

Poduzetnička aktivnost i drugi poslovi u kontekstu sukoba interesa lokalnih službenika i namještenika

Vesna Šiklić Odak*

U praksi su se pojavile brojne nedoumice, prijepori o zabrani, kao i sporna pitanja da li i pod kojim uvjetima lokalni službenik može otvoriti obrt, osnovati trgovačko društvo, drugu pravnu osobu ili OPG i putem istih obavljati dodatne poslove, a da se pritom ne nađe u sukobu interesa s obzirom na područje djelatnosti u kojem je zaposlen. Stoga se u članku, a u cilju razumijevanja i prepoznavanja sukoba interesa, obrađuje zakonska regulativa o sukobu interesa, koja propisuje izričitu zabranu i pod određenim uvjetima daje mogućnost lokalnim službenicima obavljanje dodatne djelatnosti putem vlastitog otvorenog obrta, osnovanog trgovačkog društva, druge pravne osobe i putem obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava, dalje: OPG-a, s primjerima iz prakse.

1. Uvodno

Službenici i namještenici dio su javne uprave koji svoj rad obavljaju u okviru državnih službi ili upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu: lokalni službenici), a čije se odgovornosti, prava i obveze te sustav odgovornosti uređuju posebnim zakonom, odnosno za lokalne službenike i namještenike Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (u daljnjem tekstu: ZSNLP(R)S)¹. Osim temeljnih profesionalnih zadataka, od službenika zaposlenih u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave – (u daljnjem tekstu: upravna tijela jedinice samouprave) prvenstveno se očekuje pravednost, vjerodostojnost, odgovornost i postupanje sukladno zakonu i drugim propisima, ali i postupanje sukladno etičkim i moralnim načelima, kojima se štiti i osigurava pravedan i jednak tretman svakog građanina. Etički standardi ponašanja kao što su ne korištenje javne službe u privatne svrhe (integritet i izbjegavanje sukoba interesa), nepristranost u provedbi javnih dužnosti (objektivnost), obavljanje javnih poslova tako da se osigura povjerenje javnosti (učinkovitost) su artikularane vrijednosti i očekivanja koje građani traže od službenika. Prepoznavanje sukoba interesa od strane službenika ima značajnu ulogu u percepciji građana u poštenje lokalne samouprave, a samo prepoznavanje vrlo često je stvar osobne procjene i savjesti pojedinca, odnosno njegovog integriteta.

Zakonska regulativa o sukobu interesa utvrđuje zabranu otvaranja obrta i osnivanja trgovačkog društva ili druge pravne osobe te obavljanja djelatnosti pružanja usluga pravnim i fizičkim osobama izvan redovnog radnog vremena, koje su u suprotnosti sa službom odnosno u području djelatnosti na kojem je službenik zaposlen. Međutim, ista regulativa ne zabranjuje svaku privatnu aktivnost službenika izvan službe vezanu za njegov financijski interes ili drugi interes, već u cilju

sprječavanja nastajanja stvarnog sukoba interesa propisuje dužnost službenika da prijavi mogući sukob interesa, koji bi mogao nastati u budućnosti obzirom na poslove koje obavlja.

2. Područje djelatnosti i prava i obveze lokalnih službenika

Jedinice lokalne samouprave, u svom samoupravnom djelokrugu, obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima (npr. uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, briga o djeci, socijalna skrb, primarna zdravstvena zaštita, odgoj i osnovno obrazovanje, kultura i šport i dr.), dok jedinice područne (regionalne) samouprave obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značaja (npr. održavanje javnih cesta, obrazovanje, zdravstvo, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola u velikim gradovima i dr.). Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi² utvrđena su područja koja spadaju u samoupravni djelokrug jedinica samouprave te se posebnim zakonima (sektorskim) određuju specifični poslovi koji spadaju u njihov djelokrug rada, kao i poslovi državne uprave koji se obavljaju u jedinica samouprave.

Na temelju čl. 4. ZSNLP(R)S-a izvršno tijelo jedinice samouprave donosi pravilnik o unutarnjem redu za upravna tijela jedinica samouprave. Tim pravilnikom propisuju se uvjeti na temelju kojih se službenici i namještenici primaju u službu i raspoređuju na slobodna radna mjesta, njime se utvrđuje unutarnje ustrojstvo upravnih tijela, nazivi i opisi poslova radnih mjesta, stručni i drugi uvjeti za raspored na radna mjesta, broj izvršitelja i druga pitanja važna za rad upravnih tijela u skladu sa statutom i općim aktima lokalne odnosno područne jedinice. Isto tako, ZSNLP(R)S propisana su prava i obveze službenika i namještenika u upravnim tijelima

* Vesna Šiklić Odak, dipl. iur., Ministarstvo pravosuđa i uprave, Zagreb

¹ Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN, br. 86/2008, 61/2011, 4/18 i 112/19)

² Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN, br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13. – pročišćeni tekst, 137/15. – ispravak, 123/17., 98/19 i 144/20).

jedinice samouprave. Prema ZSNLP(R)S-u pod lokalnim službenicima podrazumijevaju se službenici koji obavljaju poslove u upravnim odjelima i službama jedinica samouprave i to kao redovito zanimanje iz samoupravnog djelokruga lokalnih i područnih jedinica i poslove državne uprave povjerene tim jedinicama, u skladu s Ustavom i zakonom te opće, administrativne, financijsko-planske, materijalno-financijske, računovodstvene, informatičke i druge stručne poslove, dok se pod namještenicima podrazumijevaju osobe koje u upravnim tijelima jedinica samouprave obavljaju pomoćno-tehničke poslove radi pravodobnog i nesmetanog obavljanja poslova iz djelokruga upravnih tijela. Ovdje je bitno naglasiti da se, na temelju čl. 116. ZSNLP(R)S-a, na prijam, prava i obveze i odgovornosti namještenika odgovarajuće primjenjuju odredbe istog Zakona o prijmu, pravima, obvezama i odgovornosti službenika, osim odredaba o vježbeničkom staž i obveze polaganja državnog ispita te odredbama o raspolaganju.

Službenici su dužni izvršavati poslove radnog mjesta na koje su raspoređeni te poslove iz službe odnosno djelokruga upravnog tijela te su prilikom obavljanja službene dužnosti u upravnim tijelima jedinica dužni postupati primjenjujući etička i moralna načela uz obvezu izbjegavanja situacija sukoba interesa, jer u protivnom odgovaraju za povrede službene dužnosti.

3. Značaj etike, morala, integriteta i izbjegavanje sukoba interesa lokalnih službenika

U jedinicama samouprave ne postoji zakonom utvrđena obveza donošenja propisa (kodeksa) kojim bi se propisali osnovni standardi ponašanja službenika, etička i moralna načela te obveza izbjegavanja situacija sukoba interesa prilikom obavljanja službene dužnosti u upravnim tijelima jedinica samouprave. Naime, obveza donošenja Etičkog kodeksa jedino je propisana za državne službenike i to Zakonom o državnim službenicima³ dok za službenike u upravnim tijelima jedinica samouprave ta obveza ne postoji. ZSNLP(R)S, koji se odnosi na lokalne službenike ne sadrži niti općenita načela usmjerena na očuvanje integriteta, poput onog o zabrani povlašćivanja i diskriminacije. To je rezultiralo različitim reguliranjem ovog pitanja u jedinicama samouprave. Unatoč tome, brojne jedinice samouprave donijele su svoje etičke kodekse, koji se temelje na promicanju etičkih i moralnih načela, uspostavljenim vrijednostima u ponašanju lokalnih službenika i namještenika u službi te jačanju njihova integriteta, s ciljem ostvarivanja zajedničkog dobra i javnog interesa i uspostavi povjerenja građana u upravna tijela jedinica samouprave.

Sa svrhom uspostave sveobuhvatnog sustava integriteta i sprječavanja sukoba interesa u javnoj upravi, a osobito u lokalnoj samoupravi, Strategijom sprječavanja korupcije 2021. do 2030.⁴ utvrđen je posebni cilj „Jačanje sustava integriteta i upravljanje sukobom interesa“, dok su Akcijskim planom za razdoblje od 2022. do 2024. godine uz navedenu Strategiju predviđene mjere: „Jačanje etičkih standarda službenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi“ i „Unaprjeđenje upravljanja sukobom interesa državnih službenika i službenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.“

U sklopu provedbe navedenih mjera u Akcijskom planu, radi ujednačavanja etičkih standarda na službeničkoj razini (državnoj i lokalnoj) te jačanja etičkih standarda službenika na lokalnoj razini donijet će se dopune Zakona, vezane za utvrđivanje obveze donošenja etičkih kodeksa službenika u jedinicama samouprave, utvrđivanje institucionalnog okvira za provedbu kodeksa te uvođenje obveze potpisivanja izjave o nepostojanju sukoba interesa lokalnih službenika.

Dakle, prepoznat je značaj **jačanja integriteta lokalnih službenika** kao jednim od alata za sprječavanje sukoba interesa i ostvarenja temeljnog etičkog načela svakog službenika koje nalaže **da u obnašanju dužnosti službene osobe ne smiju svoj privatni interes stavljati iznad javnog interesa.**

U tom smislu svaki lokalni službenik ili namještenik prilikom obavljanja privatnih poslova odnosno bilo koje vrste djelatnosti izvan službe u kojoj je zaposlen, dužan je čuvati povjerenje u poštenje lokalne samouprave kao dio javnog sektora, mora raditi na unapređenju povjerenja da administracija radi za dobro zajednice, ne smije neprikladno koristiti dano ovlaštenje i položaj, izbjegavati situacije sukoba interesa te je dužan otkrivati i prijavljivati slučajeve neetičkog i koruptivnog ponašanja.

4. Prepoznavanje sukoba interesa

Možemo razlikovati **stvarni, prividni ili potencijalni (mogući) sukob interesa.**⁵

Stvarni sukob interesa je situacija u kojoj postoji sumnja da privatni položaj službenika može neprimjereno utjecati na njegove odluke ili ponašanje. Najčešći oblici stvarnog sukoba interesa su zlouporaba ovlasti, primanje darova radi davanja određenih povlastica, korištenje službenih tajnih informacija radi osobne koristi i koristi povezanih osoba, korištenje državnog vlasništva u privatne svrhe te obavljanje poslova ili pružanje usluga pravnim i fizičkim osobama (tzv. honorarni poslovi) koji su u suprotnosti s javnom funkcijom odnosno s radnim mjestom na kojem je službenik raspoređen.

Prividni sukob interesa situacija u kojoj se čini da bi privatni interesi službenika mogli na neprikladan način utjecati na obavljanje njegovih dužnosti, ali to zapravo nije slučaj. Naime, kod prividnog sukoba interesa samo se doima da bi mogla postojati situacija sukoba interesa, međutim isti se ako nije kontroliran može pretvoriti u stvarni sukob interesa i kao takovog nužno ga je zakonski regulirati, utvrditi i ispitati.

Potencijalni ili mogući sukob interesa je situacija u kojoj se može očekivati da će nastati ili nastajati stvarni sukob interesa. On nastaje kada su privatni interesi službenika takve naravi da bi u budućnosti obzirom na dužnosti koje obavlja mogle dovesti do njegovog utjecaja na privatne interese, koji bi bili u suprotnosti s njegovom funkcijom ili službom. U ovom slučaju nema stvarnog sukoba interesa, međutim ukoliko osoba postane službenik koji obavlja službu određene djelatnosti postoji mogućnost da dođe u stvarni sukob interesa. Stoga, zakonska regulativa RH zahtjeva od službenika prijavljivanje mogućeg sukoba interesa.

³ Zakon o državnim službenicima (NN, br. 92/05,107/08, 34/11, 34/12, 94/12, 37/13, 38/13, 138/15, 1/15, 61/17, 70/19, 98/19 i 141/22)

⁴ Strategija sprječavanja korupcije 2021. do 2030. (NN, br. 120/21)

⁵ Izvor: „Vodič kroz sukob interesa“, kojeg je sastavio Romanian Academic Society na zahtjev Partnerstva za društveni razvoj za projekt „Odgovor civilnog društva na korupciju“, str. 3 do 7

Možemo zaključiti da je sukob interesa situacija u kojoj je privatni interes službenika u suprotnosti s službom koju obavlja ili kad privatni interes utječe ili može utjecati na njegovu nepristranost u obavljanju službe.

Pri tome treba naglasiti da privatni interes ne znači da se tu radi samo o materijalnom interesu odnosno interesu financijske naravi, nego se može raditi i o bilo kakvoj koristi koju službenik može ostvariti s osnova obavljanja javne službe, dakle radi se i o nematerijalnoj koristi koja njemu, njemu bliskoj osobi ili drugim pravnim i fizičkim osobama s kojima je u vezi (npr. s političkim strankama, stručnim i sindikalnim organizacijama te drugim društvenim skupinama s kojima je vezi u osobnom i profesionalnom svojstvu) na neki način poduguje ili im daje prednost.

Upravo najčešći oblici sukoba interesa službenika su otvaranje obrta, osnivanje trgovačkih društava, drugih pravnih osoba u području djelatnosti u kojoj su zaposleni i putem istih obavljanje djelatnosti koja je u suprotnosti s poslovima radnog mjesta lokalnog službenika, jer navedene situacije mogu dovesti do zlouporabe položaja lokalnog službenika, koje postupanje podliježe kaznenoj i disciplinskoj odgovornosti.

5. Zabrana otvaranja obrta ili osnivanja pravne osobe

Odredbe ZSNLP(R)S-a, kojima se regulira pitanje sukoba interesa (čl. 38. do 41.) prvenstveno se odnose na:

- mogućnost obavljanja dodatnog posla
- zabranu otvaranja obrta ili pravne osobe
- dužnost prijavljivanja mogućeg sukoba interesa
- zabranu donošenja pojedinih odluka

Člankom 39. ZSNLP(R)S-a službeniku je izričito propisana zabrana otvaranja obrta ili osnivanje trgovačkog društva ili druge pravne osobe u području djelatnosti na kojem je zaposlen kao službenik, odnosno djelatnosti koje je povezano sa poslovima iz djelokruga upravnog tijela u kojem je zaposlen.

Dakle, službeniku nije dozvoljeno osnivanje obrta, trgovačkog društva ili druge pravne osobe iste djelatnosti kao i one koju obavlja u upravnom tijelu. Međutim, zabrana je postavljena i šire, što znači da službenik ne može otvoriti obrt ili osnovati trgovačko društvo ili drugu pravnu osobu s registriranom djelatnošću koja bi bila povezana s poslovima iz djelokruga upravnog tijela u kojem je zaposlen.

Putem otvorenog obrta ili osnovanog trgovačkog društva ili druge pravne osobe službenici, pored svog redovnog obavljanja poslova u upravnom tijelu jedinica samouprave, obavljaju poslove ili pružaju usluge pravnim i fizičkim osobama, pa isto predstavlja obavljanje dodatne djelatnosti iz čl. 38. ZSNLP(R)S-a. Naime, prema čl. 38. ZSNLP(R)S-a službenik može izvan redovitog radnog vremena, po prethodno pisanom odobrenju pročelnika upravnog tijela, samostalno obavljati poslove ili raditi kod drugoga, ako to nije u suprotnosti sa službom, odnosno ako posebnim zakonom nije drukčije propisano te ne predstavlja sukob interesa ili prepreku za uredno obavljanje redovitih zadataka niti šteti ugledu službe, a o zahtjevu službenika za davanje navedenog odobrenja odlučuje se rješenjem.

Upravo stoga je zakonodavac, u cilju sprječavanja sukoba interesa propisao izričitu zabranu otvaranja obrta ili osnivanja trgovačkog društva ili druge pravne osobe u području djelat-

nosti na kojem je zaposlen kao službenik, odnosno u području djelatnosti koje je povezano sa poslovima iz djelokruga tijela u kojem je zaposlen.

Da li je za otvaranje obrta ili osnivanje trgovačkog društva ili druge pravne osobe potrebno odobrenje čelnika tijela odnosno pročelnika upravnog tijela?

U praksi često postoje dvojbe da li je lokalnom službeniku za otvaranje obrta ili osnivanja trgovačkog društva ili druge pravne osobe potrebno odobrenje pročelnika upravnog tijela, obzirom da naprijed navedenim čl. 39. ZSNLP(R)S-a nije to izričito propisano.

U odnosu na otvaranje obrta, iako se čl. 39. ZSNLP(R)S-a ne propisuje izričito da je za otvaranje obrta potrebno odobrenje pročelnika upravnog tijela, isti se ne može gledati odvojeno od čl. čl. 38. ZSNLP(R)S-a (kojim se propisuje da je za obavljanje dodatne djelatnosti potrebno odobrenje pročelnika upravnog tijela odnosno za pročelnika odobrenje načelnika, gradonačelnika ili župana (u daljnjem tekstu: izvršnog tijela), obzirom da lokalni službenik putem otvorenog obrta obavlja dodatnu djelatnost obavljanja poslova ili pružanja usluga drugim pravnim i fizičkim osobama. Stoga je službenik prije otvaranja obrta **dužan zatražiti odobrenje pročelnika upravnog tijela za obavljanje dodatnog posla putem obrta, a ako obrt otvara pročelnik, dužan je zatražiti odobrenje izvršnog tijela.**

U odnosu na osnivanje trgovačkog društva ili druge pravne osobe razlikujemo dvije situacije:

- a) kada je lokalni službenik samo osnivač, vlasnik udjela ili dionica trgovačkog društva i
- b) kada je u osnovanom trgovačkom društvu ili druge pravne osobe ovlaštenik odnosno ako obavlja poslove direktora ili poslove direktora/člana uprave

a) Potrebno je istaknuti da odredbe ZSNLP(R)S ne zabranjuju da službenik bude osnivač (ako nema zapreke iz čl. 39. ZSNLP(R)S-a, da nije osnovano u području djelatnosti), vlasnik udjela ili dionica trgovačkog društva. Sama činjenica da je službenik osnivač trgovačkog društva ili druge pravne osobe odnosno da je vlasnik udjela ili dionica trgovačkog društva ne znači da službenik obavlja dodatnu djelatnost u smislu čl. 38. ZSNLP(R)S, te stoga **nije dužan podnijeti zahtjev pročelniku upravnog tijela/izvršnom tijelu za odobrenje.**

U tom slučaju službenik je dužan prijaviti pročelniku upravnog tijela/izvršnom tijelu mogući sukob interesa sukladno čl. 40. ZSNLP(R)S-a, kojim je između ostalog propisano da je službenik dužan pisanim putem obavijestiti pročelnika upravnog tijela o vlasništvu dionica i obveznica ili financijskim i drugim interesima u trgovačkim društvima prema kojima tijelo u kojem radi obavlja upravne poslove, a što bi moglo predstavljati uzrok sukobu interesa. Pročelnik upravnog tijela ispitat će okolnosti navedene u pisanoj obavijesti, pa ako te okolnosti dovode ili mogu dovesti do sukoba interesa, donijet će odluku o izuzimanju službenika od rada na određenim poslovima.

b) Međutim, drugačija je situacija ako je službenik u osnovanom trgovačkom društvu ovlaštenik odnosno ako obavlja poslove direktora ili poslove direktora/člana uprave. Ako je službenik u osnovanom trgovačkom društvu, prema propisu o trgovačkim društvima, kao član uprave ili direktor ili kao

fizička osoba koja u drugom svojstvu prema posebnom zakonu, pojedinačno i samostalno ili zajedno i skupno, ovlašten voditi poslove tog trgovačkog društva, **dužan je zatražiti odobrenje pročelnika upravnog tijela/izvršnog tijela.**

Koje su pretpostavke za davanje odobrenja?

O zahtjevu službenika za davanje odobrenja za otvaranje obrta ili osnivanje trgovačkog društva ili druge pravne osobe odlučuje se rješenjem. Navedeno odobrenje podliježe **ocjeni pročelnika/izvršnog tijela koji je ovlašten lokalnom službeniku izdati ili uskratiti odobrenje** za otvaranje obrta ili osnivanje trgovačkog društva ili druge pravne osobe odnosno za samostalno obavljanje poslova izvan redovitog radnog vremena prema propisanim pretpostavkama iz čl. 38. ZSNLP(R)S-a

Pretpostavke za davanje navedenog odobrenja ("nije u suprotnosti sa službom, ne predstavlja sukob interesa ili prepreku za uredno obavljanje redovitih zadataka niti šteti ugledu službe") po svojoj **su naravi relativne zabrane**, jer stvarno ili potencijalno njihovo postojanje podliježu slobodnoj ocjeni **pročelnika/izvršnog tijela**, pa kao takve ne pružaju dovoljnu garanciju da se službenik, unatoč dobivenom odobrenju, obavljanjem drugih privatnih poslova neće nalaziti u situaciji stvarnog, prividnog ili mogućeg sukoba interesa.

Upravo stoga je, radi prepoznavanja nastanka situacije sukoba interesa (sadašnje ili buduće situacije) **bitan integritet službenika** odnosno njegovo poštenje i striktna privrženost ustanovljenim vrijednostima i ponašanjima u službi, kao i postupanje u skladu sa Zakonom propisanim dužnostima i obvezama u svrhu izbjegavanja situacija koje bi mogle dovesti do sukoba interesa.

Pojedini primjeri iz prakse:

– da li pročelnik upravnog tijela županije u čijem djelokrugu poslova je i vođenje postupaka javne nabave može istovremeno otvoriti privatni obrt ili pravnu osobu koja bi obavljala konzultantske usluge, provodila postupke javne nabave te održavala radionice, te da li se nalazi u sukobu interesa?

Odgovor: Ne može, izričita zabrana iz čl. 39. ZSNLP(R)S-a

Budući da pročelnik upravnog tijela radi na području djelatnosti javne nabave, a obrt ili drugu pravnu osobu bi otvorio u tom području djelatnosti odnosno u području konzultantskih usluga, postupaka javne nabave te održavanja radionica, pročelnik ne može otvoriti obrt ili drugu pravnu osobu s obzirom na područje djelatnosti na kojem je zaposlen i djelokrug rada upravnog tijela u kojem ste zaposlen.

– da li službenik zaposlen u Jedinственном upravnom odjelu za komunalne djelatnosti i uređenje prostora Općine, raspoređen na radno mjesto – referent komunalni redar, može otvoriti obrt djelatnosti čišćenja zgrada i sl.?

Odgovor: Ne može, izričita zabrana iz čl. 39. ZSNLP(R)S-a

Budući da službenik zaposlen u Jedinственном upravnom odjelu za komunalne djelatnosti i uređenje prostora Općine, raspoređen na radno mjesto – referent komunalni redar, radi na poslovima iz oblasti komunalnog gospodarstva, između ostalog, na provedbi nadzora komunalnog reda, nadzire provedbu i obavlja poslove provedbe općinske odluke o

komunalnom redu, poslove oko održavanja općinskih poslovnih zgrada te surađuje s izvođačima radova oko obavljanja komunalnog reda i druge poslove iz područja komunalne djelatnosti, a otvorio bi obrt u tom području djelatnosti odnosno u području djelatnosti pružanja usluga u vezi s upravljanjem i održavanjem zgrada i uređenja (čišćenja zgrada, osnovno čišćenje i ostale djelatnosti čišćenja), mišljenja smo da ne možete otvoriti navedeni obrt i da bi obavljanje takvih poslova putem obrta (pružanje usluga održavanja čistoće) predstavljalo sukob interesa te bi bilo u suprotnosti sa službom s obzirom na područje djelatnosti na kojem je zaposlen i djelokrug rada upravnog tijela u kojem je zaposlen.

– da li kao službenica zaposlena u jedinici lokalne samouprave na radnom mjestu voditeljice Odsjeka za gospodarstvo i EU projekte koja koordinira suradnju sa ostalim Odsjecima unutar Odjela, prati i izvršava zakonske propise i opće akte vezane za rad Odsjeka u sukobu interesa u slučaju obavljanja dodatnog posla – pružanje usluga smještaja u domaćinstvu ili osnivanja tvrtke koja bi obuhvaćala djelatnosti usluge smještaja, prehrane i pića?

Odgovor: Ne može, izričita zabrana iz čl. 39. ZSNLP(R)S-a povezana s poslovima iz djelokruga tijela

Budući da službenica, između ostaloga surađuje s Turističkom zajednicom jedinice lokalne samouprave, predlaže programe i aktivnosti za unapređenje turističke ponude, predlaže i provodi programe regionalne, međuregionalne i međunarodne suradnje, pružanje usluga smještaja, prehrane i pića predstavljalo bi sukob interesa te bi bio u suprotnosti sa službom, s obzirom na područje djelatnosti na kojem je službenica zaposlena i djelokrug rada upravnog tijela u kojem radi.

– da li službenik, raspoređen na radnom mjestu – stručni suradnik za sport u Upravnom odjelu za civilno društvo, ljudska prava i sport, u čijem djelokrugu rada je obavljanje poslova vezanih za sport, može otvoriti obrt čija djelatnost je usko vezana uz sport i sportske sadržaje?

Odgovor: Ne može otvoriti obrt jer postoji izričita zabrana otvaranja obrta u području djelatnosti na kojem je zaposlen iz čl. 39. ZSNLP(R)S-a

– da li službenik upravnog tijela JLS-a koji radi na poslovima – održavanja komunalne infrastrukture (građevinsko održavanje cesta, javnih površina i groblja, održavanje zelenih površina i komunalne opreme) – vođenja projekata gdje je JLS investitor, poslovima provjere usklađenosti radova i projektne dokumentacije kao i koordinacije između izvođača, nadzornog inženjera i drugih sudionika, suradnje sa javnopravnim tijelima pri izdavanju dozvola za građenje kada je JLS investitor, može otvoriti obrt „za obavljanje poslova “tehničkog crtanja i pomoćnih poslova na izradi projektne dokumentacije“?

Odgovor: Ne može, izričita zabrana iz čl. 39. ZSNLP(R)S-a

Budući da službenik JLS-a radi na području djelatnosti, između ostalog, na izdavanju potvrda i posebnih uvjeta za projekte, provjera usklađenosti projekata sa prostornim planom provjere usklađenosti radova i projektne dokumentacije kao i koordinacije između izvođača, nadzornog inženjera i drugih sudionika i dr., dakle iz područja djelatnosti graditeljstva odnosno građevinske tehnike, inženjerstva i provjere projektne dokumentacije, a obrt bi otvorio u tom području djelatnosti

odnosno u području projektnog savjetovanja i tehničkog projektiranja, isti ne može otvoriti obrt jer bi obavljanjem takvih poslova putem obrta predstavljalo sukob interesa te bi bio u suprotnosti sa službom s obzirom na područje djelatnosti na kojem je zaposlen i djelokruga rada upravnog tijela u kojem je zaposlen.

6. Zabrana osnivanja i obavljanja djelatnosti obiteljskog poljoprivrednog gospodarstva (OPG)

U praksi se često pojavljuje pitanje da li se organizacijski oblici poljoprivredno gospodarstvo i obiteljsko poljoprivredno gospodarstvo mogu podvesti pod pojam obrta, s obzirom da se i u jednom i drugom obliku u Upisnik OPG-a i Upisnik poljoprivrednika upisuju „fizičke osobe koja samostalno obavljaju poljoprivrednu djelatnost“, pa u tom smislu podliježu zabrani otvaranja obrta iz čl. 39. ZSNLP(R)S-a.

Odredbom čl. 39. ZSNLP(R)S-a izričito je propisano koje organizacijske oblike gospodarske ili druge djelatnosti lokalni službenik ne može otvoriti ili osnovati u području djelatnosti na kojem je zaposlen kao službenik. Dakle, lokalnom službeniku nije dozvoljeno otvaranje obrta ili osnivanje trgovačkog društva ili druge pravne osobe u području djelatnosti na koje je zaposlen kao službenik ili koje je povezano sa poslovima iz djelokruga upravnog tijela u kojem je zaposlen.

Obiteljsko poljoprivredno gospodarstvo (dalje u tekstu: OPG) prema posebnom zakonu nije organizacijski oblik djelatnosti koje se obavlja putem registriranog obrta ili osnovanog trgovačkog društva ili druge pravne osobe.

Naime, prema čl. 3. st. 1. toč. a) Zakona o poljoprivredi⁶, poljoprivrednik je fizička ili pravna osoba ili skupina fizičkih ili pravnih osoba koja obavlja poljoprivrednu djelatnost na području Republike Hrvatske, a obuhvaća sljedeće organizacijske oblike: obiteljsko poljoprivredno gospodarstvo, samoposkrbno poljoprivredno gospodarstvo, obrt registriran za obavljanje poljoprivredne djelatnosti, trgovačko društvo ili zadruga registrirana za obavljanje poljoprivredne djelatnosti te druga pravna osoba.

Sukladno članku 5. stavak 1. Zakona o obiteljskom poljoprivrednom gospodarstvu („Narodne novine“, broj 29/18, 32/19 i 18/23 – u daljnjem tekstu: Zakon o OPG-u), obiteljsko poljoprivredno gospodarstvo je organizacijski oblik gospodarskog subjekta poljoprivrednika fizičke osobe koji radi stvaranja dohotka samostalno i trajno obavlja djelatnost poljoprivrede i s njom povezane dopunske djelatnosti, a temelji se na korištenju vlastitih i/ili unajmljenih proizvodnih resursa te na radu, znanju i vještinama članova obitelji. Člankom 25. istoga Zakona propisano je da nositelju OPG-a u obavljanju svih poslova gospodarske djelatnosti poljoprivrede, pomoćnih i dopunskih djelatnosti OPG-a mogu pomagati članovi obiteljskog kućanstva, bez obveze zasnivanja radnog odnosa odnosno bez obveze sklapanja ugovora o sezonskom radu za obavljanje privremenih, odnosno povremenih sezonskih poslova u poljoprivredi sukladno posebnom propisu kojim se uređuje poticanje zapošljavanja.

Slijedom navedenog razvidno je da poljoprivrednici fizičke osobe koje samostalno obavljaju poljoprivrednu djelatnost u organizacijskom obliku OPG-a nisu obrtnici te nemaju otvo-

ren obrt i to neovisno o tome da li su po osnovi obavljanja gospodarske djelatnosti poljoprivrede (prema čl. 7. i 16. Zakona o OPG-u) obveznici upisa u Upisnik OPG ili u Upisnik poljoprivrednika. Stoga se, prema mišljenju autora ovog članka, izričita zabrana otvaranja obrta ili osnivanja trgovačkog društva ili druge pravne osobe iz čl. 32. ZDS-a ne odnosi na osnivanje organizacijskog oblika gospodarskog subjekta poljoprivrednika fizičke osobe u obliku OPG-a.

Međutim, **moгуćnost osnivanja OPG-a i članstva u OPG-u prema 39. ZSNLP(R)S-a ne znači istodobno da lokalni službenici mogu automatski i obavljati poljoprivrednu djelatnost putem OPG-a te pružati usluge drugima pravnim i fizičkim osobama.**

Naime, lokalni službenik kao nositelj OPG-a ili član OPG-a obavlja poljoprivrednu djelatnost kao dodatnu djelatnost te je dužan za obavljanje dodatnog posla izvan radnog vremena pribaviti rješenje pročelnika upravnog tijela/izvršnog tijela o odobrenju obavljanja dodatnog posla izvan radnoga vremena putem OPG-a, sukladno čl. 38. ZSNLP(R)S-a, koji je ovlašten lokalnom službeniku izdati ili uskratiti odobrenje za obavljanje poslova poljoprivredne djelatnosti.

Naime, čl. 38. ZSNLP®S-a propisano je da službenik može izvan redovitog radnog vremena, po prethodno pisanom odobrenju pročelnika upravnog tijela /izvršnog tijela za pročelnika, samostalno obavljati poslove ili raditi kod drugoga, ako to nije u suprotnosti sa službom, odnosno ako posebnim zakonom nije drukčije propisano te ne predstavlja sukob interesa ili prepreku za uredno obavljanje redovitih zadataka niti šteti ugledu službe.

7. Umjesto zaključka

Svaki službenik odgovoran je za svoje privatno djelovanje, odnosno za prepoznavanje i rješavanje situacije sukoba interesa, dok je tijelo državne uprave odgovorno za učinkovitu provedbu politike upravljanja sukobom interesa, točnije, čelnik tijela, u ovom slučaju pročelnik, koji rješenjem odlučuje o zahtjevu za otvaranje obrta, osnivanje trgovačkog društva ili druge pravne osobe i putem istih za obavljanje djelatnosti izvan poslova radnog mjesta. U slučaju kada pojedini službenik poslove ne obavlja savjesno, stručno i u predviđenim rokovima, ako se ne pridržava Ustava, zakona i drugih propisa ili pravila o ponašanju i postupanju za vrijeme službe ili u vezi sa službom, posebno ako se nalazi u sukobu interesa, pokreće se postupak zbog teške povrede službene dužnosti pred nadležnim službeničkim sudom ili postupak zbog kaznene odgovornosti pred nadležnim sudom, a što može negativno utjecati na percepciju građana o poštenju i etičnosti lokalnih službenika te zakonitog i učinkovitog djelovanja jedinica samouprave. Stoga prepoznavanje mogućih situacija sukoba interesa lokalnih službenika, a posebno u slučajevima otvaranja obrta, osnivanja trgovačkog društva i obavljanja dodatnih poslova putem istih, velikim dijelom spada u područje etike i morala, pa je to vrlo često stvar osobne procjene i savjesti pojedinca, odnosno njegovog integriteta.

⁶ Zakon o poljoprivredi (NN, br. 118/18, 42/20, 127/20, 52/21 i 152/22)