

UPRAVLJANJE SUKOBOM INTERESA U SUSTAVU JAVNE NABAVE

Pregledni znanstveni rad

UDK 35.073.53

35.083.3

339.923:061.1](497.5:4EU)

Primljeno: 9. svibnja 2019.

Ljiljana Mavračić Tišma*

U ovom radu analizira se koncept sukoba interesa u javnoj nabavi. Prikazuje se i analizira pojam i uloga instituta sprječavanja sukoba interesa u javnoj nabavi, pravno uređenje te mjere koje je javni naručitelj slijedom postojećih zakonskih odredaba dužan poduzeti u situacijama koje se označavaju kao sukob interesa. Prikazuju se i analiziraju relevantne zakonske odredbe te odredbe javnonabavnog regulatornog okvira EU-a. Prije prikaza i analize pravnog uređenja iznosi se analiza pojma sukoba interesa i neki primjeri regulacije tih odnosa u hrvatskoj povijesti. Autorica iznosi svoje viđenje problema postojećih zakonskih rješenja i njihove primjene u regulaciji sukoba interesa te otklonu utjecaja situacija sukoba interesa na postupak javne nabave. Zaključno autorica iznosi svoje viđenje važnosti izgradnje politike upravljanja sukobom interesa kao ključnog alata očuvanja integriteta postupka i sustava javne nabave u cjelini.

Ključne riječi: sukob interesa, javna nabava, upravljanje

1. UVOD

Prema statističkim podacima Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta vrijednost javne nabave u 2017. godini u Republici Hrvatskoj dosegla je 40,5 milijardi kuna bez PDV-a, s udjelom u bruto domaćem proizvodu od 13,41 %.¹ Na području Europske unije, prema podacima Europske komisije, javna tijela svake godine potroše oko 14 % BDP-a na javnu nabavu, što je više od 1,9 bilijuna eura.²

Upravo zbog tako visoke vrijednosti alokacije javnih sredstava kroz postupke javne nabave područje javne nabave i u Republici Hrvatskoj i na razini Europske unije kao zajedničkom tržištu njezinih zemalja članica važan je segment gospodarstva s velikim

* Ljiljana Mavračić Tišma, mag. iur., polaznica Poslijediplomskog specijalističkog studija Javno pravo i javna uprava na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu

¹ Vidljivo na stranici Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta, Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj u 2017., http://www.javnabava.hr/userdocsimages/Statisticko_izvjesce_JN-2017.pdf, str. 13 i 14, pristupljeno 20. prosinca 2018.

² Europska komisija, Tematski informativni članak o europskom semestru – Javna nabava, od 22. studenoga 2017. Najnovija procjena, u koju nisu uključeni izdaci komunalnih poduzeća. Prijašnje su procjene, koje uključuju javnu nabavu u komunalnim poduzećima, na razini od oko 19 % BDP-a EU-a, što iznosi oko 2,3 bilijuna eura. Vidljivo na stranici: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_public-procurement_hr.pdf, pristupljeno 24. prosinca 2018.

obujmom transakcija, složenim odnosima dionika, ali i posebnim područjem rizika za različite oblike zlouporaba i koruptivnih djelatnosti.

Turudić smatra: „Postupcima javne nabave države članice pribavljaju dobra, radove i usluge velike vrijednosti i nužne za djelovanje tijela državne uprave i javnih tijela, čija vrijednost predstavlja značajan dio BDP-a, ali i motor cjelokupnoga gospodarstva“.³

Javna je nabava dakle područje međusobnog djelovanja, odnosno interakcije javnog i privatnog sektora. Javnopravna tijela i druge pravne osobe koje nemaju javne ovlasti, ali upravljaju sredstvima državnog ili drugog javnog proračuna, odnosno po zakonom određenoj osnovi smatraju se javnim ili sektorskim naručiteljima,⁴ nabavljaju robu, radove ili usluge radi zadovoljavanja određenih javnih potreba u postupku koji je uređen normama javnog prava.

Tako su normama javnog prava uređena pravila pripreme i provedbe postupka, odabira privatnopravnog subjekta, pravne zaštite gospodarskih subjekata u postupku javne nabave, izmjene ugovornog odnosa, kao i upravnog nadzora nad poštivanjem zadanih zakonskih odredaba.

Takva aktivnost javnopravnog tijela, kao ekonomska aktivnost kojom ono nastupa na tržištu i odabire gospodarski subjekt s kojim će sklopiti javnonabavni ugovor, podložna je pravilima o tržišnom natjecanju. Upravo iz tog razloga, kako bi se osiguralo slobodno tržišno natjecanje i tržišno djelovanje javnopravnih tijela, Europska unija svojim pravilima postavlja pravne okvire djelovanja javne vlasti kako bi se u takvim aktivnostima ponašala tržišno.

Prema Avianiju, tri su temeljne karakteristike javnih ugovora: „prvo, u subjektima ugovora, drugo, u cilju i svrsi zbog kojih se ugovor zaključuje, i treće, u posebnim pravilima koja vrijede pri zaključivanju i izvršavanju ovih ugovora“.⁵

Budući da je gospodarstvo temeljeno na slobodnom tržišnom natjecanju ono što čini ključnu vezu zemalja članica Europske unije, već u fazi pregovora za ulazak u Europsku

³ Marko Turudić, Novi regulatorni okvir Europske unije za javnu nabavu i hrvatski pravni sustav, Hrvatska pravna revija, Zagreb, 2016, str. 34.

⁴ Čl. 5. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, br. 120/16) određeno je da su naručitelji javni i sektorski naručitelji. Nadalje je čl. 6. istog Zakona za javne, odnosno čl. 7. za sektorske naručitelje, određeno koji se naručitelji i pod kojim uvjetima smatraju javnim, odnosno sektorskim naručiteljima.

⁵ Damir Aviani: Pravna zaštita u postupku dodjele javnih ugovora – harmonizacija hrvatskog prava s *acquis communautaire*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 1/2008, str. 176. Prema Avianiju, pod pojmom javni ugovor (*public contract*) u pravnoj stečevini Europske zajednice uobičajeno se smatra posebna vrsta ugovora koje sklapa javnopravna s privatnopravnom osobom, kojima se ostvaruje širi društveni interes i na koje se primjenjuju posebne pravne norme, u određenoj mjeri različite od normi privatnog prava.

uniju Republika Hrvatska morala je prilagoditi nacionalno zakonodavstvo i prihvatiti načela i standarde koji se tiču javne nabave.⁶⁷

Iako se preuzimanjem obveza iz kriterija za članstvo u Europskoj uniji Republika Hrvatska obvezala osigurati postizanje uvjeta za racionalnu i učinkovitu javnu potrošnju, temeljenu na načelima tržišnog natjecanja, transparentnosti i jednakog pristupa,⁸ već sama činjenica da je tada niz godina ostvaren velik deficit državnog proračuna kao posljedica visoke javne potrošnje te izrazito nepovjerenje građana u javnu upravu zahtijevali su u procesu financijske konsolidacije uspostavljanje učinkovitog sustava javne nabave, koji je trebao osigurati da se prilikom nabave roba, proizvoda i usluga ostvari maksimalna vrijednost za novac.⁹

Zato su primarni ciljevi procesa reforme sustava javne nabave trebali obuhvatiti osiguravanje gospodarskim subjektima pristupa javnim sredstvima na jednakoj i transparentnoj osnovi, uz osiguravanje jednakosti tretmana kroz djelotvornu i učinkovitu zaštitu prava uključenih ponuditelja. Upravo zbog važnosti područja javne nabave za gospodarstvo, obveze zaštite tržišnog natjecanja te povjerenja građana u javnu upravu to je područje bilo potrebno zaštititi posebno od sukobljavanja privatnog i javnog interesa, koje posljedično dovodi do zlouporabe i nezakonitosti u javnoj nabavi.

Stoga je prepoznavanje, sprječavanje i uklanjanje sukoba interesa u javnoj nabavi danas sveobuhvatni proces upravljanja odnosima javnih naručitelja i gospodarskih subjekata, u kojima bi nepristranost i neovisnost predstavnika naručitelja ili pružatelja usluge službe nabave uključenih u isti postupak ili koji mogu utjecati na njegov ishod, bila kontaminirana izravno ili neizravno bilo kakvim osobnim interesom, bilo financijske, gospodarske ili druge osobne prirode istih osoba. Iz istog razloga proces upravljanja sukobom interesa predstavlja sveobuhvatni antikoruptivni mehanizam zaštite postupaka javne nabave i cijelog sustava u cjelini.

Da bi se prikazala uloga sustava upravljanja sukobom interesa, prethodno je potrebno izložiti taj pojam i analizu njegove uloge u upravljanju javnim sredstvima, analizu tih odnosa danas u usporedbi s poimanjem u povijesnim okolnostima te dostupne mehanizme sprječavanja zlouporaba situacija sukoba interesa u javnoj nabavi u odnosu na postojeće pravno uređenje.

⁶ Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica u Luksemburgu 29. listopada 2001. i njegovom ratifikacijom od strane država članica započeo je proces pridruživanja Republike Hrvatske europskim integracijama. U tom je postupku važna obveza Hrvatske bila prilagoditi svoje zakone i druge pravne propise zakonodavstvu Europske zajednice (*acquis communautaire*), i to poglavito zakonodavstva koje se odnosi na tržište i područja vezana uz trgovinu. Posebni uglavci Sporazuma (čl. 72 - *Public contracts*) posvećeni su javnoj nabavi i kontroli njihova dosljednog poštivanja.

⁷ Vidi više u Boris Ljubanović, Bosiljka Britvić-Vetma: *Hrvatsko pravo javne nabave – usklađenost s pravom EU*, Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, Split, str. 408 i 409.

⁸ Vidi više u Jelena Budak: *Korupcija u javnoj nabavi : trebamo li novi model istraživanja za Hrvatsku?*, Ekonomski pregled, Zagreb, 2016, str. 310.

⁹ Vidi više u: Mato Regvar, *Razlozi donošenja novog Zakona o javnoj nabavi*, u: *Primjena novog Zakona o javnoj nabavi i podzakonskih propisa*, Inženjerski biro, Zagreb, 2008, str. 45.

Svrha je ovog rada prikazati mehanizme prevencije i regulacije posljedica pojave sukoba interesa u postupku javne nabave u okviru postojećeg pravnog uređenja, problema primjene postojećih zakonskih rješenja te važnosti uspostave učinkovite politike upravljanja sukobom interesa kao ključnog alata zaštite integriteta postupka javne nabave i sustava javne nabave u cjelini.

2. DEFINICIJA I ANALIZA POJMA SUKOBIA INTERESA

Prema Bačiću: „Koruptivni potencijal vlasti prati državu od njenog nastanka, pa stoga ne čudi veliki interes da se pronikne u izvore i oblike te njene tamne strane. Pojava sukoba interesa u toj tamnoj strani jedan je od glavnih izvora brojnih zlouporaba i deformacija“.¹⁰

Korupcija je, naime, krajnja faza neriješenog sukoba interesa i zato svaki čin korupcije sadrži neki oblik sukoba interesa i najčešće predstavlja kazneno djelo. No svaki sukob interesa nije koruptivno ponašanje. On dovodi pojedinca u situaciju da svoj privatni interes stavi ispred javnog ili ga pretvori u korist za sebe ili za nekog sebi bliskog.

Sukob je interesa dakle svaka situacija u kojoj se pojedinac u svojstvu dužnosnika ili javnog službenika koji donosi odluke ili ima utjecaj na donošenje odluke nađe u poziciji da ga njegov osobni interes priječi u donošenju nepristrane i neovisne odluke. Takve situacije nisu nove društvene pojave, one postoje od kada postoji država kao javna vlast, a postoje i danas u suvremenim ustavnim demokracijama kao izvorišna baza zloupotrebe vlasti s ciljem ostvarivanja privatne koristi.

I u hrvatskoj povijesti možemo vidjeti značajnu ulogu sukoba interesa, pa su tako još i najstariji hrvatski pravni spomenici sadržavali odredbe o sprječavanju situacija u kojim bi se netko mogao okoristiti ovlastima koje su mu povjerene.¹¹ Sprječavanje takvih ponašanja bilo je potrebno radi održanja ondašnjih zajednica i zato je i onda prepoznato kao područje koje zahtijeva posebnu regulaciju. Stoga se može zaključiti da pravno uređenje sukoba interesa nije novina niti možemo govoriti samo o standardu koji smo morali preuzeti i kojeg se kao pravila moramo pridržavati preuzimanjem obveza različitih međunarodnih organizacija čijom je članicom Republika Hrvatska postala nakon osamostaljenja.

Što se dakle dogodilo s percepcijom sukoba interesa u obavljanju javnih dužnosti, javnih službi, pravu i upravljanju zajedničkim resursima u Republici Hrvatskoj?

Ne bismo mogli reći da se tijekom proteklih stoljeća i unatoč snažnim promjenama različitih okolnosti priroda čovjeka i njegova narav odviše promijenila. Sukob interesa u upravljanju zajedničkim resursima i dalje je situacija koja, kao što smatra Smerdel:

¹⁰ Arsen Bačić: Sukob interesa i pitanje odgovornosti u ustavnoj demokraciji, 2012, str. 177-178.

¹¹ Vidi šire u: Tomislav Galović, Željka Radić, Zdenka Janeković Roemer, Zrinka Nikolić, Ozren Kosanović i Marta Dragičević Prtenjača: Suzbijanje korupcije u Hrvatskoj u srednjem vijeku, Udruga Kultura i etika, 2014.

„stavlja pojedinca, dužnosnika, u situaciju iskušenja odnosno napasti da se okoristi time što ne obavlja svoju javnu dužnost ili je obavlja na način protivan propisima“.¹²

Sukob interesa i korupcija kao njezina posljedica u tranzicijskim društvima i državama koje su raspadom komunističkih sustava započele proces razvoja modernih demokratskih sustava postale su ozbiljna prepreka razvoju tih društava. Razlozi takva stanja uključivali su elemente tradicije tih društava, neka obilježja bivših poredaka, poput kontrole medija i nerazvijenosti institucija civilnog društva, ali i način stvaranja novih političkih elita nakon rušenja socijalističkih poredaka, kao i njihovo preferiranje privatnih interesa u odnosu na opće interese i javno dobro.¹³

Osim s tim zajedničkim uzrocima hrvatsko je društvo bilo suočeno i s drugim specifičnim okolnostima ratnog i poslijeratnog vremena devedesetih godina i snažnog utjecaja obiteljskih i drugih osobnih veza na osobe koje obnašaju javne funkcije, što je posljedično utjecalo na različite oblike neprihvatljivog društvenog ponašanja. Jednako tako, općepoznato je da je u isto vrijeme došlo do odstranjivanja velikog broja stručnih ljudi iz javne uprave, koji su zamijenjeni novim, često politički podobnim i manje sposobnim ljudima, sklonijim koruptivnom ponašanju.¹⁴

Takvo stanje u svim segmentima javne uprave, na državnoj, ali i na regionalnoj i lokalnoj razini, pospješilo je sporost razvoja javne uprave i posljedice tog procesa itekako osjetimo i danas.

No, za razliku od strogih mjera nadzora i kazni u srednjem vijeku, u današnjem zakonodavstvu na području sukoba interesa naglasak je na preventivnoj zaštiti javnog interesa. Ono je usmjereno na redukciju broja situacija koje javnog službenika mogu dovesti u napast da se prepusti korupciji kao krajnjem obliku neprihvatljivog obavljanja njegovih dužnosti te na prevenciju neprihvatljivog utjecaja takva odnosa na odlučivanje pravovremenim prepoznavanjem takvih situacija i izuzimanjem iz odlučivanja, odnosno poduzimanjem drugih odgovarajućih mjera zaštite postupka koji se provodi.

Sukob interesa, kako se promatra danas, jest situacija koja je neizbježna i normalna, no zahtijeva regulaciju i rješenje, zahtijeva izbor i uređenje odnosa.¹⁵ Ista situacija utječe na neprikladno obavljanje javne dužnosti i odgovornosti, pa je, kao što smatra Smerdel: „Cilj regulacije istih odnosa sprečavanje nastanka mogućih izvora institucionalne korupcije koja se sastoji od zlouporabe javnih dužnosti ili položaja u cilju stvaranja dobiti za neku osobu kojoj takav dobitak ne pripada prema propisima i službenoj etici.“¹⁶

¹² Branko Smerdel, *Ustavno uređenje Europske Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb, 2013, str. 472.

¹³ Vidi više u: Zoran Malenica, Ranka Jeknić: *Percepcija korupcije i borba protiv korupcije u Republici Hrvatskoj*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 47, 4/2010, str. 841-842.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Vidi u: Josip Kregar, *Akcija i akteri: Što poduzeti sada*, u: *Korupcija – pojavni oblici, mjere za suzbijanje*, Inženjerski biro, 2008, str. 23.

¹⁶ Ibidem, bilj. 13 (Smerdel, 2013), str. 473.

Sukob interesa u postupku javne nabave kao području javne potrošnje promatra se u odnosima predstavnika naručitelja i gospodarskih subjekata koji sudjeluju ili žele sudjelovati u postupku javne nabave robe, usluga ili radova. Ako se takva situacija ne riješi na ispravan način, ona ima utjecaj na integritet provedenih postupaka te posljedično vodi do različitih oblika koruptivnih djelovanja.

Cvitanović smatra da: „za situaciju sukoba interesa nije nužna namjera. Naprotiv, osoba kod koje je takav sukob nastao može imati upravo suprotnu intenciju i biti uvjerena da se neželjeni sukob interesa nije niti pojavio.“¹⁷

Takva mogućnost može se prihvatiti, no pitanje je je li takvo neprepoznavanje posljedica nedostatnog razumijevanja pojavnih oblika sukoba interesa i njegova utjecaja na integritet postupka odlučivanja koji se provodi ili nepostojanja adekvatnog sustava vrijednosti i posljedica za osobu kod koje je takav sukob nastao.

Različite međunarodne organizacije u svojim su dokumentima definirale sukob interesa kako bi upozorile na opasnosti koje neprepoznavanje takvih odnosa nosi i pomogle svojim državama članicama u ugradnji i primjeni mehanizama za njihovo rješavanje.

Tako je Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) definirala sukob interesa kao sukob između javne dužnosti i privatnih interesa javnog dužnosnika, pri čemu javni dužnosnik ima privatne interese koji bi mogli imati neprimjereni utjecaj na izvršavanje njegovih/njezinih službenih dužnosti i odgovornosti.^{18 19}

Ta organizacija razlikuje situaciju u kojoj se pojavljuje sukob interesa koji može biti aktualan ili onu za koju možemo smatrati da je postojala u određenom trenutku u prošlosti, dok se pojavnim sukobom interesa smatra situacija kada se čini da bi privatni interesi javnog dužnosnika mogli negativno utjecati na izvršavanje njegovih dužnosti, ali to zapravo nije slučaj. Potencijalni sukob nadalje se promatra kao situacija koja se može pojaviti kada javni dužnosnik ima privatne interese koji su takve vrste da bi se sukob interesa pojavio ako bi se dužnosnik uključio u izvršavanje određene službene odgovornosti u budućnosti. Situaciju u kojoj privatni interes u stvarnosti kompromitira

¹⁷ Marko Cvitanović: Sprječavanje korupcije i zaštita tržišnog natjecanja u postupku javne nabave, Informator, 2013, str. 3.

¹⁸ Upravljanje sukobom interesa u javnoj službi, SMJERNICE OECD-a I ISKUSTVA ZEMALJA, str. 24-25, <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>.

¹⁹ Primarni cilj tih smjernica i alata OECD-a na području sukoba interesa jest pružanje pomoći zemljama članicama OECD-a u reviziji postojeće politike i prakse koja se odnosi na sukob interesa među javnim dužnosnicima, uključujući javne službenike/državne službenike, namještenike i druge osobe koje obavljaju javnu funkciju, a kako bi se pomoglo javnopravnim tijelima u razvoju djelotvorne politike za regulaciju sukoba interesa koja će očuvati povjerenje javnosti u integritet javnih dužnosnika i javnog procesa odlučivanja, kreirati praktični okvir za reviziju postojećih rješenja i modernizacije mehanizama, afirmirati kulturu javne službe u kojoj se sukob interesa identificira, rješava ili savladava na odgovarajući transparentan i pravovremen način.

pravilno obavljanje dužnosti od strane javnog dužnosnika najbolje je smatrati prekršajem ili zloupotrebom službenog položaja ili čak slučajem korupcije, a ne sukobom interesa.²⁰

Prema preporukama Vijeća Europe, sukob interesa nastaje kada privatni interes javnog službenika utječe, ili se čini da utječe, na nepristrano i objektivno obavljanje njegovih javnih dužnosti.²¹ Ta definicija prepoznaje stvarni i prividni sukob interesa, ali uvodi i situacije potencijalnog interesa, kada javni dužnosnik ima privatne interese koji su takve prirode da bi sukob interesa nastao ukoliko bi u budućnosti došlo do uključivanja dužnosnika u određene službene dužnosti. Prikrivanje sukoba interesa kako ga promatra Vijeće Europe znači prikrivanje privatnog interesa kada se on odnosi na javne dužnosti službenika, a da bi bili otkriveni, neophodno je djelovati iz oba smjera, prepoznavanja i bilježenja svih privatnih interesa javnih službenika. Pritom je privatni interes definiran kao bilo kakva korist, što znači da obuhvaća i materijalne i nematerijalne prednosti, dok se teret praćenja i izbjegavanja sukoba interesa stavlja na samog javnog dužnosnika, koji bi trebao nastojati pozorno utvrditi, izbjeći i obznaniti svaki pojavni oblik sukoba interesa i pridržavati se svake valjane odluke koja se tiče njegova povlačenja iz situacije sukoba interesa i/ili odricanja od koristi koja je sukob prouzročila. Navedeni teret pozornosti trebao bi za posljedicu imati propisivanje sankcija za one koji se predmetne obveze ne bi pridržavali.²²

Prema definiciji Svjetske banke (Svjetska banka, 1997), korupcija je zlouporaba javnih ovlasti za privatnu korist, dok se sukob interesa također definira kao situacija u kojoj su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom ili privatni interes utječe, ili može utjecati, na nepristranost dužnosnika u obavljanju javne dužnosti.

Prema odredbama Konvencije Ujedinjenih naroda za borbu protiv korupcije,²³ svaka je država stranka dužna, u skladu s temeljnim načelima svojeg domaćeg prava, nastojati donijeti, održavati i jačati sustave koji promiču transparentnost i sprječavaju sukobe interesa, dok je svaka država stranka dužna nastojati, kad je to primjereno i u skladu s temeljnim načelima domaćeg prava, uvesti mjere i sustave na temelju kojih će državni

²⁰ U predmetnoj definiciji te organizacije sukob interesa može podrazumijevati i druge privatne aktivnosti, osobnu pristranost i veze te obiteljske interese ako se ti interesi s pravom mogu smatrati takvima da će vjerojatno negativno utjecati na izvršavanje povjerenih dužnosti.

²¹ Vijeće Europe, Preporuka br. R (2000) 10 Odbora ministara država članica o kodeksima ponašanja javnih dužnosnika, koju je usvojio Odbor ministara Vijeća Europe na svojem 106. zasjedanju 11. svibnja 2000. Ta preporuka postavlja temelje referentnog dokumenta za kodekse ponašanja javnih dužnosnika u državama članicama EU-a. Najvažnija postignuća predmetnoga dokumenta jesu to što predlaže jednu od najiscrpnijih definicija pojma 'sukoba interesa', kao i postupak za otkrivanje interesa, dok Preporuka Vijeća o smjernicama za upravljanje sukobom interesa u obnašanju javnih dužnosti (Vijeće Europe, 2003) uvodi i treći oblik sukoba interesa potencijalne naravi, potencijalni sukob interesa koji nastaje kada javni dužnosnik ima privatne interese koji su takve naravi da bi sukob interesa nastao ukoliko bi u budućnosti došlo do angažmana dužnosnika na relevantnim (tj. proturječnim) službenim dužnostima: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>.

²² Ibid.

²³ Konvencija je potpisana 9. prosinca 2003. u Meridi u Meksiku i taj se dan obilježava kao Međunarodni dan borbe protiv korupcije. Republika Hrvatska potvrdila je tu Konvenciju Zakonom o potvrđivanju Konvencije Ujedinjenih naroda za borbu protiv korupcije od dana 18. veljače 2005. (Narodne novine, br. 2/2005).

službenici mjerodavnim vlastima morati dati izjave o okolnostima uslijed kojih može doći do sukoba interesa u odnosu na njihovu službu u svojstvu državnog službenika.

U pravu Europske unije, pored novih direktiva koje prvi put reguliraju sukob interesa u pravu javne nabave, taj je pojam definiran odredbama Financijske uredbe koja se primjenjuje na opći proračun Unije,²⁴ a prema kojoj sukob interesa postoji ako je ugroženo nepristrano i objektivno obnašanje funkcije financijskog izvršitelja ili druge osobe zbog obiteljskih, emotivnih, političkih ili nacionalnih razloga, ekonomskog interesa ili drugog izravnog ili neizravnog osobnog interesa.²⁵

Slijedom iznesenih definicija različitih međunarodnih organizacija može se zaključiti da pravno uređenje situacija sukoba interesa ima prvenstveno preventivnu svrhu, što uključuje mehanizme identifikacije, sprječavanja i rješavanja sukoba interesa kako bi se postupak odlučivanja učinio transparentnim i zakonitim, osigurala zaštita svih dionika te povjerenje građana u javnu službu.

Pretpostavka je takva uređenja razumijevanje odnosa koji se smatraju sukobom interesa, različitih pojavnih oblika sukoba interesa, posljedica takvih odnosa na postupak javne nabave, ali i posljedica koje mogu nastati za osobu koja u takvim situacijama ne poduzme odgovarajuće korake kojima bi otklonila svaku sumnju u nepristranost i objektivnost u donošenju odluka. Važno je naglasiti i da sukob interesa u kontekstu javne nabave ne treba ograničiti isključivo na materijalni segment, već on može uključivati i situacije poput osobnih aktivnosti, sklonosti, povezanosti te obiteljskih interesa, koje se mogu smatrati preprekom za nepristrano donošenje odluka ili utjecaja na donošenje odluka u postupku javne nabave.

3. KONCEPT SUKOB A INTERESA U SUSTAVU JAVNE NABAVE

3.1. Relevantne zakonske odredbe o sukobu interesa u javnoj nabavi

U sustavu javne nabave situacije sukoba interesa odnosi su koje je potrebno regulirati u svakom postupku javne nabave koji se priprema i provodi. One obuhvaćaju odnose između predstavnika naručitelja i gospodarskih subjekata kada se oni javljaju u ulozi ponuditelja, članova zajednice gospodarskih subjekata ili podugovaratelja i predstavljaju situacije u kojima predstavnik naručitelja ima bliske veze financijske, gospodarske ili druge osobne prirode s gospodarskim subjektom koji sudjeluje ili bi mogao sudjelovati u postupku javne nabave.

²⁴ 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 – dalje u tekstu Uredba 2018/1046.

²⁵ Ibid, članak 61.

Takve situacije naručitelja čine podložnijim pogodovanju gospodarskom subjektu s kojim njegov predstavnik, koji sudjeluje u postupku odlučivanja, ima bliske veze.²⁶ No čak i ako do takva nezakonitog pogodovanja ne dođe, integritet postupka javne nabave i donesena Odluka o odabiru bit će bremeniti takvim odnosom naručitelja i gospodarskog subjekta ukoliko se takva situacija pravovremeno ne prepozna, ne spriječi ili ne ukloni.²⁷

Turudić smatra da „se naručitelju nameće obveza aktivnog praćenja postojanja sukoba interesa te djelovanje na temelju tog praćenja. Isto djelovanje se sastoji od preventivnog sprječavanja ili naknadnog uklanjanja postojećeg sukoba interesa.“²⁸

Usmjereno ostvarenju načela tržišnog natjecanja i jednakog tretmana koja određuju da se svim gospodarskim subjektima omogući sudjelovanje u postupku javne nabave pod jednakim uvjetima te jednaki pristup svakom ponuditelju u postupku javne nabave, to praćenje mora biti dio cjelokupnog mehanizma upravljanja sukobom interesa. Naime, sukob interesa u važećem zakonodavnom okviru u Republici Hrvatskoj definira se na vrlo širok način, stoga je važno postaviti kriterije pravovremenog detektiranja kriznih područja postupka javne nabave.

Sukobom interesa mogu biti obuhvaćeni svi zaposlenici naručitelja koji na bilo koji način mogu sudjelovati u donošenju odluke u javnoj nabavi, ali i zaposlenici pravne osobe koja u ime i za račun naručitelja sudjeluje u postupku nabave.²⁹

Sukob interesa definiran je prvenstveno Zakonom o javnoj nabavi.³⁰ Tako se uređuju situacije koje se imaju smatrati sukobom interesa i osobe koje bi tim odnosom bile obuhvaćene te mjere koje je naručitelj dužan poduzeti 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.³¹

Sukob interesa u javnoj nabavi djelomično je uređen i Zakonom o sprječavanju sukoba interesa³² kojim se kao općim propisom uređuje sprječavanje sukoba između privatnog i javnog interesa u obnašanju javnih dužnosti dužnosnika koji se taksativno određuju kao obveznici postupanja prema odredbama tog zakona.

²⁶ Vidi šire u: Marko Turudić, *Pravo javne nabave*, Narodne novine d. d., Zagreb, 2017, str. 88.

²⁷ Ibid.

²⁸ Marko Turudić: *Komentar Zakona o javnoj nabavi*, Zgombić i partneri d. o. o., 2018, str. 147.

²⁹ Ibid, str.148.

³⁰ Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine, br. 120/16) – dalje u tekstu ZJN 2016.

³¹ Supra t. 4.

³² Zakon o sprječavanju sukoba interesa, Narodne novine, br. 26/11, 12/12, 124/12, 48/13, 57/15 – dalje u tekstu ZSSI.

3.2. Relevantne odredbe Zakona o sprječavanju sukoba interesa

ZSSI se primjenjuje isključivo na dužnosnike onako kako ih je taj zakon taksativno odredio.³³ Isti su dužnosnici određeni i u kategoriji predstavnika naručitelja ZJN-a iz 2016. u dijelu koji se odnosi na čelnike tijela te članove upravnog, upravljačkog ili nadzornog tijela budući da se te osobe u postupcima javne nabave najčešće pojavljuju u toj kategoriji. Odredbama ZSSI-ja određeno je da u obnašanju javne dužnosti dužnosnici ne smiju svoj privatni interes stavljati iznad javnog interesa.³⁴ Nadalje je određeno da sukob interesa postoji kada su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom, a posebice kada privatni interes dužnosnika utječe na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti ili se osnovano može smatrati da privatni interes dužnosnika utječe na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti, ili pak privatni interes dužnosnika može utjecati na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti.³⁵

Nastavno na postupke nabave, slijedom odredaba ZSSI-ja, dužnosnicima je, među ostalim, zabranjeno utjecati na dobivanje poslova ili ugovora o javnoj nabavi te na bilo koji drugi način koristiti položaj dužnosnika utjecanjem na odluku zakonodavne, izvršne ili sudbene vlasti kako bi postigli osobni probitak ili probitak povezane osobe, neku povlasticu ili pravo, sklopili pravni posao ili na drugi način interesno pogodovali sebi ili drugoj povezanoj osobi.³⁶

Poslovni subjekt u kojem dužnosnik ima 0,5 % ili više udjela u vlasništvu (kapitalu trgovačkog društva) ne može stupiti u poslovni odnos s tijelom javne vlasti u kojem dužnosnik obnaša dužnost niti smije biti član zajednice ponuditelja ili podisporučitelj³⁷ u tom poslovnom odnosu.³⁸ Slijedom te odredbe, vidljiva je apsolutna zabrana sklapanja ugovora koja izriekom u ZJN-u iz 2016. više ne postoji.³⁹ Isto ograničenje primjenjuje se i na poslovne subjekte u kojima član obitelji dužnosnika ima 0,5 % ili više udjela u vlasništvu, no samo u slučaju kada je član obitelji dužnosnika na bilo koji način, izravno ili neizravno, stekao predmetni udio, odnosno dionice od dužnosnika u razdoblju od dvije godine prije imenovanja, odnosno izbora na javnu dužnost, pa do prestanka njezina obnašanja.⁴⁰

³³ Čl. 3. ZSSI-ja.

³⁴ St. 1. čl. 2. ZSSI-ja.

³⁵ St. 2. čl. 2. ZSSI-ja.

³⁶ Toč. g) i i) st. 1. čl. 7. ZSSI-ja.

³⁷ ZJN iz 2016. koristi termin podizvoditelj, a ne podisporučitelj. Sukladno toč. 21. st. 1. čl. 3. ZJN-a iz 2016. podugovaratelj je gospodarski subjekt koji za ugovaratelja isporučuje robu, pruža usluge ili izvodi radove koji su neposredno povezani s predmetom nabave.

³⁸ St. 1. čl. 17. ZSSI-ja.

³⁹ St. 3. čl. 13. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, br. 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14) određivao je da naručitelji ne smiju sklapati ugovore o javnoj nabavi s gospodarskim subjektima iz st. 1. istog članka u svojstvu ponuditelja i člana zajednice ponuditelja te gospodarski subjekti iz st. 1. istog članka ne smiju biti podizvoditelji odabranom ponuditelju.

⁴⁰ St. 2. čl. 17. ZSSI-ja.

Pravni poslovi, odnosno pravni akti koji su sklopljeni, odnosno doneseni protivno navedenim odredbama, ništetni su.⁴¹

No u slučaju kada tijelo u kojem dužnosnik obnaša javnu dužnost stupa u poslovni odnos s poslovnim subjektom u kojem član obitelji dužnosnika ima 0,5 % ili više udjela u vlasništvu, a ne radi se o stjecanju od dužnosnika, budući da za takve situacije ZSSI ne predviđa zabranu sklapanja ugovora, dužnosnik je dužan o tome pravodobno obavijestiti Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa,⁴² koje će u roku od 15 dana izraditi mišljenje zajedno s uputama o načinu postupanja dužnosnika i tijela u kojem dužnosnik obnaša javnu dužnost u cilju izbjegavanja sukoba interesa dužnosnika i osiguranja postupanja u skladu s tim zakonom. Nadalje, dužnosnik, odnosno tijelo u kojem dužnosnik obnaša dužnost, obvezno je prije stupanja u poslovni odnos dostaviti Povjerenstvu cjelokupnu dokumentaciju iz koje je vidljivo kako su provedene prethodno dane upute Povjerenstva. Pravni poslovi, odnosno pravni akti koji su sklopljeni, odnosno doneseni bez prethodne obavijesti istom tijelu, protivno prethodno danim uputama, dostavom nepotpune ili neistinite dokumentacije, ili na bilo koji drugi način protivno odredbama istog članka, ništetni su.⁴³

Dakle, zabrana sklapanja ugovora odnosi se na gospodarske subjekte u kojima dužnosnik ima 0,5 % ili više udjela u vlasništvu, no ne i na njegove povezane osobe, odnosno na povezane osobe samo kada je član obitelji dužnosnika na bilo koji način, izravno ili neizravno, stekao predmetni udio, odnosno dionice od dužnosnika u razdoblju od dvije godine prije imenovanja, odnosno izbora na javnu dužnost pa do prestanka njezina obnašanja. Član obitelji dužnosnika u smislu tog Zakona jest bračni ili izvanbračni drug dužnosnika, njegovi srodnici po krvi u uspravnoj lozi, braća i sestre dužnosnika te posvojitelj, odnosno posvojenik dužnosnika.⁴⁴ Povezane osobe u smislu istog zakona jesu, pored navedenih osoba, ostale osobe koje se prema drugim osnovama i okolnostima opravdano mogu smatrati interesno povezanim s dužnosnikom.⁴⁵

U odnosu na dužnosnike koji se u postupcima javne nabave pojavljuju kao čelnici tijela ili članovi nadzornog ili upravnog tijela, a budući da odredbe koje se primjenjuju na sukob interesa nisu u potpunosti usklađene, može se zaključiti da bi u slučaju kada se te osobe nađu u ulozi predstavnika naručitelja u pojedinom postupku javne nabave trebalo primijeniti odredbe ZSSI-ja. Jednako tako, vidimo da se prema ZJN-u iz 2016. kategorija povezanih osoba odnosi na širi krug osoba u odnosu na ZSSI, što također upućuje na neusklađenost odredaba ta dva zakona.⁴⁶

⁴¹ St. 5. čl. 17. ZSSI-ja.

⁴² Sukladno st. 2. čl. 28. ZSSI-ja Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo) stalno je, neovisno i samostalno državno tijelo koje obavlja poslove iz djelokruga rada i nadležnosti određenih ovim Zakonom.

⁴³ St. 1. do 6. čl. 18. ZSSI-ja.

⁴⁴ St. 1. čl. 4. ZSSI-ja.

⁴⁵ St. 5. čl. 4. ZSSI-ja.

⁴⁶ Prema st. 1. čl. 77. ZJN-a iz 2016. odredba čl. 76. st. 1. ZJN-a iz 2016. primjenjuje se na odgovarajući način na srodnike po krvi u pravoj liniji ili u pobočnoj liniji do četvrtog stupnja, srodnike po tazbini do drugog stupnja,

Naime, iako se sukob interesa koji se odnosi na povezane osobe sukladno ZJN-u 2016. primjenjuje samo ukoliko je povezana osoba predstavnika naručitelja poslovne udjele, dionice, odnosno druga prava na temelju kojih sudjeluje u upravljanju, odnosno u kapitalu gospodarskog subjekta s više od 0,5 % stekla u dvogodišnjem razdoblju prije imenovanja, odnosno stupanja na dužnost predstavnika naručitelja s kojim je povezana, iz navedenog proizlazi da se krvno srodstvo u pobočnoj liniji trećeg i četvrtog stupnja prema ZSSI-u ne bi smatralo osnovom interesne povezanosti, stoga bi osnova ili okolnost takve povezanosti morala biti neka druga, što bi, očito, trebalo dokazivati i obrazlagati pretpostavljanjem privatnog interesa javnom.

3.3. Pojavni oblici sukoba interesa u javnoj nabavi

Okolnosti u kojima postoji sukob interesa od predstavnika naručitelja traže postupanje kojim se štiti javni interes. Svaka situacija u kojoj privatni interes utječe, ili bi se osnovano moglo smatrati da utječe, ili u kojoj privatni interes može utjecati na nepristranost dužnosnika smatra se situacijom sukoba interesa.⁴⁷ U takvim se situacijama javni interes štiti otklonom od obavljanja javne dužnosti, izuzimanjem iz postupka donošenja odluka, javnim objavljivanjem okolnosti koje bi mogle kompromitirati sudjelovanje u određenim postupcima te drugim radnjama kojima bi se postupak i u takvim okolnostima učinio javnim i uklonili razlozi za sumnju. No kako bi se osiguralo i zaštitilo povjerenje u donesenu odluku o odabiru, predstavnici naručitelja morali bi se izuzimati iz situacija u kojima donose ili sudjeluju u donošenju odluka koje ih se izravno ili neizravno osobno tiču, odnosno svih odluka u kojima imaju izravan ili posredan privatni interes.

Izravan interes nedvojbeno postoji u situacijama u kojima predstavnik naručitelja donosi ili sudjeluje u donošenju odluka koje se odnose na njega osobno, na njegove povezane osobe kada se radi o čelniku tijela, članu upravnog, upravljačkog ili nadzornog tijela naručitelja, na gospodarske subjekte u kojima te osobe imaju udjele u vlasništvu ili obavljaju upravljačke poslove te na druge osobne interese tih osoba.

Neizravan interes postoji u situacijama u kojima predstavnik naručitelja sudjeluje u donošenju odluka koje se odnose na druge osobe s kojima je u osobnom odnosu koji utječe, ili se osnovano može smatrati da utječe, ili koji može utjecati na nepristranost tih predstavnika naručitelja.

Svaka situacija u kojoj postoji mogućnost da na nepristranost predstavnika naručitelja utječu njegovi privatni interesi predstavlja situaciju potencijalnog sukoba interesa. Sukob interesa potencijalan je sve dok predstavnik naručitelja nije poduzeo radnju kojom se ti

bračnog ili izvanbračnog druga, bez obzira na to je li brak prestao, te posvojitelje i posvojenike (u daljnjem tekstu: povezane osobe) predstavnika naručitelja iz čl. 76. st. 2. toč. 1. ovoga Zakona.

⁴⁷ ZJN iz 2016. u čl. 75. ne predviđa prividan sukob interesa, nego govori o situacijama potencijalnog sukoba interesa posebno ističući određene situacije iz kojih proizlazi da bi se one smatrale oblikom stvarnog sukoba interesa.

privatni interesi promiču ili ostvaruju, odnosno sve dok još može prikladnim mjerama upravljati takvom situacijom i otkloniti posljedice neriješenog sukoba interesa.

Turudić smatra da: „sukob interesa službene osobe koja sudjeluje u postupku javne nabave može biti značajan faktor u poticanju koruptivnog ponašanja“.⁴⁸

Iako ZJN iz 2016. više ne predviđa izrijeckom zabranu sklapanja ugovora, neprijeporno je da odnos između naručitelja i gospodarskog subjekta u kojemu predstavnik naručitelja ili povezana osoba predstavnika naručitelja pod uvjetima određenim tim zakonom obavlja upravljačke poslove u tom gospodarskom subjektu ili participira u vlasništvu tog gospodarskog subjekta, a, kao što zaključuje i Loboja, „u praksi derogira načela javne nabave propisana članom 3. ZJN-a 2016., a osobito načela tržišnog natjecanja, jednakog tretmana, zabrane diskriminacije i transparentnosti“.⁴⁹

Stoga bi bilo potrebno pratiti hoće li naručitelji, ali i institucije koje provode nadzor nad primjenom odredaba tog zakona, prepoznati takve situacije stvarnog sukoba interesa i njima upravljati na ispravan način, uzimajući u obzir obveznost načela primarnih izvora prava EU-a koje treba primijeniti u postupcima dodjele javnih ugovora.

4. SUKOB INTERESA U JAVNONABAVNOM REGULATORNOM OKVIRU EU-A

Ugovor o funkcioniranju EU-a kao primarni zakonodavni okvir za sve države članice EU-a sadrži načela koja su naručitelji u smislu propisa vezanih uz provedbu pravila javne nabave obvezni poštovati.⁵⁰ To su: načelo slobode kretanja robe, načelo slobode poslovnog nastana i načelo slobode pružanja usluga te, što se posebno odnosi na okvir javne nabave, načela koja iz toga proizlaze, kao što su načelo tržišnog natjecanja, načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, načelo uzajamnog priznavanja, načelo razmjernosti i načelo transparentnosti. Ovaj primarni izvor prava nadalje se nadograđuje unutar zakonodavstva EU-a kroz praksu Suda Europske unije te sekundarno na više razina kroz Direktive o javnoj nabavi i Odluke Europske komisije, a na nacionalnoj razini Zakonom o javnoj nabavi i pripadajućim podzakonskim aktima.

Pravila i institucionalna rješenja za osiguravanje transparentnosti dodatno su sadržana u posebnim direktivama o pravnoj zaštiti i pravnim lijekovima, koje se primjenjuju na sve vrste nabave u javnom sektoru, klasičnu javnu nabavu, sektorsku javnu nabavu i nabavu za potrebe obrane i nacionalne sigurnosti. Zajednički gledano, pravilima o nabavi u

⁴⁸ Marko Turudić: *Suzbijanje korupcije u javnoj nabavi kroz novi regulatorni okvir Europske unije*, Hrvatska pravna revija, 2016, str. 43.

⁴⁹ Ante Loboja, *Institut sukoba interesa prema Zakonu o javnoj nabavi*, Riznica 12/17, 2017, str. 89.

⁵⁰ Document 12016ME/TXT: Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Protokoli, Prilozi Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Izjave priložene Završnom aktu Međuvladine konferencije na kojoj je donesen Ugovor iz Lisabona potpisan 13. prosinca 2007., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A12016ME%2FTXT>. Pristupljeno stranici 25. prosinca 2018.

javnom sektoru nastoje se ispuniti njima obuhvaćeni ciljevi, ali i spriječiti zlouporaba i korupcija kao krajnji nepovoljni ishod neriješenih sukoba interesa.

Iako sve do 2014. javnonabavni regulatorni okvir EU-a nije definirao sukob interesa, Sud Europske unije u svojem je postupanju u pojedinim slučajevima razvijao koncept i oblikovao doktrinu sukoba interesa.⁵¹

Jedan od prvih slučajeva u kojem je Sud Europske unije razmatrao situaciju sukoba interesa bio je predmet *Ismeri Europa Srl*.⁵² u kojem je taj sud utvrdio da bi se radilo o sukobu interesa kada osoba koja ima utjecaj na odlučivanje utjecaj iskoristi radi ostvarivanja privatnog interesa. Sud nije ispitivao kriterije ni značajke sukoba interesa, nego isključivo poziciju osobe koja je tu poziciju koristila za ostvarivanje osobne koristi kao ključan element utvrđene situacije sukoba interesa.

Na temelju tog slučaja Sud Europske unije u predmetu *Nexans France*⁵³ išao je korak dalje u zaključcima o konceptu sukoba interesa, pa je tako utvrdio da je sukob interesa situacija objektivne prirode i da nije relevantno je li osoba na koju se sukob interesa odnosi postupala u dobroj vjeri. Nadalje, taj je sud zaključio da naručitelj nije u obvezi isključiti ponuditelja za kojeg je utvrđeno da je u sukobu interesa. Takvo isključenje ne bi bilo opravdano u situaciji u kojoj je moguće dokazati da situacija sukoba interesa između naručitelja i predmetnog gospodarskog subjekta nema utjecaj na postupanje naručitelja u postupku javne nabave i ne vodi narušavanju tržišnog natjecanja. Isključenje je nužno samo onda kada nije moguće poduzeti nikakve druge mjere da bi se izbjeglo narušavanje jednakog tretmana gospodarskih subjekata i transparentnosti.

Dakle, utjecaj sukoba interesa na postupak javne nabave mora biti stvaran, a ne hipotetski te sama mogućnost postojanja sukoba interesa nije dovoljna. Takav stav Sud Europske unije dalje je razvio u predmetu *Advisory v Commission*⁵⁴ zaključivši da je sukob interesa situacija objektivne prirode koja mora biti stvarna, a ne teoretska, te isključenje gospodarskog subjekta koji je u sukobu interesa mora biti krajnja mjera, koja je iznimka, a ne pravilo.

Može se primijetiti da se takav pristup konceptu sukoba interesa razlikuje od koncepta sukoba interesa kako ga promatra Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD)⁵⁵ imajući u vidu njezinu diferencijaciju javnih oblika sukoba interesa na stvarni, potencijalni i prividni sukob interesa, a koja se u doktrini sukoba interesa, kako se razvijala u praksi Suda Europske unije, ne pronalazi.

⁵¹ Vidi više u: Soloveicik, Deividas; Simanskis, Karolis, *The Evolving Concept of Conflict of Interests in the EU Public Procurement Law* European Procurement & Public Private Partnership Law Review (EPPPL), vol. 12, issue 2 (2017), 112-131.

⁵² Case T-277/97 *Ismeri Europa Srl v Court of Auditors of the European Communities* (1999) ECLI-124.

⁵³ Case T-415/10 *Nexans France v Joint Undertaking Fusion for Energy* (2013) ECLI-141.

⁵⁴ Case T-195/05 *Deloitte Business Advisory v Commission* (2007) ECLI-107.

⁵⁵ V. supra. t. 2.

Daljnji razvoj doktrine sukoba interesa vidljiv je u predmetu eVigilo,⁵⁶ u kojem je Sud Europske unije, krenuvši od postavke da sukob interesa predstavlja rizik za postupak javne nabave pružanjem prednosti određenom gospodarskom subjektu te kršenjem načela jednakog tretmana, nediskriminacije i transparentnosti, dalje zaključio da je sukob interesa u postupku javne nabave vidljiv kroz pristranost članova povjerenstva za nabavu, dokaze takve pristranosti i njezin utjecaj na postupak javne nabave. Sud je pojasnio koncept sukoba interesa proširivši njegovo razumijevanje na obvezu naručitelja da u slučaju i najmanje sumnje u preferiranje od strane bilo koje osobe naručitelja pojedinog gospodarskog subjekta u postupku javne nabave poduzme sve mjere kako bi otklonio tu sumnju. Nadalje je isti Sud utvrdio da je naručitelj taj koji ima aktivnu ulogu primjene načela jednakog tretmana te je na naručitelju teret dokazivanja da je poduzeo sve odgovarajuće mjere kako bi otklonio pretpostavljeni ili stvarni sukob interesa.

Europska komisija objavila je u veljači 2014. prvo izvješće o korupciji u Europskoj uniji i njezinim državama članicama.⁵⁷ U poglavlju koje govori o Hrvatskoj Komisija ističe kako su u posljednjih nekoliko godina učinjeni znatni naponi u poboljšanju borbe protiv korupcije, no čini se da je veći naglasak stavljen na represiju korupcije nego na njezinu prevenciju. Komisija je Hrvatskoj predložila da razvije kodeks ponašanja za izabrane dužnosnike na središnjoj i lokalnoj razini s odgovarajućim alatima odgovornosti, da provede značajne provjere imovinskih kartica i sukoba interesa državnih dužnosnika te da uspostavi učinkovit mehanizam za prevenciju korupcije u tvrtkama u vlasništvu i pod kontrolom države. Osim same analize Europska komisija također je predstavila dva opsežna ispitivanja javnog mnijenja, prema kojima se više od četvrtine europskih građana te 94 % Hrvata slaže da je korupcija raširena u njihovoj domovini, a 4 % Europljana i 6 % Hrvata izjavilo je da je od njih bilo zatraženo ili očekivano da plate mito u prošloj godini.

Slijedom utvrđenog stanja u zemljama članicama nove direktive o javnoj nabavi Europskog parlamenta i Vijeća koje reguliraju područje klasične javne nabave⁵⁸ i nabave subjekata koji djeluju u području vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru i sektoru poštanskih usluga,⁵⁹ za razliku od prethodnih direktiva EU-a iz 2004. godine, donose odredbe o sukobu interesa prilikom sklapanja javnih ugovora, odnosno ugovora o javnoj nabavi.

Naime prethodne direktive o javnoj nabavi nisu sadržavale preciznija pravila o sprječavanju i sankcioniranju sukoba interesa u javnoj nabavi, ista pitanja rješavana su u nacionalnim zakonodavstvima, pa se i razina specifičnih antikoruptivnih mehanizama

⁵⁶ Case C-538/13 e-Vigilo ltd v. Priesgairines apsaugos ir gelbejimo departamentas prie Vidaus reikalu ministerijos (2015) ECLI-166.

⁵⁷ Europska komisija, Izvješće o suzbijanju korupcije u EU-u, Bruxelles, 3. 2. 2014., COM (2014), https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_croatia_chapter_hr.pdf.

⁵⁸ Europski parlament i Vijeće, Direktiva 2014/24/EU od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/24/EZ – dalje u tekstu: Direktiva 2014/24/EU.

⁵⁹ Europski parlament i Vijeće, Direktiva 2014/25/EU od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ – dalje u tekstu: Direktiva 2014/25/EU.

razlikovala među državama članicama. To je bilo jedno od područja koje je identificirano kao ono u kojem je bilo potrebno postići napredak i kao takvo je uneseno u Zelenu knjigu o modernizaciji javne nabave u EU-u iz 2011. godine,⁶⁰ koja je poslužila kao jedan od temelja za izradu novih direktiva.⁶¹

Pravna regulacija sukoba interesa u Direktivama 2014/24/EU i 2014/25/EU kao zakonodavnim aktima Europske unije za područje javne nabave predstavlja neporeciv korak u borbi protiv korupcije uzimajući u obzir praksu Suda Europske unije, kojom je u više navrata potvrđena diferencijacija sukoba interesa i korupcije te promatranje korupcije kao krajnje manifestacije neriješenog sukoba interesa.⁶²

U odnosu na tradicionalni pristup sankcioniranja koruptivne prakse strogo formalnim pristupom moderan pristup konceptu sukoba interesa usmjeren je na promoviranje profesionalizacije i etičnosti sustava javne nabave, koji efikasnim i efektivnim preventivnim mjerama prati sve faze i sve uključene dionike.⁶³ Koncept sukoba interesa kako je definiran u tim direktivama postavlja minimum zahtjeva, koje je potrebno razložiti na konstitutivne dijelove u cilju boljeg razumijevanja i primjene postavljenog okvira.⁶⁴

Takav model pristupa konceptu sukoba interesa kreira način rješavanja problema kroz širok i fleksibilan sustav koji je potrebno prilagoditi specifičnostima pojedinih država članica, uz evidentnu potrebu daljnjeg redefiniranja i oblikovanja zajedničke politike upravljanja sukobom interesa na području EU-a.⁶⁵

Tako slijedom tih direktiva svaka država članica treba osigurati da naručitelji poduzmu prikladne mjere da učinkovito spriječe, prepoznaju i uklone sukobe interesa koji proizlaze iz provedbe postupka nabave kako bi se izbjeglo bilo kakvo narušavanje tržišnog natjecanja te osiguralo jednako postupanje prema svim gospodarskim subjektima. Koncept sukoba interesa obuhvaća barem one situacije kada članovi osoblja javnog naručitelja ili pružatelj usluga službe nabave koji djeluje u ime javnog naručitelja (javno ili privatno tijelo koje nudi pomoćne aktivnosti nabave na tržištu) koji su uključeni u provedbu postupka nabave ili mogu utjecati na ishod tog postupka imaju, izravno ili

⁶⁰ European Commission Green paper on the modernisation of EU public procurement policy Towards a more efficient European Procurement Market, Brussels, 27. 1. 2011 COM (2011), <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0015:FIN:EN:PDF>, pristupljeno 2. siječnja 2019.

⁶¹ Ibidem, bilj. 2 (Turudić, 2016), str. 38.

⁶² Vidi više u: Miranzo Diaz, Javier, A Taxonomy of Corruption in EU Public Procurement [article] European Procurement & Public Private Partnership Law Review (EPPPL), vol. 12, issue 4 (2017), 386.

⁶³ Ibid., str. 387.

⁶⁴ Vidi više u: Dragos, Dacian C.: Horvathova, Alexandra, Addressing Conflict of Interests in Public Procurement in the European Union and the Legal Challenges in Romania and Slovakia, European Procurement & Public Private Partnership Law Review (EPPPL), vol. 12, issue 3 (2017), 266–280.

⁶⁵ Vidi više u: Jurich, James, International Approaches to Conflicts of Interest in Public Procurement: A Comparative Review, European Procurement & Public Private Partnership Law Review, vol. 7, issue 4 (2012), 242-257.

neizravno, financijski, gospodarski ili bilo koji drugi osobni interes koji bi se mogao smatrati štetnim za njihovu nepristranost i neovisnost u okviru postupka nabave.⁶⁶

Na koji će način i kojim alatima upravljati sukobom interesa u javnoj nabavi kako bi se osiguralo poduzimanje prikladnih mjera zaštite tržišnog natjecanja i jednakog postupanja prema gospodarskim subjektima prepušteno je državama članicama, no uvidom u odredbe poglavlja 8. ZJN-a iz 2016. razvidno je da je definicija sukoba interesa preuzeta kako je navedena u direktivama, no nije vidljivo da su uspostavljeni mehanizmi upravljanja tim konceptom koji bi precizirali načine i alate potrebne za učinkovitu primjenu predmetne zakonske odredbe.

Stoga će ocjena situacija sukoba interesa biti potrebno razmatrati u ukupnosti svakog pojedinog slučaja. Sukob interesa bit će potrebno sagledati ne kao situaciju samu za sebe, nego kroz prizmu mjera koje je potrebno poduzeti kako bi se spriječila mogućnost njezinih negativnih posljedica na postupak javne nabave.

5. PRAVNA REGULACIJA SUKOBA INTERESA U ZAKONU O JAVNOJ NABAVI

Hrvatski sustav javne nabave doživio je značajne promjene u posljednjih 20 godina, od prvog zakona koji je stupio na snagu 1998. do najnovijeg Zakona o javnoj nabavi, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2017., te je tijekom godina zakonodavstvo kontinuirano mijenjano i prilagođavano zahtjevima EU-a.

Novi val propisa značajno je odredilo pristupanje Republike Hrvatske Europskoj uniji, što je također uključivalo usklađivanje s pravnom stečevinom EU-a. Dakle hrvatske su vlasti morale pokrenuti proces reformi uvođenjem niza mehanizama koji su omogućili da sustav postane transparentniji i konsolidiraniji te su uključene nove značajke koje su omogućile i ponuditeljima i javnim službenicima da obavljaju svoj posao s jasnije definiranim smjernicama.⁶⁷

Tako je slijedom obveze prilagodbe zakonodavnog okvira donesen Zakon o javnoj nabavi iz 2007. godine,⁶⁸ kojim je postignuta usklađenost s općim načelima Ugovora o osnivanju te s direktivama EU-a iz područja javne nabave (Direktiva 2004/17 EZ i 2004/18 EZ). Budući da istim Zakonom nisu obuhvaćene antikorupcijske mjere u području javne nabave, pa tako ni institut o sukobu interesa, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi iz 2008. godine⁶⁹ u zakonodavni okvir javne nabave uveden je institut sukoba interesa kojim je propisana zabrana sklapanja ugovora o javnoj nabavi na način da naručitelj ne smije sklapati ugovore o javnoj nabavi s gospodarskim subjektom ako čelnik tijela ili član upravnog ili nadzornog tijela tog naručitelja istodobno obavlja

⁶⁶ Čl. 24. Direktive 2014/24/EU i čl. 42. Direktive 2004/25/EZ.

⁶⁷ Vidi u B. Ljubanović, B. Britvić-Vetma: Hrvatsko pravo javne nabave – usklađenost s pravom EU, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 2/2011, str. 416.

⁶⁸ Narodne novine, br. 110/07.

⁶⁹ Narodne novine, br. 125/08.

upravljačke poslove u tom gospodarskom subjektu ili je vlasnik poslovnog udjela, dionica, odnosno drugih prava na temelju kojih sudjeluje u upravljanju, odnosno u kapitalu tog gospodarskog subjekta s više od 20 %.⁷⁰

Istom novelom propisana je ništetnost ugovora o javnoj nabavi sklopljenog protivno zadanoj odredbi o zabrani sklapanja istog ugovora,⁷¹ a uvedena je i obveza naručitelja da na svojim internetskim stranicama objavi popis gospodarskih subjekata s kojima ne smije sklapati ugovore o javnoj nabavi u smislu odnosa kako su oni definirani u st. 1. istog članka.⁷²

Slijedom tih izmjena u dijelu koji se odnosi na sukob interesa razvidno je uvođenje apsolutne zabrane sklapanja ugovora o javnoj nabavi u situacijama koje su istim zakonom određene kao odnosi koji se imaju smatrati sukobom interesa.

Zakonom o javnoj nabavi iz 2011.⁷³ vlasništvo poslovnog udjela, dionica, odnosno drugih prava na temelju kojih predstavnik naručitelja sudjeluje u upravljanju, odnosno u kapitalu gospodarskog subjekta za koji je određena zabrana sklapanja ugovora smanjen je s 20 % na 0,5 %, proširen je krug predstavnika naručitelja, dok su situacije sukoba interesa za koje je previđena zabrana sklapanja ugovora proširene i na povezane osobe čelnika tijela ili člana upravnog ili nadzornog tijela tog naručitelja.

Važno je naglasiti da se prethodno navedene odredbe o sukobu interesa, koje su u jednom dijelu ostale na snazi i danas, ne odnose na situacije kada predstavnik naručitelja ili povezana osoba čelnika naručitelja upravljačke poslove u gospodarskom subjektu obavljaju kao službeni predstavnici naručitelja, a ne kao privatna osoba.⁷⁴

Isti je stav Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave⁷⁵ potvrdila u rješenju kojim je odbijena žalba žalitelja kao neosnovana u situaciji kada je naručitelj ujedno i jedini osnivač gospodarskog subjekta kojeg nije naveo u popisu gospodarskih subjekata s kojima ne smije sklapati ugovore o javnoj nabavi. U tom gospodarskom subjektu ovlaštene osobe za zastupanje naručitelja istovremeno su članovi nadzornog odbora, no budući da je iz priloženih dokaza utvrđeno da se s promjenama predsjednika i članova uprave mijenjao i sastav nadzornog odbora tog gospodarskog subjekta, utvrđeno je da se u tom konkretnom slučaju ne radi o sukobu interesa te je žalbeni navod ocijenjen neosnovanim.⁷⁶

⁷⁰ St. 1. čl. 5 c. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi, Narodne novine, br. 125/08.

⁷¹ St. 2. čl. 5 c. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi, Narodne novine, br. 125/08.

⁷² St. 3. čl. 5 c. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi, Narodne novine, br. 125/08.

⁷³ Narodne novine, br. 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14 – dalje u tekstu: ZJN 2011.

⁷⁴ St. 7. čl. 13. ZJN-a iz 2011.

⁷⁵ Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave – u daljnjem tekstu DKOM, prema čl. 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, br. 18/13, 127/13 i 74/14), samostalno je i neovisno državno tijelo nadležno za rješavanje o žalbama u vezi s postupcima javne nabave, postupcima davanja koncesija i postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva.

⁷⁶ Rješenje DKOM-a Klasa: UP/II-034-02/16-01/216, Urbroj: 354-01/16-11. od 3. svibnja 2016.

Jednako tako, u Rješenju DKOM-a kojim se žalba odbija kao neosnovana, a postupajući po presudi Upravnog suda UsI-2232/14-12, utvrđeno je da se na predstavnika naručitelja koji upravljačke poslove u gospodarskom subjektu kojem je naručitelj jedini osnivač obavlja kao službeni predstavnik naručitelja, a ne kao privatna osoba, ne može primijeniti odredba čl. 13. ZJN-a iz 2011.⁷⁷

Zakonom o javnoj nabavi iz 2016. godine⁷⁸ u području pravnog uređenja sukoba interesa unesene su značajne novine te su implementirane nove direktive Europske unije iz područja javne nabave (Direktiva 2014/24/EU i 2014/25/EU), koje su veliku pozornost posvetile sprječavanju sukoba interesa te primjeni svih sredstava kako bi se spriječilo narušavanje postupaka javne nabave.

Tako je Poglavljem 8. glave III. dijela prvog tog Zakona uređen institut sukoba interesa te mjere koje su naručitelji dužni poduzeti kako bi spriječili narušavanje postupaka javne nabave koje proizlazi iz sukoba interesa, a koje imaju svrhu učinkovito spriječiti, prepoznati i ukloniti sukobe interesa u vezi s postupkom javne nabave kako bi se izbjeglo narušavanje tržišnog natjecanja i osiguralo jednako postupanje prema svim gospodarskim subjektima.⁷⁹

Slijedom tih odredaba znatno su šire određene situacije sukoba interesa između naručitelja i gospodarskog subjekta, pa on sada 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 neizravno, financijski, gospodarski ili bilo koji drugi osobni interes koji bi se mogao smatrati štetnim za njihovu nepristranost i neovisnost u okviru postupka.⁸⁰

Budući da osobni interes predstavlja široko područje interesa, nije jasno postavljeno na koji će način biti moguće prepoznati takve situacije, što je ključna faza u sprječavanju narušavanja postupka javne nabave sukobom interesa. Važno je ponoviti da je u odredbama poglavlja 8. ZJN-a iz 2016. uklonjena odredba koja se odnosi na zabranu sklapanja ugovora s gospodarskim subjektima, čak i u užem smislu sukoba interesa, koji se odnosio na sada propisane osobite okolnosti.

Tako su situacije kada predstavnik naručitelja istodobno obavlja upravljačke poslove u gospodarskom subjektu ili ako je predstavnik naručitelja vlasnik poslovnog udjela, dionica, odnosno drugih prava na temelju kojih sudjeluje u upravljanju, odnosno u kapitalu tog gospodarskog subjekta s više od 0,5 %, a koje su ranijim Zakonom bile određene kao jedine situacije mogućeg sukoba interesa, sada samo osobite okolnosti, dok je sukob interesa dobio znatno proširenije značenje i obuhvaća zapravo svaku situaciju u

⁷⁷ Rješenje DKOM-a Klasa: UP/II-034-02/14-01/440, Urbroj: 354-01/16-23 od 7. listopada 2016.

⁷⁸ Narodne novine, br. 120/2016. – dalje u tekstu: ZJN 2016.

⁷⁹ Čl. 75. do 83. ZJN-a iz 2016.

⁸⁰ St. 1. čl. 76. ZJN-a iz 2016.

kojoj je ili bi moglo biti ugroženo nepristrano i objektivno obnašanje funkcije predstavnika naručitelja.

Situacije takvih osobitih okolnosti, uključujući svaku drugu situaciju koja uključuje financijski, gospodarski ili bilo koji drugi osobni interes koji bi se mogao smatrati štetnim za nepristranost i neovisnost u okviru postupka, a koji izravno ili neizravno imaju osobe koje djeluju u ime naručitelja ili su uključeni u provedbu postupka ili mogu utjecati na ishod tog postupka, potrebno je pravovremeno prepoznati, spriječiti, odnosno ukloniti u predmetnom postupku javne nabave.

Predstavnikom naručitelja smatra se čelnik te član upravnog, upravljačkog i nadzornog tijela naručitelja, član stručnog povjerenstva za javnu nabavu, druga osoba koja je uključena u provedbu ili koja može utjecati na odlučivanje naručitelja u postupku javne nabave te osobe kod pružatelja usluga nabave koji djeluju u ime naručitelja.^{81 82}

Na odgovarajući se način te odredbe primjenjuju i na povezane osobe kada se radi o srodnicima čelnika tijela te člana upravnog, upravljačkog i nadzornog tijela naručitelja. Nadalje je određeno da iznimno sukob interesa postoji ako je povezana osoba predstavnika naručitelja poslovne udjele, dionice odnosno druga prava na temelju kojih sudjeluje u upravljanju, odnosno u kapitalu gospodarskog subjekta s više od 0,5 % stekla u razdoblju od najmanje dvije godine prije imenovanja, odnosno stupanja na dužnost predstavnika naručitelja s kojim je povezana.⁸³

Definiciju sukoba interesa iz novog zakona potrebno je promatrati zajedno s definicijom iz čl. 75., a slijedom čl. 24. Direktive 2014/24/EU, temeljem koje je naručitelj obvezan poduzeti prikladne mjere 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. Slijedom tih odredaba predstavnici naručitelja (odnosno čelnik te član upravnog, upravljačkog i nadzornog tijela naručitelja; član stručnog povjerenstva za javnu nabavu; druga osoba koja je uključena u provedbu ili koja može utjecati na odlučivanje naručitelja u postupku javne nabave) obvezni su potpisati izjavu o postojanju ili nepostojanju sukoba interesa te je ažurirati bez odgađanja ako nastupe promjene.⁸⁴ Jednako tako javni naručitelj obvezan je objaviti popis gospodarskih subjekata s kojima je čelnik te član upravnog, upravljačkog i nadzornog tijela naručitelja ili s njime povezane osobe u sukobu interesa ili obavijest da takvi subjekti ne postoje, odnosno tu informaciju uvrstiti u dokumentaciju za nadmetanje.⁸⁵

U Rješenju DKOM-a kojim se djelomično poništava dokumentacija o nabavi ocijenjeno je da činjenica da je određeni gospodarski subjekt na bilo koji način bio uključen u pripremu postupka nabave sama za sebe ne znači da je taj gospodarski subjekt nužno u sukobu

⁸¹ St. 2. čl. 76. ZJN-a iz 2016.

⁸² Čelniku tijela, članu upravnog i nadzornog odbora dodana je i osoba član upravljačkog tijela.

⁸³ Čl. 77. ZJN-a iz 2016.

⁸⁴ St. 1. čl. 80. ZJN-a iz 2016.

⁸⁵ Toč. 1. st. 2. čl. 80. ZJN-a 2016.

interesa jer je naručitelj dužan poduzeti odgovarajuće mjere kako bi osigurao da sudjelovanje tog ponuditelja ne naruši tržišno natjecanje putem mjera, na način kako je to zakonom propisano, a isključen može biti samo pod zakonom propisanim uvjetima. S obzirom na navedeno, i budući je naručitelj u dokumentaciji o nabavi u popisu gospodarskih subjekata s kojima je u sukobu interesa uključio istog gospodarskog subjekta, a da nije prethodno pribavio izjavu o postojanju sukoba interesa osobe za koju je utvrdio da je u istom sukobu interesa, te je time postupio protivno odredbi čl. 80. ZJN-a iz 2016., isti žalbeni navod ocijenjen je kao osnovan.⁸⁶

U Rješenju DKOM-a kojim se poništava odluka o odabiru to je tijelo utvrdilo da se u konkretnom slučaju, u kojem je utvrđeno da je suvlasnik odabranog ponuditelja županija te da je župan iste županije i član Upravnog vijeća naručitelja, ne radi o situaciji koja obuhvaća okolnosti iz čl. 76. ZJN-a iz 2016., te stoga po ocjeni tog tijela nisu ispunjeni uvjeti za primjenu navedene odredbe, slijedom čega je žalbeni navod ocijenjen neosnovanim. Time je to tijelo prihvatilo navod žalitelja da je vlasnik poslovnog udjela odabranog ponuditelja županija, dok župan kao član Upravnog vijeća naručitelja nije vlasnik ni suvlasnik odabranog ponuditelja, a budući da se župan kao izvršno tijelo županije ne može poistovjetiti sa županijom kao jedinicom regionalne samouprave.⁸⁷

S obzirom na ranije zakonodavstvo, vidljivo je da gospodarski subjekti za koje je utvrđeno da su u sukobu interesa nisu oni s kojima je zabranjeno sklopiti ugovor, pa čak i kada se radi o osobitim okolnostima, nego se iste okolnosti objavljuju i dalje poduzimaju odgovarajuće mjere otklona i sprječavanja utjecaja takva sukoba interesa na predmetni postupak javne nabave.

Važna novina, a koja je bila u primjeni i prilikom provedbe nabave po starom zakonu, jest odredba kojom se navodi kako je član stručnog povjerenstva za javnu nabavu, odnosno druga osoba koja je uključena u provedbu ili koja može utjecati na odlučivanje naručitelja u postupku javne nabave, obvezan odmah po saznanju o postojanju sukoba interesa izuzeti se iz postupka javne nabave i o tome obavijestiti čelnika naručitelja.⁸⁸

Rješenjem DKOM-a kojim se poništava Odluka o odabiru utvrđeno je da činjenica postojanja poslovnog i/ili osobnog odnosa imenovanog člana stručnog povjerenstva za javnu nabavu naručitelja i potpisnika ponudbene dokumentacije odabranog ponuditelja, a za koji odnos žalitelj u istom postupku navodi da je bio temelj za pogodovanje istom gospodarskom subjektu, nije sama po sebi dovoljna za zaključak postojanja sukoba interesa iz čl. 76. ZJN-a iz 2016., no u konkretnom slučaju, kada se povrh navedene činjenice uzme u obzir i ocjena glede prethodnih žalbenih navoda koji se tiču nedostataka u pregledu i ocjeni ponude odabranog ponuditelja, to je tijelo smatralo da ne može

⁸⁶ Rješenje DKOM-a Klasa: UP/II-034-02/18-04/917, Urbroj: 354-01/18-7 od 6. prosinca 2018.

⁸⁷ Rješenje DKOM-a Klasa: UP/II-034-02/17-04/449, Urbroj: 354-01/17-10 od 23. kolovoza 2017.

⁸⁸ Čl. 81. ZJN-a iz 2016.

otkloniti prigovor žalitelja da je prilikom pregleda i ocjenjivanja ponude došlo do pogodovanja odabranom ponuditelju te je stoga isti žalbeni navod ocijenjen osnovanim.⁸⁹

Takva obveza izuzimanja iz postupka javne nabave nije propisana za čelnika tijela, člana upravnog, upravljačkog ili nadzornog tijela naručitelja, pa ostaje dalje za procjenjivati bi li se izuzećem primjerice gradonačelnika kao čelnika tijela i prenošenjem odlučivanja na njegovu zamjenicu otklonio utvrđeni sukob interesa i njegove posljedice na postupak javne nabave.

Osim proširenja samog značenja, ZJN iz 2016. donosi i odredbe koje odgovornost za percipiranje sukoba interesa prebacuju i na stranu ponuditelja. Tako se pojedini gospodarski subjekt može isključiti iz postupka ukoliko se sukob interesa ne može učinkovito ukloniti drugim, manje drastičnim mjerama, naravno pod uvjetom da je taj uvjet naveo kao razlog isključenja u dokumentaciji o nabavi.⁹⁰ No čak i u ovoj situaciji gospodarski subjekt koji bi trebao biti isključen zbog postojanja sukoba interesa može javnom naručitelju dostaviti dokaze o mjerama koje je poduzeo kako bi dokazao svoju pouzdanost bez obzira na postojanje relevantne osnove za isključenje.

Jednako tako, naručitelj može odbiti gospodarskog subjekta ukoliko utvrdi da taj gospodarski subjekt nema potrebnu stručnu sposobnost iz razloga što ima sukobljene interese koji mogu negativno utjecati na izvršenje ugovora o javnoj nabavi.⁹¹ Ta osnova za odbijanje gospodarskog subjekta dokaz je stručne sposobnosti, a ne razlog isključenja, no budući da bi svaki naručitelj trebao utvrditi sukobljeni odnos i njegov negativni utjecaj na izvršenje ugovora, a da nisu propisani jasniji okviri istog utvrđivanja ni u direktivama iz kojih je ta odredba preuzeta ni u Zakonu o javnoj nabavi, način primjene te odredbe tek valja vidjeti.

U ranijem Zakonu o javnoj nabavi osnova za odbijanje gospodarskog subjekta bilo je postupanje naručitelja protivno odredbama čl. 13., pa je i u tom dijelu vidljiva značajna promjena za postupanje naručitelja.⁹²

U rješenju DKOM-a kojim se poništava odluka o odabiru utvrđeno je da nisu ispunjeni uvjeti za odbijanje ponude ponuditelja jer je za člana iste zajednice ponuditelja utvrđeno postojanje sukoba interesa te slijedom tih okolnosti i zabrana sklapanja ugovora, a u žalbenom je postupku utvrđeno da predmetna osoba naručitelja nije predstavnik naručitelja u smislu čl. 13. ZJN-a iz 2011. Stoga je utvrđeno da ne postoji sukob interesa u smislu čl. 13., a ni osnova za obijanje ponude ponuditelja u smislu čl. 13. st. 3. ZJN-a u vezi sa st. 6. istog članka ZJN-a iz 2011.⁹³

⁸⁹ Rješenje DKOM-a Klasa: UP/II-034-02/18-01/750, Urbroj: 354-01/18-10 od 25. listopada 2018.

⁹⁰ Čl. 254. ZJN-a iz 2016.

⁹¹ St. 2. čl. 259. ZJN-a iz 2016.

⁹² Toč. 17. st. 1. čl. 93. ZJN-a iz 2011.

⁹³ Rješenje DKOM-a Klasa: UP/II-034-02/13-01/959, Urbroj: 354-01/13-08 od 24. srpnja 2013.

Slijedom odredaba ZJN-a iz 2016. razvidno je kako je pred sve obveznike tog zakona postavljen značajno zahtjevniji posao u upravljanju situacijama sukoba interesa, i iz razloga širokog određenja osobnog interesa, koje ne uključuje nužno materijalnu korist, ali i iz razloga širokog definiranja situacija sukoba interesa i dionika u različitim fazama postupka javne nabave obuhvaćenih istim pojmom sukoba interesa. Isto upravljanje potrebno je sagledavati u kontekstu utjecaja sukoba interesa na pojedini postupak i posljedično na ključna načela javne nabave vezanih za sukob interesa, no vodeći računa i o načelu proporcionalnosti.

6. POSLJEDICE SITUACIJA SUKOBIA INTERESA U JAVNOJ NABAVI

Pojava sukoba interesa nije nužno sama po sebi nezakonita, no nezakonito je sudjelovati u postupku, a pritom biti svjestan sukoba interesa. Upravo je zato nužno prijaviti svaki potencijalni sukob interesa prije sudjelovanja u bilo kojem dijelu postupka javne nabave te poduzeti odgovarajuće preventivne mjere.

Kao što je to navedeno i u smjernicama OECD-a u dijelu koji se odnosi na definiciju sukoba interesa,⁹⁴ iako to izrijeком ne proizlazi iz tumačenja Suda Europske unije niti je jasno propisano izmjenama ZJN-a iz 2016., situacije sukoba interesa valja promatrati kao situacije prividnog, potencijalnog i stvarnog interesa, a kako bi se sukladno svakom pojedinom slučaju primijenile odgovarajuće mjere.

Budući da je ugovor o javnoj nabavi sklopljen protivno odredbama zakona u dijelu koji se odnosi na poglavlje kojim se uređuje sukob interesa ništetan,⁹⁵ jasna je važnost pravovremene identifikacije svih oblika sukoba interesa i prevencije utjecaja prepoznatih situacija na zakonitost postupka nabave koji je u tijeku. Tako je važno utvrditi razlike u postupanju kada imenovane predstavnike naručitelja čine zaposlenici naručitelja i onda kada se radi o uključenim vanjskim stručnjacima. Na postupanje predstavnika naručitelja kada se radi o zaposlenicima trebao bi se primjenjivati etički kodeks ili kodeks ponašanja naručitelja koji bi morao sadržavati definiciju sukoba interesa, mehanizme upravljanja tim situacijama i odgovarajuće sankcije koje se na te situacije trebaju primijeniti. Nedoželjena postupanja vanjskih stručnjaka te radnje koje je potrebno poduzeti i sankcije koje je potrebno primijeniti u slučaju njihove pojave potrebno je pravno regulirati u ugovorima potpisanim s takvim stručnjacima.

Slijedom navedenog, jasno i nedvojbeno proizlazi obveza naručitelja za poduzimanje odgovarajućih i zakonom propisanih mjera za zaštitu postupka javne nabave. Prema tome, upravljačke strukture naručitelja trebale bi utvrditi politiku o sukobima interesa kako bi se umanjili rizici i riješili budući slučajevi. Takva politika trebala bi se odnositi na

⁹⁴ Infra t. 2.

⁹⁵ Prema čl. 82. ZJN-a iz 2016. Ugovor o javnoj nabavi sklopljen protivno odredbama poglavlja 8., koji se odnosi na sukob interesa, ništetan je.

sprječavanje, otkrivanje, upravljanje i sankcije za slučajeve neodgovarajućeg upravljanja sukobom interesa.

Da bi se mogle pravovremeno prepoznati situacije sukoba interesa u svakom od njegovih pojavnih oblika, u prvom bi redu trebalo biti potpuno jasno pravno regulirano tko su osobe koje imaju ulogu predstavnika naručitelja i njihove povezane osobe, kada se i može li se ta odgovornost, odnosno mora li se, prenijeti, ima li predstavnik naručitelja ili može li imati saznanja o različitim situacijama povezanosti, koji su to sve odnosi tih osoba koji se mogu podvesti pod situacije sukoba interesa, koji su to subjekti s kojima se osoba predstavnik naručitelja može naći u sukobu interesa te koje su to situacije kada određene okolnosti oslobađaju predstavnika naručitelja od odgovornosti za situacije koje bi se bez tih okolnosti smatrale sukobom interesa.

Izjava o sukobu interesa u modelu kako ga predviđa važeći zakon alat je za sprječavanje sukoba interesa čiji je cilj podizanje svijesti o rizicima od sukoba interesa, upućivanje na rizična područja koja treba razmotriti u pojedinim fazama postupka javne nabave, zaštita predstavnika naručitelja kako ne bi u kasnijoj fazi bili optuženi za neprijavlivanje sukoba interesa, zaštita postupka javne nabave od nepravilnosti te otklon svake sumnje javnosti u bilo kakav oblik sukoba interesa. Predavanje te izjave treba razmotriti za svaku fazu postupka nabave.⁹⁶ Podnošenje izjave o postojanju ili nepostojanju sukoba interesa ima cilj zaštite postupka, ali i same osobe, te bi ona trebala sadržavati definiciju sukoba interesa i sve zahtjeve svakog kodeksa ponašanja ili etičkog kodeksa koji se primjenjuje na postupak i povezan je sa sukobom interesa.

Kao što je zakonom predviđeno, obvezno je izuzimanje predmetne osobe iz postupka javne nabave bez obzira na to je li ona zaposlenik ili vanjski stručnjak te podjela zadaća i odgovornosti među ostalim predstavnicima naručitelja. U okolnostima kada takvo izuzimanje neće biti moguće naručitelj neće imati drugu mogućnost osim poništavanja postupka nabave. Isključivanje iz postupka treba razmotriti ne samo ako postoji stvaran sukob interesa već i ako postoji razlog sumnje u njihovu nepristranost. Isto iz razloga da predstavnici naručitelja budu svjesni moguće provjere danih izjava u svakom trenutku i njihove važnosti za integritet postupka, odnosno pravovremenog ažuriranja u slučaju pojave bilo kakve nove okolnosti.

Sama činjenica nepoduzimanja odgovarajućih mjera, odnosno nepostupanja sukladno odredbama poglavlja 8. ZJN-a iz 2016. u situaciji takva stvarnog sukoba interesa upućivala bi na ništetnost ugovora o javnoj nabavi u istom postupku. Na nadležnim tijelima bilo bi nadalje utvrditi i ocijeniti težinu povrede koja iz takve donesene odluke proizlazi i

⁹⁶ Prema odredbi čl. 80. st. 1. ZJN-a iz 2016., predstavnici naručitelja obvezni su potpisati izjavu o postojanju ili nepostojanju sukoba interesa te je ažurirati bez odgađanja ako nastupe promjene. Slijedom te odredbe moglo bi se zaključiti da je predmetnu izjavu od strane predstavnika naručitelja dovoljno potpisati jednom, neovisno o samom postupku javne nabave, te je ažurirati samo ako dođe do kakve promjene. To bi načelno moglo biti tako, no potpisnika izjave u trenutku potpisa trebalo bi jasno uputiti na značenje i važnost te izjave i situacija koje ona obuhvaća te na obvezu njezina ažuriranja u slučaju bilo kakve promjene.

posljedično odgovornost osobe koja je tu odluku donijela, odnosno u njezinu donošenju sudjelovala.

Važno je pritom naglasiti kako u prekršajnim odredbama ZJN-a iz 2016. nije predviđena prekršajna odgovornost za nepostupanje po odredbama tog Zakona u dijelu koji se odnosi na sukob interesa, kao što je to bilo u ranijim odredbama Zakona o javnoj nabavi.⁹⁷

Ovisno o okolnostima pojedinog slučaja, odluka donesena u situaciji u kojoj se predstavnik naručitelja nalazi u stvarnom sukobu interesa može predstavljati počinjenje kaznenog djela zlorporabe položaja i ovlasti u smislu čl. 291. Kaznenog zakona,⁹⁸ sukladno kojem službena osoba koja iskoristi svoj položaj ili ovlast, prekorači granice svoje ovlasti ili ne obavi svoju dužnost, pa time sebi ili drugoj osobi pribavi korist ili drugome prouzroči štetu, kaznit će se kaznom od šest mjeseci do pet godina ili jedne do dvanaest godina ako je istim djelom pribavljena znatna imovinska korist ili je prouzročena znatna šteta.

Takva radnja predstavnika naručitelja mogla bi upućivati i na kazneno djelo nezakonitog pogodovanja u smislu čl. 292. st. 2. Kaznenog zakona, kojim se nastoji zaštititi pravilno i zakonito obavljanje službene dužnosti osoba na određenom službenom položaju ili ovlasti, a prema kojem će se kaznom od šest mjeseci do pet godina kazniti službena ili odgovorna osoba koja iskoristi položaj ili ovlast pogodovanjem u davanju, preuzimanju ili ugovaranju poslova za svoju djelatnost ili djelatnost osoba s kojima je interesno povezana.

Ovo djelo može se počiniti samo s namjerom, no ono ne sadržava namjeru stjecanja koristi ili prouzročenja štete, pa se radi o djelu apstraktnog ugrožavanja. Ako se pak tim djelom sebi ili drugoj osobi pribavi korist ili drugome prouzroči šteta, počinitelj će odgovarati za kazneno djelo zlorporabe položaja ili ovlasti iz članka 291.⁹⁹

U slučaju dužnosnika zlorporaba posebnih prava dužnosnika, slijedom kojih je dužnosnicima zabranjeno utjecati na dobivanje poslova ili ugovora o javnoj nabavi, predviđena je ZSSI-om, za što je zapriječena mogućnost obustave isplate dijela plaće dužnosnika.

U najblažem obliku svaka odluka u situaciji sukoba interesa predstavlja povredu etičkih načela kao što je to određeno člankom 5. ZSSI-a, u značenju nepoštivanja standarda koji se od dužnosnika opravdano očekuju ili, kada se radi o državnim službenicima, iz Etičkog kodeksa za državne službenike.

⁹⁷ Prema odredbama st. 1. toč. 2. čl. 182. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, br. 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14).

⁹⁸ Kazneni zakon, Narodne novine, br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18 – dalje u tekstu Kazneni zakon.

⁹⁹ Vidi šire u: Šime Pavlović: Kriminološki pregled i kaznenopravna zaštita postupaka javne nabave, 2014, str. 567-568.

Okolnosti povodom kojih bi se opravdano moglo smatrati da između naručitelja i gospodarskog subjekta postoji interesna povezanost nisu propisane, osim kada se radi o osobitim situacijama kako ih je odredio ZJN iz 2016.,¹⁰⁰ stoga prepoznavanje situacija sukoba interesa ovisi o društvenom senzibilitetu, senzibilitetu predstavnika naručitelja te politici upravljanja sukobom interesa nadležnih tijela, odnosno tijela naručitelja.

Marčetić smatra da: „deklarativne političke izjave o suzbijanju korupcije, sukoba interesa i drugih oblika neetičnog ponašanja te pokušaji da se na razini normativne regulacije razviju i promiču etički standardi ne proizvode željene efekte u praksi, zbog nedostatka političke volje i vizije, manjka stručnosti te autoritarne i birokratske organizacijske kulture.“¹⁰¹

Stoga se zaključuje da bi pretpostavka za učinkovitu politiku upravljanja sukobom interesa i promicanje etičkog ponašanja u upravljanju javnim sredstvima uključivala kvalitetan spoj propisa, etičkih kodeksa i jakih upravljačkih mehanizama.

No potrebno je imati na umu da etički kodeksi nisu propisani kao obveza za sve službenike koji se smatraju predstavnicima naručitelja onako kako je to odredio ZJN iz 2016., ali takve kodekse i ne treba razumijevati kao rješenje problema.

Etičko ponašanje u javnoj službi ima institucionalnu, ali i individualnu perspektivu. Marčetić smatra da: „efektivni etički kodeksi predstavljaju mnogo više od običnog teksta ili pravnih pravila.“¹⁰²

Dakle etički kodeksi koji su učinkoviti predstavljaju mnogo više, oni trebaju sadržavati načela i vrijednosti javne službe i zaštite javnog interesa te obuhvatiti širi spektar neprihvatljivih ponašanja koja, u slučaju javne nabave, službenici mogu počinuti. Stoga bi detaljniju razradu pojedinih ponašanja trebalo regulirati posebnim propisima i kodeksima ovisno o specifičnosti područja o kojem je riječ, odnosno to bi trebalo predstavljati obvezu svake institucije koja upravlja javnim sredstvima.

7. ZAKLJUČAK

Redovito istraživanje javnog mnijenja provedeno u zemljama članicama EU-a (tzv. Eurobarometar) u listopadu 2017.,¹⁰³ kojem je cilj bilo utvrditi percepciju raširenosti korupcije i iskustvo s korupcijom u poslovanju poslovnog sektora u 28 zemalja članica EU-a, pokazalo je da 59 % hrvatskih građana smatra da je korupcijom pogođeno u

¹⁰⁰ Čl. 76. st. 1. ZJN-a iz 2016.: „Kada predstavnik naručitelja istodobno obavlja upravljačke poslove u gospodarskom subjektu, ili je vlasnik poslovnog udjela, dionica odnosno drugih prava na temelju kojih sudjeluje u upravljanju odnosno u kapitalu toga gospodarskog subjekta s više od 0,5 %”.

¹⁰¹ Gordana Marčetić: Etički kodeks i etika javnih službenika, HKJU-CCPA, Zagreb, 2013, str. 520.

¹⁰² Ibid, str. 529.

¹⁰³ Eurobarometar anketama mjeri javno mišljenje u svim državama članicama EU-a, kao i u zemljama kandidatkinjama. Tako Europska komisija može vidjeti što građani misle o Europskoj uniji i jesu li ili nisu zadovoljni njezinim funkcioniranjem.

svakodnevnom životu, što nas stavlja na drugo mjesto, poslije Rumunjske, po razini korupcije u Europskoj uniji.¹⁰⁴ U poslovnom sektoru rezultati istraživanja poduzetnika pokazali su da 92 % poduzetnika smatra da je korupcija raširena, dok 58 % hrvatskih poduzetnika smatra da je korupcija prepreka njihovu poslovnom uspjehu.¹⁰⁵ Vezano za pravno uređenje i sankcioniranje koruptivnih postupanja, samo 5 % hrvatskih poduzetnika smatra da će se provesti kažnjavanje za korupciju u postupcima koji se vode protiv osumnjičenih hrvatskih dužnosnika, dok 62 % poduzetnika smatra da su politika i političke stranke na svim razinama, nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, najveći izvor korupcije u poslovnom okruženju.

U području javne nabave 27 % poduzetnika smatra da je korupcija razlog neuspjeha u provedenim postupcima javne nabave, da su tehničke specifikacije izrađene u interesu i dogovoru s odabranim ponuditeljem smatra 60 % hrvatskih ispitanika, 68 % smatra da su nejasni kriteriji odabira i ocjene postavljeni u interesu dogovora s određenim ponuditeljem, dok 75 % smatra da u postupcima nisu odabrani iz razloga tajnih dogovora naručitelja i određenih gospodarskih subjekata, što nas stavlja u vrh EU-a u odnosu na prosjek EU-a od 54 %. U odnosu na sukob interesa u postupcima javne nabave 64 % hrvatskih poduzetnika prepoznaje taj oblik korupcije, dok je on na razini EU-a problem za 54 % ispitanika.

Unatoč relativno niskom postotku od 27 % poduzetnika koji smatraju da je korupcija razlog neuspjeha u provedenim postupcima javne nabave u odnosu na sukob interesa u postupcima javne nabave, visok postotak od 64 % hrvatskih poduzetnika upućuje na prepoznavanje razmjernosti tog problema. Važan je podatak i o visokoj razini percepcije prilagodbe dokumentacije o nabavi određenim gospodarskim subjektima, kao i prethodnim tajnim dogovorima naručitelja i odabranog gospodarskog subjekta, jer udio od 75 % čini znatnu razliku u odnosu na 54 % ispitanika na razini EU-a.

Iako sukob interesa ima konotaciju sumnjivih radnji i iz tog razloga automatski upućuje na nezakonitosti u postupanju, osobito kada se radi o postupcima javne nabave, vrlo je važno razumijevanje tog pojma i njegovih pojavnih oblika te načina prevencije utjecaja takvih odnosa na pravilnost i zakonitost postupaka koji se provode i odluka koje se u tom postupku donose. Razumijevanje tog koncepta utječe i na povjerenje građana u javnu upravu.

Naime, već samom usporedbom zakonskih tekstova koji uređuju javnu nabavu u Republici Hrvatskoj od 2011. godine do danas, kao i usporedbom javnosti svakodnevno dostupnih podataka o izjavama čelnika tijela i situacijama sukoba interesa objavljenih na stranicama javnih i sektorskih naručitelja primjetno je da se upravljanje sukobom interesa vrlo često u svakodnevnim postupcima javne nabave promatra kao forma koju je

¹⁰⁴ Special Eurobarometer 470; Corruption, Fieldwork: October 2017, Publication December 2017.

¹⁰⁵ Flash Eurobarometer 457; Businesses' attitudes towards corruption in the EU, Fieldwork: October 2017, Publication December 2017.

potrebno zadovoljiti, dok se sam sukob interesa promatra kao potencijalna opasnost tek u fazi kada uđe u zonu koruptivnih radnji, iako se i onda rijetko i sporo sankcionira.

Rizici sukoba interesa postoje u svim fazama postupka javne nabave, zato je o upravljanju sukobom interesa potrebno voditi računa već od planiranja nabave, prethodnog istraživanja tržišta, pripreme dokumentacije o nabavi, izrade tehničkih specifikacija i uvjeta odabira gospodarskih subjekata, kao i primjene kriterija odabira najpovoljnije ponude. Osobito je važno posebnu pozornost posvetiti izvršenju ugovornih obveza i u dijelu svih prethodno navedenih uvjeta, osobito u dijelu koji se odnosi na zaštitu integriteta sada ugovornog odnosa, a slijedom prethodno provedenog postupka nabave.

Zbog toga se moraju uspostaviti unutarnji, ali i vanjski upravljački mehanizmi koji omogućuju stalnu i povremenu procjenu situacija u kojima je osoblje uključeno u postupak donošenja odluka. Cilj učinkovitog pristupa sukobu interesa i politike upravljanja njime nije u tome da se posve ograniče sva privatna djelovanja službenika, čak kad bi to bilo i moguće, nego bi trebao biti osiguranje etičnog javnog odlučivanja u obavljanju poslova javnog sektora i javnom upravljanju, jer neriješen sukob interesa može dovesti do povrede službene, odnosno radne dužnosti.

Taj se cilj može postići tako da naručitelji uspostave i primjenjuju odgovarajuće standarde koji promiču etičnost, imaju učinkovit način otkrivanja rizika i rješavanja pojave sukoba interesa, odgovarajuće vanjske i unutarnje mehanizme preuzimanja odgovornosti te takav način upravljanja – uključujući sankcije – koji osigurava da su osobe koje sudjeluju u postupcima javne nabave u tom sektoru svjesne preuzimanja osobne odgovornosti u slučaju nepoštivanja uspostavljenih standarda.

Zakonima, podzakonskim i internim aktima ne mogu biti obuhvaćene sve situacije koje predstavljaju ili mogu dovesti do sukoba interesa. Zaposlenici u javnom sektoru moraju prihvatiti odgovornost prepoznavanja i rješavanja sukoba interesa kada se on pojavi. Stoga prepoznavanje sukoba interesa, a posebno njegovo prijavljivanje, velikim dijelom spada u područje etike, pa je to vrlo često stvar osobne procjene i savjesti pojedinca, odnosno njegova integriteta.

Budući da se radi o području koje je neraskidivo povezano s javnom upravom te je, kao takvo, jedno od najkritičnijih gospodarskih aktivnosti s obzirom na korupcijske rizike, u području javne nabave potrebno je uvođenje politike upravljanja sukobom interesa kroz koju bi se omogućilo unificirano uvođenje vrijednosnih kriterija, primjena standarda u obavljanju dužnosti i zadataka, identifikacija posebnih područja rizika i načini otkrivanja, praćenja i rješavanja pojave sukoba interesa, mehanizmi preuzimanja odgovornosti i sankcioniranja posljedica u slučaju nepoštivanja zadanih standarda, sve uz otvorenost prema javnosti.

Uvođenje takve politike trebalo bi biti obveza svakog naručitelja. Ona proizlazi iz vrijednosnog sustava i sustava odgovornosti za upravljanje javnim sredstvima, neovisno

o činjenici postojanja nekog posebnog tijela koje određuje uvjete obavljanja službe i provodi nadzor i sankcioniranje nedopuštenih postupaka i ponašanja osoba koje obavljaju službu u javnom interesu ili pak samo dijela takvih službenika.

MANAGING CONFLICT OF INTERESTS IN THE PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM

This paper analyses the concept of conflict of interest in public procurement. In particular, the paper examines the concept and role of the prevention of conflict of interest in public procurement, legal regulation, and the measures that the contracting public authority is obliged to take pursuant to the existing legal provisions in situations that are defined as conflict of interest. First, the paper analyses the concept of conflict of interest and then presents examples of the regulation of these relations in Croatian history. Next, the relevant legal provisions and the provisions of the EU public procurement regulatory framework are presented and analysed. The author then presents her view on the problems relating to the existing legal solutions and their application in the regulation of conflicts of interest and the elimination of the impact of such situations on the public procurement procedure. In conclusion, the author expresses the importance of developing a conflict of interest management policy as a key tool to preserve the integrity of the procedure and the public procurement system as a whole.

Keywords: conflict of interest, public procurement, management

Ljiljana Mavračić Tišma, LL.M, attending the postgraduate specialised study of Public Law and Public Administration at the Faculty of Law, University of Zagreb