Bandić i Olivera Majić, koji su sukladno ZSSI-u dužnosnici, nakon čega su ova imenovanja provedena u sudskom registru.

Navode i da Izjava o osnivanju trgovačkog društva Zagrebački holding d.o.o. iz 2017., upisanog u sudskom registru Trgovačkog suda u Zagrebu, u članku 12. definira da se Uprava društva sastoji od 1 do 9 članova-direktora, koje imenuje Skupština društva posebnom odlukom, a prema istoj Izjavi Nadzorni odbor također imenuje Skupština društva.

U svom očitovanju dužnosnici naglašavaju da je ključni problem što odredbom članka 15. stavka 2. ZSSI-a nije propisana procedura, već isključivo obveze predlaganja od strane predstavničkog tijela, zbog čega je ista norma sporna u smislu ispunjavanja osnovnih kvaliteta, odnosno njezine predvidljivosti i jasnoće. Naime, tumače kako nije jasno radi li se o sui generis prijedlogu predstavničkog tijela ili o prijedlogu skupštine društva koji potvrđuje predstavničko tijelo, te da je nejasno je li skupština društva vezana prijedlogom ili ga može odbiti, a ako ga odbije, ponavlja li se postupak pred predstavničkim tijelom i kako se razrješava situacija u kojoj skupština društva odbija prijedloge predstavničkog tijela. Navode i da se postavlja pitanje svrhovitosti takve norme u cilju sprječavanja sukoba interesa ako skupština društva može odbiti prijedlog predstavničkog tijela i samostalno nakon toga imenovati članove uprave i nadzornog odbora.

Iznosi se situacija u kojoj skupštinu društva, zbog miješane vlasničke strukture, čine privatni vlasnici te predstavnici države i grada, kada bi u slučaju odbijanja prijedloga predstavničkog tijela moglo doći do blokade rada upravnog ili nadzornog tijela društva te time nastanka štete za trgovačko društvo, obzirom da procedura postupanja u takvoj situaciji, pored ZSSI, nije propisana niti odredbama ZTD-a, odnosno ZLPRS-a.

Navode da ova odredba predstavlja ograničenje djelovanja skupštine društva, ako je u bilo kojem udjelu, pa čak i minimalnom, suvlasnik jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, jer ZSSI ne propisuje nikakvu distinkciju u smislu veličine poslovnog udjela, te bi skupština društva u kojem Grad Zagreb ima 2% udjela u vlasništvu također trebala postupati po prijedlogu Gradske skupštine Grada Zagreba.

Također napominju da bi moglo doći do blokade upravljanja u situacija kada su grad i država suvlasnici trgovačkog društva, obzirom da ZSSI ne predviđa posljedice odbijanja prijedloga Vlade Republike Hrvatske i Gradske skupštine Grada Zagreba.

Dužnosnici ističu da je predmetna zakonska odredba problematična imajući u vidu da su oni osobno u obnašanju dužnosti uveli više standarde od onih propisanih ZTD-om i ZLPRS-om, jer su kao članovi Skupštine Zagrebačkog holdinga d.o.o. i drugih društava u vlasništvu grada (ZET, Zagrebački velesajam) donijeli odluku da se za sve upravljačke pozicije raspišu javni natječaji, slijedom čega se postavlja pitanje, na koji se način nakon odabira najboljeg kandidata po objektivnim kriterijima, uopće primjenjuje norma o prijedlogu predstavničkog tijela. Navode da nije jasno treba li u tom slučaju predstavničko tijelo izabrati vlastitog kandidata među prijavljenima ili čak među onima koji se nisu prijavili na natječaj, potvrditi izbor kandidata kojeg je odabralo povjerenstvo za provedbu natječaja te što se događa ako predstavničko tijelo odbije najboljeg kandidata.

Navode kako ZSSI ne predviđa niti jednu vrstu sankcije za slučaj da predstavničko tijelo nije predložilo članove uprave ili nadzornog odbora trgovačkog društva, stoga je pitanje je li samostalnim djelovanjem skupštine društva moglo doći do povrede načela djelovanja definiranih člankom 5. ZSSI-a, odnosno jesu li se članovi skupštine trgovačkog društva Zagrebački holding d.o.o., koji su ujedno i dužnosnici, našli u sukobu interesa prilikom imenovanja članova uprave društva Zagrebačkog Holdinga i članova Nadzornog odbora Holdinga.

Dužnosnici navode kako su se u obnašanju dužnosti rukovodili načelima djelovanja te postupali časno, pošteno, savjesno, odgovorno prema javnom interesu i potpuno nepristrano prilikom imenovanja članova uprave i članova nadzornog odbora društva, te da pri tome nisu koristili javnu dužnost za osobni probitak ili probitak s njima povezane osobe, niti je Povjerenstvo ili bilo tko drugi to dovodio to u pitanje. Također navode da nisu kao dužnosnici bili niti jesu u bilo kakvom odnosu ovisnosti prema imenovanim osobama na način da bi to utjecalo na njihovu objektivnost, obzorom da niti jedna imenovana osoba nije ni u kakvoj osobnoj, poslovnoj ili bilo kojoj drugoj vezi s dužnosnicima niti je to bila prije imenovanja.

Ističu kako su učinili ogroman iskorak u osiguranju jednakosti pristupa zapošljavanju u tijelima i pravnim osobama u javnom vlasništvu te da je nakon imenovanja interventne uprave u sastavu od dvije osobe, raspisan javni natječaj za tri preostala člana uprave Zagrebačkog holdinga d.o.o., što nije zakonska obveza. Navode kako je time omogućeno povećanje transparentnosti postupaka zapošljavanja i izbjegavanje sukoba interesa pri imenovanjima, jer javni natječaj ima propisane jasne i objektivne kriterije zapošljavanja te se njime osiguravaju bolji upravljački kadrovi i jača povjerenje javnosti u javne službe i društva koja pružaju javne usluge.

Navode kako bi tvrdnja da su bili u sukobu interesa pri imenovanju navedenih članova uprave/nadzornog odbora društva bila suprotna samoj svrsi ZSSI, a to je sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, sprječavanje privatnih utjecaja na donošenje odluka u obnašanju javnih dužnosti, jačanje integriteta, objektivnosti, nepristranosti i transparentnosti u obnašanju javnih dužnosti, te jačanje povjerenja građana u tijela javne vlasti.

Iznose da su uveli viši standard javnog natječaje te time u većoj mjeri zapravo osigurali sprječavanje privatnih utjecaja na donošenje odluka, objektivnost, nepristranost i transparentnost u donošenju odluka, nego što bi se to realiziralo pukim prijedlogom političke većine u predstavničkom tijelu Grada Zagreba, za koji nije ni jasno obvezuje li ili ne skupštinu društva.

Predlažu Povjerenstvu da donese odluku kojom se utvrđuje kako nisu bili u sukobu interesa samom činjenicom što nisu tražili prijedlog predstavničkog tijela, obzirom da nema dokaza da bi time ostvarili osobni probitak ili probitak za s njima povezane osobe, niti da bi djelovali nečasno, nepošteno, nesavjesno, neodgovorno i pristrano, pogotovo jer su nakon izravnog imenovanja interventne krnje uprave proveli javni natječaj za preostala tri člana, razriješili prethodna dva člana Uprave koji su izravno imenovani, te raspisali i dodatan natječaj za četvrtog člana Uprave.

Zaključno navode da nema nikakvog dokaza da bi se ogriješili o načelo javnosti djelovanja, jer su na vrijeme podnijeli izvješća o imovinskom stanju i podnijeli očitovanje Povjerenstvu, te da redovito izvještavaju javnost o svom djelovanju kroz redovne press konferencije koje održavaju jednom tjedno, kao i kroz druge kanale javnog komuniciranja.

Na zahtjev Povjerenstva trgovačko društvo Zagrebački holding d.o.o. dostavilo je očitovanje KLASA: ZGH-09-21-666, URBROJ: 01-08-01-21-03 (TB) od 12. srpnja 2021.g. u kojem se citira članak 48. stavak 1. točka 6. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te članak 60. stavak 1. točka 10. Statuta Grada Zagreba („Službeni glasnik Grada Zagreb“, broj 11/21. - pročišćeni tekst), sukladno kojima gradonačelnik imenuje i razrješuje predstavnike jedinice lokalne i područne samouprave u tijelima trgovačkih društava, osim ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Nadalje se navodi da Skupštinu trgovačkog društva Zagrebački holding d.o.o., kao društva sa samo jednim članom (Gradom Zagrebom), čini samo taj član, odnosno Grad Zagreb, kojega je ovlašten zastupati gradonačelnik te da je u skladu s ovlastima koje proizlaze iz Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Statuta Grada Zagreba, gradonačelnik zaključkom od 7. lipnja 2021. odredio tko su predstavnici Grada Zagreba u Skupštini trgovačkog društva Zagrebački holding d.o.o.

Navodi se da se na trgovačko društvo primarno primjenjuje Zakon o trgovačkim društvima, pa tako i po pitanju imenovanja članova Uprave i Nadzornog odbora te da zakonitost izbora članova Uprave i Nadzornog odbora tog trgovačkog društva ničime nije dovedena u pitanje, jer je u potpunosti u skladu s relevantnim odredbama navedenog Zakona te Izjavom o osnivanju društva određeno kako je imenovanje i opoziv članova Uprave te izbor i opoziv članova Nadzornog odbora u nadležnosti Skupštine, a što je potvrđeno od strane javnog bilježnika koji je izradio javnobilježnički zapisnik s iste sjednice te su sve odluke valjano provedene u sudskom registru Trgovačkog suda u Zagrebu.

Također se iznosi da je Povjerenstvo u svojim očitovanjima broj: M-316/13 od 22. studenog 2013.g. i broj: R/13 od 11. srpnja 2013.g. zauzelo takav stav prema kojemu se posebnim zakonom u smislu odredbe članka 48. stavka 1. točke 6. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ima smatrati Zakon o trgovačkim društvima, te se u istima navodi da se kolizija članka 15. ZSSI-a i članka 48. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi rješava primjenjujući načelo lex posteriori derogat legi priori, na način da se primjenjuje upravo članak 48. potonjeg Zakona kao odredba koja je kasnije stupila na snagu*.*

Ističe se kako je dosadašnja praksa Povjerenstava u vezi navedenog članka ZSSI-a raznolika i neujednačena te se skreće pozornost na Izvješće o radu Povjerenstva iz svibnja 2020.g. koje je dostavljeno Hrvatskom saboru, a u kojem i samo Povjerenstvo predlaže brisanje članka 15. ZSSI-a, te se postavlja pitanje zbog čega su predmetna imenovanja upravo sad sporna s obzirom na to da je ZSSI stupio na snagu 2011.g., a Zagrebački holding d.o.o. je od tada nekoliko puta proveo opoziv i imenovanje članova Uprave i Nadzornog odbora bez prijedloga Gradske skupštine Grada Zagreba.

Navodi se da je čisto tehnički i usko gledajući samo odredbu članka 15. stavka 2. ZSSI-a izvan čitavog konteksta i svih naprijed navedenih odredbi, bio potreban prijedlog predstavničkog tijela, ali da je ista odredba pravno neutemeljena, neprovediva i nesvrsishodna jer je protivna odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakona o trgovačkim društvima, jer istima nije propisan bilo kakav utjecaj predstavničkog tijela na izbor članova organa trgovačkih društava u vlasništvu tih jedinica, niti procedura postupanja u tim situacijama.

Zaključno se u očitovanju iznosi da je nejasno zbog čega je zakonodavac u samom ZSSI-u napravio razliku kad je riječ o državnoj u odnosu na lokalnu razinu, jer u pogledu trgovačkih društava u kojima Republika Hrvatska ima udjele u vlasništvu ovlast predlaganja članova upravnih tijela i nadzornih odbora prepušteno je Vladi Republike Hrvatske kao izvršnom tijelu što je i logično, dok na lokalnoj razini tu ovlast ima predstavničko tijelo, a ne gradonačelnik kao izvršno tijelo.

U privitku očitovanja dostavljen je Zapisnik sa Skupštine trgovačkog društva Zagrebački holding d.o.o., održane 14. lipnja 2021.g., sastavljen po javnom bilježniku Ljubici Čaklović iz Zagreba, uvidom u koji je utvrđeno da su temeljem Zaključka o predstavnicima Grada Zagreba u Skupštini trgovačkog društva Zagrebački holding d.o.o. u kojem Grad Zagreb ima 100% uloga, KLASA: 024-02/21-02/23, URBROJ: 251-03-02-21-3 od 7. lipnja 2021.g., na Skupštini prisustvovali Tomislav Tomašević, gradonačelnika Grada Zagreba te Danijela Dolenec i Luka Korlaet, zamjenici gradonačelnika Grada Zagreba.

Iz Zapisnika je nadalje utvrđeno da su na Dnevnom redu, između ostaloga bile točke: Donošenje odluke o imenovanju članova Uprave Društva te Donošenje odluke o imenovanju članova Nadzornog odbora Društva te da je Skupština jednoglasno donijela Odluku da se za članove Uprave Društva imenuju Nikola Vuković i Ante Samodol, a za članove Nadzornog odbora Suzana Brenko, Ratko Bajakić i Damir Topić.

Povjerenstvo je nadalje izvršilo uvid u objavu na mrežnim stranima trgovačkog društva Zagrebački holding d.o.o. od 24. kolovoza 2021.g. u kojoj se navodi da je Skupština Zagrebačkog holdinga d.o.o. u sastavu: gradonačelnik Tomislav Tomašević i zamjenici gradonačelnika Danijela Dolenec i Luka Korlaet, nakon provedenog javnog natječaja objavila odluku o odabiru nova tri člana Uprave toga trgovačkog društva. U objavi se nadalje navodi da će se novoj, sada peteročlanoj Upravi Holdinga, uz aktualnog predsjednika Uprave Nikolu Vukovića i člana Ante Samodola, početkom rujna pridružiti Ivan Novaković, Boris Sesar i Matija Subašić-Maras.

Člankom 3. stavkom 1. podstavkom 38. ZSSI-a propisano je da su gradonačelnik Grada Zagreba i njegovi zamjenici dužnosnici u smislu odredbi ZSSI-a. Uvidom u Registar dužnosnika utvrđeno je da Tomislav Tomašević obnaša dužnost gradonačelnika Grada Zagreba te da Danijela Dolenec i Luka Korlaet obnašaju dužnost zamjenika gradonačelnika Grada Zagreba, svi počevši od 4. lipnja 2021.g. te su stoga povodom obnašanja navedenih dužnosti obvezni 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 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.

U ovome predmetu Povjerenstvo nije utvrđivalo jesu li se dužnosnici Tomislav Tomašević, Danijela Dolenec i Luka Korlaet našli u sukobu interesu, jer iz konkretnih okolnosti ne proizlazi da su na njih u postupku imenovanja utjecali bilo kakvi privatni interesi, odnosno da bi radnjama imenovanja za sebe ili za drugu povezanu osobu ostvarili probitak, slijedom čega postupak nije ni pokrenut zbog utvrđivanja takve zakonske povrede.

U okviru istog postupka Povjerenstvo je utvrđivalo je li odluci za imenovanje Nikole Vukovića i Ante Samodola za članove Uprave trgovačkog društva Zagrebački holding d.o.o., odnosno Suzane Brenko, Ratka Bajakića i Damira Topića za članove Nadzornog odbora istog trgovačkog društva dana 14. lipnja 2021., te odluci za imenovanje Ivana Novakovića, Borisa Sesara i Matije Subašić Maras za članove Uprave tog trgovačkog društva dana 24. kolovoza 2021., prethodio prijedlog Gradske skupštine Grada Zagreba, odnosno je li u postupku njihova imenovanja došlo do postupanja suprotnog odredbi članka 15. stavka 2. ZSSI-a kojom je propisana obveza donošenja odluke o imenovanju po prijedlogu predstavničkog tijela jedinice lokalne i jedinice područne (regionalne) samouprave.

Vezano za predmetna imenovanja, nesporno je odredbama Zakona o trgovačkim društvima propisana nadležnosti skupštine trgovačkog društva u pogledu imenovanja i opoziva članova uprave te izbora i opoziva članova nadzornog odbora društva s ograničenom odgovornošću, a odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te Statuta Grada Zagreba propisana je nadležnost čelnika izvršnog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave da imenuje i razrješuje predstavnike te jedinice u tijelima trgovačkih društava.

Odredbom ZSSI-a propisana je ovlast predlaganja članova upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava u kojima jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave ima dionice ili udjele, i to od strane predstavničkog tijela jedinice lokalne i jedinice područne (regionalne) samouprave skupštini konkretnog trgovačkog društva, koja o tome potom odlučuje.

Sukladno navedenome, Zakon o trgovačkim društvima te Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisuju ovlast izbora, odnosno imenovanja u tijela trgovačkog društva, a ZSSI propisuje ovlast, odnosno obvezu predlaganja istih, zbog čega navedeni Zakoni nisu u međusobnoj koliziji u pogledu postupka imenovanja članova upravnih i nadzornih tijela trgovačkih društava.

„Predlaganje“ je zasebna radnja koja vremenski prethodi radnji „imenovanja“ te predstavlja pravnu pretpostavku da se uopće može pristupiti drugoj radnji - imenovanja, stoga, ako je nekim propisom predviđeno predlaganje, do samog odlučivanja (imenovanja) ne može doći ukoliko ne postoji prijedlog, odnosno takvo imenovanje bi bilo protivno Zakonskim odredbama koji prethodno nalažu predlaganje.

U ovom je slučaju prilikom imenovanja članova upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava u kojima jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave imaju dionice ili udjele odredbama ZSSI-a izričito propisano postupanje po prijedlogu predstavničkog tijela, dok je odredbama Zakona o trgovačkim društvima skupština trgovačkog društva određena kao tijelo nadležno za imenovanje, pa samoj odluci o imenovanju skupštine trgovačkog društva treba prethoditi prijedlog za imenovanje donesen od predstavničkog tijela.

Prilikom takvih imenovanja primjenjuju se odredbe dvaju navedenih Zakona te je potrebno poštivati kako odredbe Zakona o trgovačkim društvima, koje se odnose na samo imenovanje skupštine trgovačkog društva, tako i odredbe članka 15. stavka 2. ZSSI-a, koje se odnose na postupanje skupštine društva po prijedlogu Gradske skupštine Grada Zagreba, kako bi cjelokupni postupak imenovanja bio zakonito proveden.

S obzirom da imenovanju navedenih osoba u upravna i nadzorna tijela trgovačkog društva Zagrebački holding d.o.o. nije prethodio prijedlog Gradske skupštine Grada Zagreba, postupak nije bio proveden u skladu s važećim pozitivnim propisima koji obvezuju dužnosnike.

Povjerenstvo prihvaća navod iz očitovanja da imenovanje članova uprave trgovačkih društava u vlasništvu Grada Zagreba putem javnog natječaja predstavlja dobru praksu kojom se otvara mogućnost biranja između većeg broja kandidata.Povjerenstvo prihvaća i navode dužnosnika da je postupanje povodom prijedloga predstavničkog tijela nedovoljno zakonski uređeno, jer nije jasno kako nastaje sam prijedlog, odnosno predstavlja li isti autonomni iskaz volje članova predstavničkog tijela ili predlaganju može primjerice prethoditi javni natječaj pozivanja zainteresiranih kandidata temeljem kojeg se formira ovaj prijedlog. Također, odredbama bilo kojeg zakona nije precizirano je li skupština trgovačkog društva vezana prijedlogom predstavničkog tijela i što učiniti ako isti nije prihvaćen.

Međutim, navedene dvojbe vezane za način postupanja u situaciji koja je normativno uređena kroz više zakona ovdje nisu od značaja, jer u ovoj situaciji predstavničko tijelo nije na bilo koji način bilo uključeno u navedena imenovanja, odnosno Skupštini trgovačkog društva Zagrebački holding d.o.o. u tim postupcima nije bio upućivan bilo kakav akt predlaganja koji bi bio donesen od strane Gradske skupštine Grada Zagreba. Također, iste se dvojbe odnose na način formiranja prijedloga, ali se njima ne dovodi u pitanje sama primjena instituta predlaganja.

Nadalje, nije sporna ovlast gradonačelnika Grada Zagreba da, sukladno članku 48. stavku 1. točki 6. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, samostalno imenuje predstavnike te jedinice u skupštini trgovačkih društava u vlasništvu iste, te da za člana skupštine trgovačkog društva odredi sebe i/ili drugu osobu, slijedom čega su navedeni obveznici u svojstvu članova Skupštine trgovačkog društva Zagrebački holding d.o.o. ovlašteni donositi odluke iz nadležnosti Skupštine trgovačkog društva.

Osim što je odredba Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi relevantna u smislu određivanja predstavnika u skupštini trgovačkog društva kojem je osnivač Grad Zagreb, u ovoj situaciji ista nije ni primjenjivana vezano za sama imenovanje članova upravnih i nadzornih tijela trgovačkog društva Zagrebački holding d.o.o.

Naime, sukladno odredbi članka 48. stavka 1. točke 6. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi dužnosnik Tomislav Tomašević, kao gradonačelnik Grada Zagreba nevezano za članstvo u skupštini trgovačkog društva, ovlašten je imenovati predstavnike u pravnim osobama kojima je Grad Zagreb osnivač (imatelj udjela), što ovdje nije bio slučaj, jer je odluke donijela Skupština društva Zagrebački holding d.o.o. sastavljena od tri člana, odnosno u postupku predmetnih imenovanja nije uopće nisu primijenjene odredbe Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, pa ne može biti riječi o koliziji između odredbi tog Zakona i ZSSI-a.

Na sjednicama Skupštine trgovačkog društva Zagrebački holding d.o.o. od 7. lipnja 2021. te 24. kolovoza 2021. u svojstvu članova, a kao predstavnici Grada Zagreba, sudjelovali su dužnosnik Tomislav Tomašević, dužnosnica Danijela Dolenec, te dužnosnik Luke Korlaet, što proizlazi iz Zaključka o predstavnicima Grada Zagreba u Skupštini trgovačkog društva Zagrebački holding d.o.o. od 7. lipnja 2021.g. te zaprimljenog Zapisnika sa sjednice od 14. lipnja 2021., kao i javne objave na internetskim stranicama, gdje se navodi da su na istima sudjelovali ovi dužnosnici.

Iz navedenog Zaključka o predstavnicima Grada Zagreba nesporno proizlazi da je članstvo navedenih dužnosnika u Skupštini trgovačkog društva Zagrebački holding d.o.o., kojem je Grad Zagreb jedini osnivač, povezano te da proizlazi iz obnašanja dužnosti gradonačelnika, odnosno zamjenika gradonačelnika Grada Zagreba, s obzirom da kao izvršna vlast Grada Zagreba skrbe o interesima Grada koji proizlazi iz vlasništva nad poslovnim udjelom u trgovačkom društvu.

Vezano za stav Povjerenstva izražen u Godišnjem izvješću o radu Povjerenstva podnesenog Hrvatskom saboru, a koji je usmjeren na izostavljanje odredbe članka 15. iz ZSSI-a, potrebno je obrazložiti da prijedlozi Povjerenstva koji se odnose na izradu novog Zakona o sprječavanju sukoba interesa ne utječu niti mogu utjecati na važeće odredbe ZSSI-a koje su obvezujuće za dužnosnike te ih je Povjerenstvo kao odredbe propisa koji je na snazi dužno primjenjivati.

U odnosu na navod iz očitovanja dužnosnika da su i dosadašnji članovi Uprave i Nadzornog odbora trgovačkog društva Zagrebački holding d.o.o. imenovani bez prijedloga Gradske skupštine Grada Zagreba, Povjerenstvo ističe da navedeno nije od utjecaja na predmetni postupak.

Vezano za ranija očitovanja i mišljenja Povjerenstva broj: R/13 od 11. srpnja 2013.g. te broj: M-316/13 od 22. studenoga 2013.g., ukazuje se da je Povjerenstvo u novom sazivu, s obzirom na složenost materije te okolnost da je postupak imenovanja članova upravnih i nadzornih tijela trgovačkih društava uređen s čak tri zakona, ponovno razmatralo ovu materiju te je zauzelo stav da ne postoji kolizija između članka 15. stavka 2. ZSSI-a i članka 48. stavka 1. točke 6. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Navedeno pravno tumačenje Povjerenstvo primjenjuje od srpnja 2018.g., dakle već više od tri godine, u kojem razdoblju se praksa Povjerenstva nije mijenjala.

S tim u vezi, Povjerenstvo je dana 25. svibnja 2021. donijelo Smjernicu Broj: 711-I-931-R-109/21-01-7, kojom se upućuju dužnosnici koji vezano za obnašanje svoje dužnosti ujedno obnašaju dužnost člana skupštine trgovačkog društva u kojem jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave ima dionice ili udjele u vlasništvu, da su odluke o imenovanju članova upravnih i nadzornih tijela obvezni donijeti uz prethodni prijedlog predstavničkog tijela jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, sukladno članku 15. stavku 2. ZSSI-a.

Dakle, ista je Smjernica, a kojom se potvrđuje praksa Povjerenstva, donesena prije spornih imenovanja te je bila javno objavljena i dostupna na internetskim stranicama Povjerenstva.

Sukladno svemu navedenome, utvrđeno je da su dužnosnik Tomislav Tomašević, gradonačelnik Grada Zagreba, dužnosnica Danijela Dolenec, zamjenica gradonačelnika Grada Zagreba i dužnosnik Luke Korlaet, zamjenik gradonačelnika Grada Zagreba, kao članovi Skupštine trgovačkog društva Zagrebački holding d.o.o. donošenjem odluke o imenovanju Nikole Vukovića i Ante Samodola za članove Uprave, odnosno Suzane Brenko, Ratka Bajakića i Damira Topića za članove Nadzornog odbora istog trgovačkog društva dana 14. lipnja 2021., te donošenjem odluke o imenovanju Ivana Novakovića, Borisa Sesara i Matije Subašić Maras za članove Uprave ovog trgovačkog društva dana 24. kolovoza 2021., sve bez prethodnog prijedloga Gradske skupštine Grada Zagreba, počinili povredu članka 15. stavka 2. ZSSI-a.

Povjerenstvo napominje da sukladno članku 42. ZSSI-a, nije predviđena mogućnost izricanja sankcije u slučaju utvrđenja povrede članka 15. ZSSI-a te stoga Povjerenstvo nije razmatralo niti odlučivalo o sankciji za utvrđenu povredu, počinjenu od strane navedenih dužnosnika.

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 Tomislav Tomašević, osobnom dostavom
2. Dužnosnica Danijela Dolenec, osobnom dostavom
3. Dužnosnik Luka Korlaet, osobnom dostavom
4. Objava na internetskoj stranici Povjerenstva
5. Pismohrana