



ZAKON O SPRJEČAVANJU SUKOBA INTERESA

Novi Zakon o sprječavanju sukoba interesa (u dalnjem tekstu: ZSSI21), stupio je na snagu 25. prosinca 2021. godine. Ujedno je stupanjem na snagu novog Zakona prestao važiti prethodni (u dalnjem tekstu: ZSSI11). Donošenje potpuno novog Zakona umjesto još jedne izmjene i dopune rezultat je više okolnosti: prije svega činjenice da je ZSSI11 donesen 2011. godine, a nakon toga četiri puta izmijenjen i dopunjeno u Hrvatskom saboru te jedanput na Ustavnom sudu, kao i odgovarajućih preporuka Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) i Skupine država protiv korupcije (GRECO).

Budući da je sukob interesa jedan od izrazito važnih instituta na području javne nabave, pri čemu i ZSSI11 i ZSSI21 pojedinim odredbama na tom području izravno nameće određene obveze adresatima, donošenje novog propisa prilika je da se ukratko osvrnemo na neke promjene koje on donosi.¹

1 Sprječavanje sukoba interesa *de lege praevia*

Prvi zakon koji je uređivao sprečavanje sukoba između privatnog i javnog interesa u obnašanju javnih dužnosti donesen je 2003. godine pod nazivom Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti.² Taj je propis u članku 1. sukob interesa definirao kao situaciju „*u kojoj su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom ili kad privatni interes utječe ili može utjecati na nepristranost dužnosnika u obavljanju javne dužnosti*”, te je ujedno branio dužnosnicima da u obnašanju javne dužnosti svoj privatni interes stavljuju iznad javnog interesa. Također, već je taj zakon među zabranjena djelovanja dužnosnika u članku 6. uvrstio i utjecanje „*na dobivanje poslova ili javnih nabavki*”, iz čega se može zaključiti da je zakonodavac već dvije godine nakon donošenja prvog Zakona o javnoj nabavi³ bio svjestan rizika koji za postupak javne nabave predstavlja nezakonito korištenje položaja i ovlasti dužnosnika.

Osam godina nakon donošenja zakona iz 2003. ovlašteni predlagatelj i zakonodavac prepoznali su potrebu za donošenjem novog, prije svega u činjenici da je Republika Hrvatska 2005. ratificirala Konvenciju Ujedinjenih naroda protiv korupcije te da je Hrvatski sabor donio 19. lipnja 2008. Strategiju suzbijanja korupcije. U ovoj Strategiji među prioritetna područja u borbi protiv korupcije svrstano je sprečavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti. Također, u okviru procesa pristupanja Europskoj uniji, Republika Hrvatska bila je obvezna uskladiti pravni i institucionalni okvir sprečavanja korupcije sa standardima država članica Europske unije. Konkretnе mjere kojima je zakonodavac odlučio to postići jesu, između ostalog:

- proširenje kruga obveznika primjene zakona i na druge osobe koje obavljaju dužnosti izložene visokim korupcijskim rizicima, prije svega na rukovodeće državne službenike,
- reguliranje mogućnosti dužnosnika da pored javne dužnosti na koju su imenovani, odnosno izabrani, obnašaju i neku drugu javnu dužnost,
- reguliranje ograničenja za dužnosnike i nakon prestanka obavljanja dužnosti,

¹ Autor: Miljenko Cvitanović, dipl. iur. Stavovi iznijeti u članku osobni su stavovi autora i ne odražavaju stavove institucije u kojoj je zaposlen.

² Narodne novine, br. 163/03., 94/04., 48/05., 141/06., 60/08., 38/09. i 92/10.

³ Narodne novine, br. 117/01.



BILTEN JAVNE NABAVE

mislimo na detalje

- ograničenje najvišeg udjela u poslovnom subjektu u vlasništvu dužnosnika, s kojim tijelo javne vlasti u kojem dužnosnik obnaša dužnost može stupiti u poslovni odnos, itd.

I ZSSI11 je u članku 7. kao zabranjeno djelovanje dužnosnika regulirao utjecanje „*na dobivanje poslova ili ugovora o javnoj nabavi*“. Također, postavivši zabranu poslovnom subjektu u kojem dužnosnik ima 0,5% ili više udjela u vlasništvu (kapitalu trgovackog društva) da stupa u poslovni odnos s tijelom javne vlasti u kojem dužnosnik obnaša dužnost, zakon je pojam „poslovnog odnosa“ u članku 4. stavku 3. definirao kao ugovore o javnoj nabavi, državne potpore i druge oblike stjecanja sredstava od tijela javne vlasti, na koncesije i ugovore javno-privatnog partnerstva, osim državnih potpora u slučaju elementarnih nepogoda. (*Članak se nastavlja nakon teksta za preplatu na BZN...*)

JOŠ SE NISTE PRETPLATILI NA BILTEN JAVNE NABAVE U RH?

www.biltenjavnenabave.hr

Bilten je namijenjen svim sudionicima sustava javne nabave, kako javnom tako i privatnom sektoru. Kroz četiri izdanja godišnje obrađuju se problemi u javnoj nabavi s različitih aspekata – sve aktualnosti o javnoj nabavi dostupne su na jednom mjestu!

Što ostvarujete kao preplatnik Biltena javne nabave?

- ✓ kontinuirano informiranje o sustavu javne nabave kroz četiri izdanja Biltena,
- ✓ pristup rubrici "Česta pitanja" u skladu s aktivnom preplatom (dostupno je više od 1.100 aktivnih pitanja i odgovora),
- ✓ pristup rubrici "Stručni članci" koju pišu stručnjaci praktičari u području javne nabave,
- ✓ novosti putem e-newslettera,
- ✓ "Joker zovi" – imate li nedoumica o bilo kojem pitanju iz područja javne nabave? Preplatom ostvarujete besplatno telefonsko savjetovanje, odgovori zasnovani na znanju i praksi!

MODELI PREPLATE U 2022.

GODIŠNJA PREPLATA, internet izdanje:
1.480,00 kuna plus PDV

PREPLATA UKLJUČUJE

- ✓ 4 tromjesečna internet izdanja
- ✓ novosti putem e-newslettera
- ✓ pristup rubrici Česta pitanja
- ✓ savjete za preplatnike (telefonom), do 5 savjeta godišnje.

+ TISKANO izdanje
uz nadoplatu po cijeni od 400,00 kuna plus PDV (dodatno uz internet izdanje).

POLUGODIŠNJA PREPLATA, internet izdanje:
800,00 kuna plus PDV

PREPLATA UKLJUČUJE

- ✓ 2 tromjesečna internet izdanja (br. 25 i 26 ili br. 27 i 28)
- ✓ novosti putem e-newslettera
- ✓ pristup rubrici Česta pitanja
- ✓ savjete za preplatnike (telefonom), 1 savjet godišnje.

+ TISKANO izdanje
uz nadoplatu po cijeni od 200,00 kuna plus PDV (dodatno uz internet izdanje).



2 Aktualno uređenje sprječavanja sukoba interesa

Postoji više definicija sukoba interesa, ali svima je zajednička nepoželjnost utjecaja nekog osobnog (privatnog) interesa na nepristrano i objektivno obavljanje javne dužnosti (javni interes). Primjerice, u članku 61. stavku 3. tzv. Financijske uredbe EU,⁴ sukob interesa postoji „ako je ugroženo nepristrano i objektivno obnašanje funkcije financijskog izvršitelja ili druge osobe [uključene u izvršenje proračuna EU] zbog obiteljskih, emotivnih, političkih ili nacionalnih razloga, ekonomskog interesa ili drugog izravnog ili neizravnog osobnog interesa.“

ZSSI21 definira sukob interesa u članku 2. stavku 2:

„Sukob interesa postoji kada su privatni interesi obveznika u suprotnosti s javnim interesom, a posebice:

- kada privatni interes obveznika može utjecati na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti (potencijalni sukob interesa)
- kada je privatni interes obveznika utjecao ili se osnovano može smatrati da je utjecao na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti (stvarni sukob interesa).“

Nije slučajno da je zakonodavac ovako definirao sukob interesa, kao ni da se u nazivu Zakona koristi upravo izraz „sprječavanje“. Naime, identifikacija i prevencija (tj. postupanje *ex ante*) temeljne su metode borbe protiv sukoba interesa.

I predlagatelj ovog Zakona u obrazloženju prijedloga zakona navodi da je „*potrebno prvo regulirati sukob interesa do kojeg bi moglo doći, a potom onaj koji se već dogodio*“.⁵ Utoliko se područje sukoba interesa razlikuje od npr. područja kaznene odgovornosti. Iako je jedna od glavnih svrha kažnjavanja, izražena u članku 41. Kaznenog zakona,⁶ „*utjecati na počinitelja i sve druge da ne čine kaznena djela*“ (specijalna i generalna prevencija), sudovi reagiraju izricanjem kazne tek kada je djelo počinjeno.

S druge strane, naglasak na identifikaciji i prevenciji kao osnovnom sredstvu u borbi protiv sukoba interesa izražen je i članku 75. Zakona o javnoj nabavi⁷ (ZJN 2016) u obliku opće obveze naručitelju „*da učinkovito spriječi, prepozna i ukloni sukobe interesa u vezi s postupkom javne nabave kako bi se izbjeglo narušavanje tržišnog natjecanja i osiguralo jednako postupanje prema svim gospodarskim subjektima.*“

U smislu ZJN 2016, sukob interesa između naručitelja i gospodarskog subjekta obuhvaća situacije kada predstavnici naručitelja ili pružatelja usluga službe nabave koji djeluje u ime naručitelja, koji su uključeni u provedbu postupka javne nabave ili mogu utjecati na ishod tog postupka, imaju, izravno ili

⁴ Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012. Financijska uredba temeljni je dokument kojim su uspostavljena načela i postupci za izradu i izvršenje proračuna EU-a te kontrolu nad financijama EU-a.

⁵ Supra, bilješka 3, str. 29.

⁶ Narodne novine, br. 125/11., 144/12., 56/15., 61/15., 101/17., 118/18., 126/19. i 84/21.

⁷ Narodne novine, br. 120/16.



BILTEN JAVNE NABAVE

mislimo na detalje

neizravno, finansijski, gospodarski ili bilo koji drugi osobni interes koji bi se mogao smatrati štetnim za njihovu nepristranost i neovisnost u okviru postupka, što je u skladu s definicijom iz ZSSI21.

Što se tiče konkretnih noviteta u ZSSI21, Zakon sada dosljedno zamjenjuje izraz „dužnosnik“ izrazom „obveznik“. Takvo rješenje valja pozdraviti zbog činjenice da osim ovog propisa postoji i Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika,⁸ koji ima izrazito sličan, ali ne i identičan krug obveznika. Takvo uređenje moglo je dovesti do zabune među adresatima, koji su neosnovano mogli smatrati da nisu u dosegu Zakona o sprječavanju sukoba interesa ako nisu ujedno dužnosnici u smislu Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika.

U svrhu daljnog jačanja borbe protiv sukoba interesa, novi Zakon znatno proširuje krug obveznika izričito uvodeći u njega, između ostalog:⁹

- predsjednike i članove uprava trgovačkih društava u kojima Republika Hrvatska ima većinski udio, predsjednike i članove uprava trgovačkih društava kojima su većinski vlasnici trgovačka društva u kojima većinski udio ima Republika Hrvatska, predsjednike i članove uprava trgovačkih društava u kojima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ima većinski udio, te predsjednike i članove uprava trgovačkih društava koji su u većinskom vlasništvu trgovačkih društava u kojima većinski udio imaju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- predsjednike i članove uprave FINA-e, HBOR-a, HAMAG-BICRO,
- ravnatelja Fonda za obnovu Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije,
- izvanredne povjerenike imenovane sukladno Zakonu o postupku izvanredne uprave u trgovačkim društvima od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku,
- ravnatelja Hrvatskog audio-vizualnog centra, glavnog ravnatelja Hrvatske radiotelevizije, Povjerenika za informiranje itd.

Radi usklađivanja s pozitivnim zakonodavstvom, sada se pod članovima obitelji podrazumijevaju i životni partner i neformalni životni partner. Od ostalih novosti, zanimljivo je da Zakon zamjenjuje dosadašnji termin „izvješće o imovinskom stanju“ već uvriježenim i pomalo kolokvijalnim izrazom „imovinska kartica“. Osim novog naziva, obveznici su sada dužni podnositи imovinsku karticu svake godine do 31. siječnja za prethodnu godinu, a znatno je proširen i opseg podataka koji se u kartici moraju prijaviti (pa tako i štednja u kriptovalutama ako je njezin iznos jednak ili veći od jednogodišnjeg neto primitka obveznika).

Također, kako bi se obveznicima na samom početku dalo do znanja što se od njih očekuje kada preuzmu dužnost, uvedena je nova obveza u obliku roka od 60 dana od izbora ili imenovanja za uređenje privatnih poslova radi sprječavanja predvidljivih sukoba interesa, kao i obveza deklariranja potencijalnog sukoba interesa svaki put kada se on pojavi.

Postrožena su i određena pravila za obveznike nakon prestanka obnašanja dužnosti, pa je tako ograničenje zapošljavanja na upravljačkim funkcijama u pravnim osobama koje su bile u poslovnom

⁸ *Narodne novine*, br. 101/98., 135/98., 105/99., 25/00., 73/00., 30/01., 59/01., 114/01., 153/02., 154/02., 163/03., 16/04., 30/04., 105/04., 187/04., 92/05., 121/05., 151/05., 135/06., 141/06., 17/07., 34/07., 82/07., 107/07., 60/08., 38/09., 150/11., 22/13., 102/14., 103/14., 3/15., 93/16., 44/17. i 66/19).

⁹ Istodobno, među obveznicima više nije tajnik Vrhovnog suda.



odnosu s tijelom u kojem su obnašali javnu dužnost ili nad kojom pravnom osobom je to tijelo obavljalo nadzorne funkcije (tzv. *cooling-off* razdoblje) produljeno s 12 na 18 mjeseci.

S druge strane, ZSSI21 donosi i najmanje jedno popuštanje za obveznike: odredbama ZSSI11 bilo je propisano da je dužnosnik koji ima 0,5% i više dionica, odnosno udjela u vlasništvu (kapitalu trgovačkog društva) za vrijeme obnašanja javne dužnosti obvezan prenijeti svoja upravljačka prava na temelju udjela u kapitalu društva na drugu osobu ili posebno tijelo, kao i da je takvim poslovnim subjektima zabranjeno stupiti u poslovni odnos s tijelom javne vlasti u kojem dužnosnik obnaša dužnost. Sada je taj prag dignut na 5%, budući da je ovlašteni predlagatelj (a kasnije naravno i zakonodavac) zaključio „kako je iznos od 0,5% minoran te nije životno logično da bi takav mali udio predstavljao koruptivni rizik za obavljanje javne dužnosti u ovom kontekstu”.¹⁰

3 Zaključak

Bez obzira na to što novi Zakon ne donosi značajne novosti u sprečavanju sukoba interesa na području javne nabave, a što je ipak od najvećeg interesa za čitatelje ove publikacije, vjerujemo da je ova tema i dalje zanimljiva i aktualna. Nažalost, čini se da je sukob interesa, općenito i posebno na području javne nabave, tema koja nikako da prestane biti aktualna. Zakonom o javnoj nabavi utvrđuju se pravila postupanja kojima se osigurava provođenje zakonitog postupka javne nabave kako bi se ostvarila njegova temeljna svrha, odabir najpovoljnije ponude i stjecanje potrebnih roba, radova ili usluga. Međutim, takvo je shvaćanje previše utilitarističko, ujedno i suviše ograničeno samo na konkretni postupak javne nabave.

Osim navedene svrhe, modernim postupkom javne nabave ostvaruju se najviše ustavne vrednote, kao što je vladavina prava, te ustavna prava i slobode kao što je poduzetnička i tržišna sloboda. Da bi se to postiglo, nužno je postići i očuvati visok stupanj povjerenja u nosioce javnih dužnosti i u cijelokupan pravni poredak.

Postavlja se pitanje je li kod nositelja javnih dužnosti i kod tzv. opće javnosti dovoljno izražena svijest o razlici između pravne i drugih odgovornosti kao što su politička i/ili etička. Još je rimska pravna tradicija formulirala shvaćanje „*non omne quod licet honestum est*“ (sve što je dozvoljeno nije ujedno i poštено), u značenju da pravne norme i odnosi moraju biti usklađeni s etičkim standardima u zajednici kako bi se spriječila zloporaba prava. Svaki građanin dužan je pridržavati se pozitivnih propisa, ali od onih kojima je više dano (u smislu prava i ovlasti) više se i očekuje (u smislu pridržavanja viših standarda).

Obveznike Zakona o sprječavanju sukoba interesa potrebno je konstantno educirati o obvezama koje idu uz njihove položaje i ovlasti, a građane i birače potrebno je educirati da od svojih imenovanih i izabranih dužnosnika očekuju više.

¹⁰ *Supra*, bilješka 3, str. 34.



BILTEN JAVNE NABAVE

mislimo na detalje

POZIVAMO VAS DA SUDJELUJETE NA PROGRAMIMA USAVRŠAVANJA KOJE SMO PRIPREMILI ZA VAS!

- ➔ Stječu se uvjeti za obnavljanje certifikata u području javne nabave;
- ➔ Odobreni od Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja;
- ➔ Webinari (on-line) edukacije;
- ➔ Edukacije u gradovima: Zagreb, Osijek, Split, Zadar i Opatija.

DATUM	NAZIV PROGRAMA USAVRŠAVANJA	MJESTO ODRŽAVANJA	BODOVI
TRAVANJ			
28. travnja 2022.	JEDNOSTAVNA NABAVA, OTVORENI POSTUPAK, GRAĐEVINSKI RADOVI, PRAKSA DKOM-a/VUS-a <ul style="list-style-type: none">✓ Jednostavna nabava – od planiranja do izvršenja kroz faze nabave i obrasce, korak po korak✓ Otvoreni postupak javne nabave i EU fondovi✓ Građevinski radovi i javna nabava – korak po korak kroz propise i praksu✓ Pravna zaštita – nova praksa DKOM-a sukladno presudama VUS-a	Osijek, hotel Osijek <i>Više informacija: OVDJE!</i>	8
SVIBANJ			
05. svibnja 2022.	GRADNJA – USLUGE I RADOVI, PRAKSA DKOM-a/VUS-a, IZVRŠENJE UGOVORA <ul style="list-style-type: none">✓ Usluge u gradnji i javna nabava (projektiranje, stručni nadzor, upravljanje projektom)✓ Građevinski radovi i javna nabava – korak po korak kroz propise i praksu✓ Pravna zaštita – nova praksa DKOM-a sukladno presudama VUS-a✓ Izvršenje ugovora – finansijske korekcije, ENP, promjena cijena	Zagreb, hotel Dubrovnik <i>Više informacija: OVDJE!</i>	8
12. svibnja 2022.	JEDNOSTAVNA NABAVA – ISTRAŽIVANJE TRŽIŠTA, POSTUPAK, EOJN RH I REVIZIJA <ul style="list-style-type: none">✓ Istraživanje tržišta – obveza ili potreba naručitelja✓ Jednostavna nabava, I. DIO (upravljanje nabavom) – od planiranja do izvršenja kroz faze nabave i obrasce, korak po korak✓ Jednostavna nabava, II. DIO (primjena EOJN-a RH) – od planiranja do izvršenja, uz primjenu EOJN-a RH, korak po korak✓ Jednostavna nabava, III. DIO (učinkovitost) – revizija sustava javne (jednostavne) nabave kod naručitelja	Webinar (on-line edukacija) <i>Više informacija: OVDJE!</i>	8
13. svibnja 2022.	JAVNA NABAVA I PROVEDBA PROJEKATA FINANCIRANIH IZ FONDOVA EU <ul style="list-style-type: none">✓ Otvoreni postupak javne nabave✓ Dokumentacija o nabavi – kako izraditi zakonitu i kvalitetnu dokumentaciju o nabavi✓ Pravna zaštita – nova praksa DKOM-a sukladno presudama VUS-a✓ Finansijske korekcije i javna nabava	Zagreb, hotel Dubrovnik <i>Više informacija: OVDJE!</i>	8



BILTEN JAVNE NABAVE

mislimo na detalje

18. svibnja 2022.	OTVORENI POSTUPAK I EU FONDOVI, DOKUMENTACIJA O NABAVI, PREGLED I OCJENA, JEDNOSTAVNA NABAVA <ul style="list-style-type: none"> ✓ Otvoreni postupak javne nabave i EU fondovi ✓ Dokumentacija o nabavi – kako izraditi zakonitu i kvalitetnu dokumentaciju o nabavi ✓ Pregled i ocjena ponuda kroz propise i praksu ✓ Jednostavna nabava – od planiranja do izvršenja kroz faze nabave i obrasce, korak po korak 	Split, hotel President <i>Više informacija: OVDJE!</i>	8
19. svibnja 2022.	JEDNOSTAVNA NABAVA, OTVORENI POSTUPAK, GRAĐEVINSKI RADOVI, PRAKSA DKOM-a/VUS-a <ul style="list-style-type: none"> ✓ Jednostavna nabava – od planiranja do izvršenja kroz faze nabave i obrasce, korak po korak ✓ Otvoreni postupak javne nabave i EU fondovi ✓ Građevinski radovi i javna nabava – korak po korak kroz propise i praksu ✓ Pravna zaštita – nova praksa DKOM-a sukladno presudama VUS-a 	Zadar, hotel Kolovare <i>Više informacija: OVDJE!</i>	8
26. svibnja 2022.	JAVNA NABAVA ZA REVIZORE, I. DIO <ul style="list-style-type: none"> ✓ Istraživanje tržišta – obveza ili potreba naručitelja ✓ Upravljanje javnom nabavom od planiranja do izvršenja ✓ Otvoreni postupak javne nabave ✓ Dokumentacija o nabavi ✓ Sukob interesa u javnoj nabavi 	Webinar (on-line edukacija) <i>Više informacija: OVDJE!</i>	8
27. svibnja 2022.	JAVNA NABAVA ZA REVIZORE, II. DIO <ul style="list-style-type: none"> ✓ Jednostavna nabava – upravljanje i revizija sustava javne (jednostavne) nabave ✓ Pregovarački postupak bez prethodne objave poziva na nadmetanje ✓ Pravna zaštita kroz praksu DKOM-a i presude VUS-a – analiza prakse ✓ Izvršenje ugovora o javnoj nabavi ✓ Financijske korekcije i javna nabava 	Webinar (on-line edukacija) <i>Više informacija: OVDJE!</i>	8
LIPANJ			
03. lipnja 2022.	OTVORENI POSTUPAK I EU FONDOVI, DOKUMENTACIJA O NABAVI, GRAĐEVINSKI RADOVI, UGOVOR O JAVNOJ NABAVI <ul style="list-style-type: none"> ✓ Otvoreni postupak javne nabave ✓ Dokumentacija o nabavi – kako izraditi zakonitu i kvalitetnu dokumentaciju o nabavi ✓ Građevinski radovi i javna nabava – korak po korak kroz propise i praksu ✓ Izvršenje ugovora s fokusom na: ENP, financijske korekcije i promjene cijena 	Opatija, Grand hotel 4 opatijska cvijeta <i>Više informacija: OVDJE!</i>	8

[Više informacija dostupno je na www.temporis.hr!](#)