



www.opstinaub.org.rs

СЛУЖБЕНИ ГЛАСНИК ОПШТИНЕ УБ

Година XXV – Број 26

Уб, 2. септембар 2024. године

Бесплатан примерак

88.
РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ОПШТИНА УБ
ОПШТИНСКА УПРАВА

Начелница управе

Број:110-08/2024-01

Датум: 30. август 2024. године

Адреса: Улица војводе Мишића 20б

14210 Уб

Тел: 014/411-622

М.Н

На основу члана 4. став 8. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018, 114/2021, 92/2023, 113/17 – др. закон, 95/2018-др.закон, 86/2019-др.закон, 157/2020-др.закон и 123/2021-др.закон) и члана 22. Одлуке о организацији Општинске управе општине Уб („Службени гласник општине Уб“, број 15/2008, 20/2009, 1/2014 и 20/2017), а у циљу реализације трећег циклуса спровођења и извештавања о спровођењу Плана интегритета општине Уб, за период од 2021-2024 године, начелница Општинске управе општине Уб, дана 30. августа 2024. године, доноси

ПРАВИЛНИК О УПРАВЉАЊУ СУКОБОМ ИНТЕРЕСА ЗАПОСЛЕНИХ У ОПШТИНСКОЈ УПРАВИ ОПШТИНЕ УБ

Уводне одредбе

Члан 1.

Правилником о управљању сукобом интереса запослених у Општинској управи општине Уб (у даљем тексту: „Правилник“) ближе се уређују правила за спречавање сукоба интереса, поступак пријављивања приватног интереса, поступак и одлучивање у случају повреде правила за спречавање сукоба интереса, односно пријављивања приватног интереса, начин одређивања лица овлашћених за надзор над спровођењем прописаних правила и друга питања од значаја за управљање сукобом интереса запослених и на други начин радно ангажованих лица (у даљем тексту: „запослени“).

Употреба термина који имају родно значење

Члан 2.

Сви термини који су употребљени у овом Правилнику који имају родно значење, изражени у граматичком мушком роду, подразумевају природни женски и мушки пол лица на које се односе.

Значење израза

Члан 3.

У смислу овог Правилника, поједини појмови употребљени у њему, или који се доводе у логичку везу са наведеним појмовима, имају следећа значења:

1. „**сукоб интереса**“ је ситуација у којој запослени има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на његову непристрасност и објективност у обављању послова у оквиру свог радног места, на начин који угрожава јавни интерес;
2. „**приватни интерес**“ запосленог је било каква корист или погодност за запосленог или за друго са њиме повезано лице;

3. „**запослени**“ су сва радно ангажована лица у Општинској управи општине Уб и то: службеници, намештеници, лица ангажована по основу Уговора о привремено-повременим пословима, лица која се налазе на обуци ради оспособљавања за полагање стручног испита, праксе, приправници, волонтери и сва друга лица, која обављају послове по било ком дозвољеном правном основу;
4. „**стварни сукоб интереса**“ је сукоб интереса, који је несумњиво утврђен;
5. „**могући сукоб интереса**“ је сукоб интереса, који с обзиром на околности случаја постоји вероватноћа да ће да се деси, али у моменту разматрања, још није наступио;
6. „**опажени сукоб интереса**“ је сукоб интереса, који је постојао, али за њега нису знали да постоји, док није пријављен лицу које је овлашћено за поступање у поступцима сукоба интереса;
7. „**повезано лице**“ је супружник или ванбрачни партнер запосленог, крвни сродник запосленог у правој линији, односно у побочној линији закључно са другим степеном сродства, усвојитељ или усвојеник запосленог, као и свако друго правно или физичко лице, које се према другим основима и околностима може оправдано сматрати повезаним са запосленим;
8. „**непотизам**“ је запошљавање супружника или ванбрачног партнера, крвног сродника у правој линији неограничено, односно у побочној линији закључно са другим степеном сродства, усвојитеља или усвојеника, чиме долази до фаворизовања чланова породице;
9. „**кронизам**“ је пракса пристрасности при додели послова и осталих погодности пријатељима, провереним колегама, некад и мимо њихових образовних квалификација, њиме се фаворизују лица ван породице;
10. „**клијентелизам**“ је облик политичке корупције

помоћу разних поткупљивања која нису изражена у новцу већ у услугама;

11. „поверљиво саветовање“ је давање информације о важећим законским, подзаконским и другим прописима/правилима у вези са спречавањем сукоба интереса и смерница за поступање запосленог у случајевима које она уређују, као и етичким дилемама са којим се запослени сусрећу у раду, уз чување поверљивости изнетих података као и идентитета лица које их износи;

12. „додатни рад“ је рад ван радног времена за другог послодавца.

Општа забрана сукоба интереса

Члан 4.

Запослени не сме да користи рад у Општинској управи општине Уб (у даљем тексту: „Управа“) да би утицао на остваривање својих права и приватних интереса или права са њим повезаних лица.

Начин одређивања Овлашћених лица за надзор над спровођењем Правилника

Члан 5.

Начелник Општинске управе општине Уб (у даљем тексту: „Начелник“) решењем одређује најмање два запослена (у даљем тексту: „Овлашћена лица“) за надзор над спровођењем одредаба овог Правилника, која су овлашћена за:

1. пријем обавештења о додатном раду запослених и датим сагласностима, пријавама приватног интереса и мерама које су предузете ради спречавања сукоба интереса;
2. давање поверљивих савета и смерница запосленима и Начелнику у вези са спречавањем сукоба интереса;
3. пријем и поступање по пријавама у случајевима сумње на постојање сукоба интереса;
4. анализирање ефикасности примене правила о сукобу интереса запослених у Управи и предлагање активности за њихово унапређење;
5. идентификовање ризика и предлагање активности за смањење ризика за настанак сукоба интереса у посебно ризичним областима у раду Управе.

Начелник може да затражи мишљење синдиката и запослених приликом одређивања Овлашћених лица.

Овлашћена лица, једнака су у својим овлашћењима и одговорностима, поступају по предметима који им се равномерно распоређују у рад, уз право да се међусобно консултују у спорним ситуацијама.

Обуке запослених

Члан 6.

Начелник је дужан да организује или упуту Овлашћена лица на обуку из области сукоба интереса и управљања сукобом интереса или етике и интегритета, осим у случају да именована лица поседују већ сертификате и/или потврде у похађању поменутих обука, без обзира на датум стицања наведених аката.

Начелник је дужан да свим руководиоцима Одељења достави по један примерак Правилника, док су руководиоци Одељења у обавези да упознају запослене у оквиру својих Одељења о правима и обавезама прописаним њиме у најкраће време по ступању акта на правну снагу.

Спречавање сукоба интереса

Члан 7.

Запослени и са њим повезана лица не смеју примити ствар, право, услугу или било какву другу корист или

погодност за себе или повезана лица, а који утичу, могу утицати или се чини да утичу на непристрасно или професионално обављање послова, односно који се могу сматрати наградом у вези са вршењем његових послова, изузев протоколарног или пригодног поклона мале вредности.

Област везана за пријем свих врста поклона, посебно је регулисана важећим Правилником о поклонима запослених, који немају статус јавних функционера у Општинској управи општине Уб.

Додатни рад запосленог

Члан 8.

Запослени има право на додатни рад о чему је дужан да обавести Начелника.

Запослени може, уз сагласност Начелника, ван радног времена да ради за другог послодавца ако додатни рад није забрањен посебним законом или другим прописом, ако не ствара могућног сукоба интереса или не утиче на непристрасност рада запосленог.

Начелник, као представник послодавца, води евиденцију о додатном раду и сагласностима, које је издао поводом додатног рада, о чему обавештена Овлашћена лица, без одлагања, када изда појединачну сагласност или је ускрати.

Начелник може да ускрати сагласност за додатни рад, ако се њиме онемогућава или отежава рад запосленог, штети угледу Управе, односно ствара могућност сукоба интереса или утиче на непристрасност рада запосленог.

При одлучивању о давању или одбијању сагласности за додатни рад, у случају спора око тумачења и/или чињеница, Начелник ће тумачити у корист запосленог.

Давање или ускраћивање сагласности за додатни рад

Члан 9.

Писану сагласност за додатни рад запосленог, Начелник даје или ускраћује у року од 3 (три) дана од дана достављања захтева запосленог за добијање сагласности.

Сагласност Начелника није потребна за додатни научно-истраживачки рад, објављивање ауторских дела и рад у културно-уметничким, хуманитарним, спортским и сличним удружењима, али је запослени дужан да о том додатном раду, писаним путем, само обавести Начелника, односно орган надлежан за постављање наредног дана од дана почетка обављања додатног рада.

Овлашћена лица воде евиденцију о додатном раду запослених и писаним сагласностима из става 1. овог члана.

Додатни рад Начелника

Члан 10.

Начелник има право на додатни рад, али је дужан да, у форми захтева, затражи сагласност Општинског већа општине Уб (у даљем тексту: „Веће“).

О додатном раду Начелника, одлучује Веће, у року од 10 (десет) дана од дана достављања Захтева.

О осталим питањима, поступиће се на исти начин као у питањима везаним за додатни рад запослених.

Чланство у привредним друштвима

Члан 11.

Запослени не сме да буде оснивач привредног друштва, предузећа, јавне службе, нити да се бави

предузетништвом.

На пренос управљачких права у привредном субјекту на друго лице примењују се прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција.

Запослени је дужан да податке о лицу на које је пренео управљачка права и доказе о њиховом преносу достави Начелнику у року од 5 (пет) дана од дана преноса управљачких права.

Начелник је дужан да податке о лицу на које је пренео управљачка права и доказе о њиховом преносу достави Агенцији за спречавање корупције.

Члан 12.

Запослени не може бити директор, заменик или помоћник директора привредног друштва и предузећа, а члан управног одбора, надзорног одбора или другог органа управљања привредног друштва и предузећа може бити једино ако га бира, именује или поставља Влада, други државни орган, орган аутономне покрајине, орган јединице локалне самоуправе, односно градске општине, надлежан за именовање, постављење или избор.

Запослени је дужан да писаним путем обавести Начелника о чланству у органима привредног друштва и предузећа у року од 5 (пет) дана од дана именовања, постављења или избора.

Члан 13.

Запослени је дужан да предузме све што је у његовој могућности како би избегао било какву ситуацију сукоба интереса приликом обављања послова, а уколико се таква ситуација није могла избећи, примењују се одредбе овог Правилника о управљању сукобом интереса и свих других прописа, који регулишу ову материју.

Управљање сукобом интереса

Члан 14.

Овлашћена лица дају поверљиве савете и смернице запосленима и Начелнику у вези са спречавањем сукоба интереса.

Запослени може, одмах по сазнању о постојању приватног интереса у вези са обављањем послова и одлучивањем у којем учествује, да се обрати Овлашћеном лицу у циљу добијања савета и смерница за спречавање сукоба интереса.

Члан 15.

Запослени је дужан да одмах по сазнању, а најкасније првог наредног радног дана писмено пријави непосредном руководиоцу и Начелнику постојање приватног интереса у вези са обављањем послова и одлучивањем у којем учествује.

У случају из става 1. овог члана, запослени је дужан да се уздржи од даљих активности које могу угрозити јавни интерес до одлучивања Начелника о изузећу.

У циљу спречавања сукоба интереса, Начелник изузима запосленог из даљег рада и одлучивања и одређује другог запосленог за обављање послова и одлучивање о конкретном питању.

У случају хитних поступања запосленог, Начелник ће предузети све законске мере да не дође до штете по, на закону засновани јавни и/или приватни интерес странака у управном поступку.

У поступку одлучивања, Начелник је дужан да прибави мишљења непосредног руководиоца и Овлашћених лица.

Начелник одлучује о изузећу запосленог без одлагања, а најкасније у року од 5 (пет) дана од дана

пријема пријаве запосленог, водећи рачуна о прибављеним мишљењима непосредног руководиоца и Овлашћеног лица.

У случају да донесе одлуку о изузећу запосленог, Начелник истовремено одређује запосленог који ће бити задужен за обављање послова и одлучивање о конкретном питању.

Начелник је дужан да о приватном интересу у вези са обављањем послова и одлучивањем у којем учествује, писаним путем обавести Веће, одмах по сазнању, а најкасније првог наредног радног дана.

Овим чланом, не дира се у правила о изузећу и искључењу овлашћеног службеног или било ког другог лица, из важећег Закона о општем управном поступку.

Поступак по пријавама у случајевима сумње на постојање сукоба интереса

Члан 16.

Руководилац унутрашње организационе јединице и запослени у Управи, дужни су да у случају сумње на постојање сукоба интереса другог запосленог, доставе Овлашћеним лицима, одмах по сазнању, а најкасније првог наредног радног дана све познате информације.

У циљу провере информација из става 1. овог члана, Овлашћена лица дужна су да без одлагања, а најкасније у року од 3 (три) дана, изврше увид у релевантну документацију и узму изјаве од лица које је доставило информације и запосленог на кога се односе информације, о чему састављају записник.

Записник из става 2. овог члана садржи:

1. податке о градској управи,
2. податке о Овлашћеном лицу, које поступа,
3. место, дан и час када се врши радња,
4. податке о лицу које је доставило информацију, односно запосленом на кога се информација односи,
5. садржај изјаве,
6. потпис лица од којег је узета изјава и
7. потпис Овлашћеног лица, које поступа.

Нико не може да тражи од Овлашћених лица да открију садржину предмета, разговора са лицима ког којих постији сумња на сукоб интереса, нити о садржини поверљивих савета и смерница које су, током рада, давали по захтеву лица из члана 14. овог Правилника.

Овлашћена лица, уз услов да законито врше свој посао, не могу бити изложена било којим мерама Начелника, ³или руководиоца уже организационе јединице, које могу да обухвате: запошљавање, стицање својства приправника или волонтера, рад ван радног односа, образовање, оспособљавање или стручно усавршавање, напредовање на послу, оцењивање, стицање или губитак звања, дисциплинске мере и казне, услове рада, престанак радног односа, зараду и друге накнаде из радног односа, учешће у добити послодавца, исплату награде и отпремнине, распоређивање или премештај на друго радно место, непредузимање мера ради заштите због узнемиравања од стране других лица, упућивање на обавезне здравствене прегледе или упућивање на прегледе ради оцене радне способности.

Члан 17.

Уколико на основу датих изјава и прегледане документације утврди неправилности, Овлашћена лица дужна су да о томе без одлагања, а најкасније првог наредног радног дана, обавесте Начелника ради покретања дисциплинског поступка у складу са законом којим се уређује положај запослених у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Члан 18.

Овлашћена лица воде евиденцију о пријавама приватног интереса, пријавама у случајевима сумње на постојање сукоба интереса и мерама које су предузете ради спречавања сукоба интереса.

Евиденција се води у слободној форми, без прописаног обрасца, али мора да садржи све релевантне податке у сваком посебном случају.

Члан 19.

Поступање запослених супротно одредбама овог Правилника, представљају теже повреде дужности из радног односа прописане законом којим се уређује положај запослених у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Годишњи извештај о предузетим радњама**Члан 20.**

Овлашћена лица најкасније до 31. марта текуће године достављају Начелнику годишњи извештај о управљању сукобом интереса у Управи а за претходну годину.

Извештај из става 1. овог члана садржи податке о чињеницама

- 1) броју датих сагласности и одбијених захтева запослених за обављање додатног рада;
- 2) броју пријава приватног интереса;
- 3) броју пријава у случајевима сумње на постојање сукоба интереса и броју и врстама мера које су предузете

Начелница Општинске управе

Марија Новаковић, дипл.правник, с.р.

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРОПИСА**1.1 Историјски контекст**

„Ohne einen hohen Anteil kommunaler Selbstverwaltung funktioniert die Demokratie nirgendwo gut“ (Friedrich August von Hayek) – Демократија нигде није добро функционисала без великог удела локалне самоуправе (Фридрих Аугуст вон Хајек, аустријски либерални економиста и филозоф 1899-1992. година).

Шарл Монтескје (Charles Montesquieu, француски филозоф, писац и политички теоретичар 1689-1755. година), написао је у свом делу: „О духу закона“ да је свака власт склона злоупотреби и кварењу, те да ју је потребно ограничити другом влашћу.

Локална самоуправа, као организација старија од појма државе, данас је постала инструмент за постизање одређених социјалних циљева, који могу да буду супротстављени централизму државе. Другим речима, локална самоуправа је синоним за синергију локалног и централног нивоа власти.

Овај правни ентитет, данас представља део недржавне управе, децентрализован и као такав, заједно са запосленима, најближи грађанима и посвећен решавању њихових свакодневних проблема (нпр. водоснабдевање, саобраћај, инфраструктура...).

Концепт „развоја заједнице“ (енгл. community development), поставиле су Уједињене нације 1956. године, као систематску е свесну акцију, усмерену ка економском развоју. То су процеси у којима се напори људи повезују са политиком државе у тежњи да се побољшају економски, културни и социјални услови у локалним заједницама.

Такође, концепт „квалитетан службеник“ данас је идеал, коме теже све локалне самоуправе у Републици Србији. Да би то успеле, морају да прилагођавају људске ресурсе новим економским и техничким потребама уз очување оних универзалних особина једног службеника (савесност, поштење, домаћинско понашање према јавним добрима и ресурсима).

1.2. Сврха доношења Правилника

Сврха доношења овог Правилника, је смањивање потенцијалних могућности (пошто искорењивање није чак ни опција) које доводе до тога да се вршењем јавног посла и овлашћења у оквиру њега, погодује приватним интересима запослених и са њима повезаних лица, насупрот заштити јавног (општег интереса). Самим тим, њиме је потребно очувати етичко поступање запослених, њихов и углед Општинске управе општине Уб, пред грађанима и грађанкама који потпадају под њену стварну (лат.ratione materiae) и месну (лат.loci iurisdictionis) надлежност.

ради спречавања сукоба интереса.

Извештај из става 1. овог члана објављује се на огласној табли и интернет презентацији Управе, у складу са Законом, који уређује заштиту података о личности.

Завршне одредбе**Члан 21.**

Начелник ће донети решење о одређивању Овлашћених лица у року од 8 (осам) дана од дана ступања на снагу овог Правилника.

Начелник организује или упућује Овлашћена лица на обуку из области сукоба интереса и управљања сукобом интереса у року од 3 (три) месеца од дана ступања на снагу овог правилника, осим из разлога предвиђених у члану 6. став 1. овог Правилника.

Члан 22.

Овај Правилник ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у Службеном гласнику општине Уб, а објављује се и на огласној табли Општинске управе општине Уб. Наведени акт, међа се по истој процедури по којој је донесен. Ради обезбеђивања транспарентности, по један примерак Правилника, доставиће се руководиоцима организационих јединица-одељења у Управи, уз обавезу и одговорност да запослене упознају са обавезама које проистичу из овог Правилника.

1.3. Дефинисање сукоба интереса

Сукоб интереса је животна ситуација у којој се може наћи запослени у вршењу свог посла, када његов приватни интерес утиче или може да утиче, или који изгледа да може да утиче на његову објективност и непристрасност. Сукоб интереса, може да се рефлектује како на материјалну тако и на нематеријалну корист, за самог запосленог или за његове сроднике, или једном речју, за све са којима је повезан:

- 1) крвним сродством, које се заснива рађањем и стиче се када два или више лица потичу једно од другог или од истог претка;
- 2) грађанским (адоптивним) сродством, које се стиче заснивањем потпуног или непотпуног усвојења;
- 3) тазбинским, које се заснива закључењем брака па и
- 4) духовним сродством, које се заснива крштењем.

Стога, запослени мора да избегава уопште и могућност да свој лични интерес подреди свом приватном, што ће допринети следећим циљевима:

- 1) запослени јача и одржава свој лични углед;
- 2) доприноси угледу органа у које је запослен и
- 3) јача се поверење јавности у рад органа, уместо стварања одијума јавности и према запосленима и према органу.

Приватни интерес, може да буде изражен као:

- 1) материјална корист- у виду некретнина, покретне имовине и/или било које друге користи које се могу уновчити и
- 2) нематеријална корист-бенефиције које се не могу непосредно уновчити-функције, бенефиције и статус.

При томе, привилегије не морају ни да буду тако јасно разграничене, али су у том случају присутне реперкусије на терет доказивања у евентуалном поступку.

Поједини аутори, сматрају да су сукоб интереса и корупција синоними, мада је преовлађујући став да је сукоб интереса полазиште корупције, а позивају се на различитост и због тога што је корупција регулисана и од стране кривичног законодавства низа земаља.

Ова појава, иманентна је, како слабије развијеним земљама (како политички тако и економски) тако и оним стабилним земљама. Сукоб интереса, може се договарати са сваким, како са правним, тако и са физичким лицем, ако правно лице треба да буде корисник неког бенефита.

Кроз оскудну судску праксу, сукоб интереса, препознавао се кроз тежње, животни стил неког лица, који без основа у легалним приходима, достиже свој нови и бољи појавни облик, нагло се побољшавши. Овакви начини посматрања, даље ће се свакако надоградити кроз време.

Антипод сукобу интереса, свакако јесу етика и ингритет. Интегритет (лат.integritas), означава у изворном преводу недељивост, беспрекорност и поштење. Интегритет и етичност запослених значи да они имају сва потребна знања и вештине, да се понашају законито и морално и да нису подложни неетичким притисцима.

1.4 Правни основ доношења Правилника

Правни основ доношења овог акта, садржан је у одредбама Устава РС, али и више Закона.

Првенствено, Устав РС Одлука о проглашењу Устава Републике Србије ("Службени гласник РС", број 98 од 10. новембра 2006. године) и Одлука о проглашењу Акта о промени Устава Републике Србије ("Службени гласник РС", број 16 од 9. фебруара 2022. године) у члану 6. предвиђа да нико не може вршити државну или јавну функцију, која је у сукобу са његовим другим функцијама, пословима или приватним интересима. Даље је предвиђено да се постојање сукоба интереса и одговорност утврђују Уставом и Законом.

Одредбом члана 52. Закона о локалној самоуправи, ("Службени гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. закон) предвиђене су надлежности општинске управе, која:

- 1) припрема нацрте прописа и других аката које доноси скупштина општине, председник општине и општинско веће;
- 2) извршава одлуке и друге акте скупштине општине, председника општине и општинског већа;
- 3) решава у управном поступку у првом степену о правима и дужностима грађана, предузећа, установа и других организација у управним стварима из надлежности општине;
- 4) обавља послове управног надзора над извршавањем прописа и других општих аката скупштине општине;
- 5) извршава законе и друге прописе чије је извршавање поверено општини;
- 6) обавља стручне и административно-техничке послове за потребе рада скупштине општине, председника општине и општинског већа.

Такође, Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе ("Службени гласник РС", бр. 21/2016, 113/2017, 113/2017 - др. закон, 95/2018, 114/2021, и 92/2023):

- 1) у члану 40. регулисано је право на додатни рад, где је службеник дужан да о свом додатном раду обавести послодавца. Службеник може, уз писану сагласност послодавца, ван радног времена да ради за другог послодавца ако додатни рад није забрањен посебним законом или другим прописом, ако не ствара могућност сукоба интереса или не утиче на непристрасност рада службеника. Послодавац води евиденцију о додатном раду и сагласностима;
- 2) у члану 41. регулисано је питање сагласности за додатни рад, при чему исти документ за додатни рад службеника даје послодавац. Сагласност послодавца није потребна за додатни научноистраживачки рад, објављивање ауторских дела и рад у културно-уметничким, хуманитарним, спортским и сличним удружењима, али је службеник дужан да о додатном раду обавести руководиоца, односно орган надлежан за постављење наредног дана од дана почетка обављања додатног рада. Послодавац о давању писане сагласности из става 1. овог члана одлучује у року од три дана од дана достављања захтева службеника за добијање сагласности. Послодавац може забранити додатни рад ако се њиме онемогућава или отежава рад службеника, штети угледу послодавца, односно ствара могућност сукоба интереса или утиче на непристрасност рада службеника. О давању сагласности за додатни рад службеника на

положају и забрани додатног рада одлучује орган надлежан за његово постављење у року од 10 (десет) дана од дана достављања захтева службеника;

- 3) у члану 42. регулисано је питање забране оснивања привредног друштва, предузећа и јавних служби, тако да службеник не сме да буде оснивач привредног друштва, предузећа, јавне службе, нити да се бави предузетништвом. На пренос управљачких права у привредном субјекту на друго лице примењују се прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција. Службеник је дужан да податке о лицу на које је пренео управљачка права и доказе о њиховом преносу достави послодавцу, а службеник на положају Агенцији за спречавање корупције;
- 4) у члану 43. регулисано је ограничење чланства у органима привредног друштва и предузећа па се предвиђа да службеник не може бити директор, заменик или помоћник директора привредног друштва и предузећа, а члан управног одбора, надзорног одбора или другог органа управљања привредног друштва и предузећа може бити једино ако га бира, именује или поставља Влада, други државни орган, орган аутономне покрајине, орган јединице локалне самоуправе, односно градске општине, надлежан за именовање, постављење или избор;
- 5) у члану 44. регулисано је пријављивање интереса у вези са одлуком органа, и службеник је дужан да непосредног руководиоца писмено обавести о сваком интересу који он, или с њиме повезано лице, може имати у вези са одлуком у чијем доношењу учествује, ради одлучивања о његовом изузећу. Службеника на положају о интересу писаним путем, обавештава орган надлежан за његово постављење. Овим одредбама се не ограничава примена правила о изузећу прописана законом којим се уређује општи управни поступак;
- 6) у члану 45, регулисана је сходна примена прописа којима се уређује спречавање сукоба интереса на службенике на положају, према чему на њих примењују се закони и други прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција, али и одредбе овог закона о додатном раду и забрани оснивања привредног друштва, предузећа, јавне службе и бављења предузетништвом;
- 7) у члану 46. Регулисанао је спречавање сукоба интереса намештеника, на које се такође примењују сва горе цитирана правила.

Даље, Закон о општем управном поступку, ("Службени гласник РС", бр. 18/2016, 95/2018 – Аутентично тумачење, 2/2023 – УС):

- 1) у члану 40, регулисано је изузеће овлашћеног службеног лица, тако да овлашћено службено лице мора бити изузето:
 - ако је у поступку странка, сведок, вештак или законски заступник или пуномоћник странке;
 - ако је са странком, законским заступником или пуномоћником странке крвни сродник у правој линији, а у побочној линији до четвртог степена закључно, супружник или ванбрачни партнер или сродник по тазбини до другог степена закључно, па и када је брачна заједница престала;
 - ако је са странком у односу старатеља, усвојитеља, усвојеника или хранитеља;
 - ако је са законским заступником или пуномоћником странке у односу усвојитеља или усвојеника;
 - ако је учествовало у првостепеном поступку;
 - ако остварује накнаду или друга примања од странке или је ангажовано у управном одбору, надзорном одбору или радном или стручном телу странке;
 - ако исход поступка може да му донесе директну корист или штету;
 - ако постоје друге чињенице које доводе у сумњу његову непристрасност.

Чим сазна да постоји неки разлог за изузеће, овлашћено службено лице застаје с поступком и о разлогу за изузеће одмах обавештава лице или орган који одлучује о изузећу. Кад сазна да постоји разлог за изузеће оно о томе само обавештава лице или орган који одлучује о изузећу. Изузеће овлашћеног службеног лица може да захтева странка, у ком случају овлашћено службено лице поступа као да је оно сазнало да постоји неки разлог за изузеће. Странка је дужна да у захтеву наведе чињенице због којих сматра да постоји разлог за изузеће;

- 2) у члану 41. регулисана су правила у вези са одлучивањем о изузећу овлашћеног службеног лица, тако да о изузећу овлашћеног службеног лица одлучује руководиоца органа, о изузећу руководиоца органа одлучује орган који је прописом одређен, а ако то није случај – другостепени или надзорни орган, о изузећу члана колегијалног органа одлучује председавајући колегијалног органа, а о изузећу председавајућег – колегијални орган. Најзад, о изузећу се одлучује у року од 5 (пет) дана од пријема обавештења овлашћеног службеног лица или захтева за изузеће, при чему колегијални орган чији је члан изузет наставља поступак без њега

Имајући у виду изнето, постоји обавезно изузеће (искључење службеног лица), које регулише члан 40. Закона о општем управном поступку, при чему свакако изузети се може и само службено лице, а може и да га иницира и странка, а у теорији постоји и потенцијално изузеће.

Поред ових, потребно је поменути и Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“ број 91/2019 и 92/2023), који у члану 50. регулише поступање наручиоца у циљу спречавања сукоба интереса његових представника и запослених и/или других лица, која учествују у поступцима јавних набавки. Према изнетом, наручилац је дужан да предузме све мере у циљу утврђивања, спречавања и отклањања сукоба интереса у вези са поступком јавне набавке, да би се избегло нарушавање начела обезбеђења конкуренције и једнакости привредних субјеката. Сукоб интереса између наручиоца и привредног субјекта обухвата ситуације у којима представници наручиоца који су укључени у спровођење тог поступка или могу да утичу на исход тог поступка, имају директан или индиректан финансијски, економски или други приватни интерес, за који би се могло сматрати да доводи у питање њихову непристрасност и независност у том поступку.

Сукоб интереса нарочито укључује следеће случајеве ако представник наручиоца учествује у управљању привредног субјекта или ако представник наручиоца има више од 1% удела, односно акција привредног субјекта.

Представником наручиоца нарочито се сматра: руководиоца наручиоца односно одговорно лице наручиоца, члан управног, извршног или надзорног одбора наручиоца и члан комисије за јавну набавку, односно лице које спроводи поступак јавне набавке. Привредним субјектом у сматра се понуђач, члан групе понуђача и подизвођач. Овај члан примењује се и на повезана лица представника наручиоца из става 4. овог члана, и то лица која су у: крвном сродству у

правој линији; побочном сродству закључно са трећим степеном сродства; тазбинском сродству закључно с другим степеном сродства; односу усвојитеља и усвојеника; браку, без обзира да ли је брак престао или није; ванбрачној заједници; односу старатеља и штићеника.

Представник наручиоца, дужан је да се изузме из поступка јавне набавке уколико у било којој фази тог поступка дође до сазнања о постојању сукоба интереса. Након отварања понуда или пријава, представник наручиоца, потписује изјаву о постојању или непостојању сукоба интереса.

1.5 Друштвене околности у којима је Правилник донесен

Сукоб интереса регулисан је, како је показано у неким изворима права, које примењује свака општинска управа у свом раду, у свакој грани права, како у области приватног, тако и у области јавног права. Регулација је ишла директно или индиректно, бројним правилима која имају за циљ успостављање равнотеже и заштиту права различитих носилаца интереса. Наведене норме служе, између осталог, да би се сукоб интереса елиминисао или бар контролисао на жељени начин заштитом оног интереса који се сматра приоритетним и претежнијим. У овом случају је то јавни интерес.

Иако правни режим сукоба интереса није непознаница за српско право, досадашња законска регулатива патила је од бројних недостатака и недоследности. Важеће решење је још увек ново и готово слабо обрађено правнотеоријски. Недостатак практичне примене, о чему сведоче малобројне судске пресуде, јасна је индикација да је институт тешко примењив и нејасан припадницима правне струке. Ерго, ово не треба да чуди, како правнике тако ни лаике, јер се ради о правном трансплантату (енгл. legal graft) из англоамеричког правног система.

Сукоб интереса подразумева постојање више од једног интереса који међусобно нису конвергентни, односно који су сукобљени, једни са другима, јер се јавни интерес, не може ни појмовно ни садржински изједначити са приватним интересом, како службеног лица тако ни било ког другог лица. Јавни интерес није чак ни обичан збир свих приватних интереса, већ правно теоријски једна много шира категорија. Обично се приватни интерес схвата кроз циљ да се стекне добит због потребе за егзистенцијом и увећањем личног богатства, кроз различите инсигније моћи и богатства.

Да би сукоб интереса био правилно регулисан, потребно га је прво препознати. Правом се предвиђа обавеза пријављивања послова и радњи у којима постоји лични интерес. С друге стране, предвиђена је и дужност избегавања сукоба интереса.

Само присуство личног интереса не значи и сукоб интереса, јер свако лице, па и јавни службеник природно желе да буду богатији (материјално и духовно). Тек након пријављивања личног интереса, односно повреде дужности (пре повреде у форми обавештења о намери или након повреде), може да се утврди да сукоб постоји од чега зависи даљи ток самог поступка.

Дакле, предуслов примене правила о сукобу интереса је сазнање о постојању сукоба личног интереса са јавним интересом. Сукоб интереса,следом реченог, не сме се сматрати природним стањем које није потребно регулисати.

Пракса је изнедрила један проблем који настаје у случају препознавања сукоба интереса у случају пасивности, када се створи вољни елемент, али се не предузме посао или радња. Иако и у таквој ситуацији сукоб интереса постоји, он није правнорелевантан, јер као мишљење, не може бити регулисан. Пракса, истина међународна, наводи да одговор на ово питање, зависи од тога да ли је донета одлука у правној ствари у којој би могао да постоји правни интерес.

Оно што се може закључити, јесте да је сукоб интереса не само домаћи и локални проблем, већ међународни, али који до сада теоријски јесте али са становишта судске праксе, није довољно добро истражен.

У неким ситуацијама, чак је и законодавац дозволио једном лицу да буде носилац две функције, самим тим претпоставивши да неће доћи до сукоба интереса. Теорија овакву ситуацију назива „вирилним функцијама“.

1.6 Међународни контекст развоја установе сукоба интереса

Историјска и компаративна анализа, материје сукоба интереса, показује да су различите форме злоупотребе јавне власти, постојале кроз целу познату историју људског друштва, и одатле и жеља истог тог друштва да одговори на ове изазове. Сукоб интереса, као појава и друштвени феномен, постоји као верни пратилац сваке људске активности која има свој циљ у брзом стицању привилегија и моћи.

Појединци су увек покушавали да, без обзира на јавни интерес, злоупотребе дато поверење и своју позицију зарад свог личног интереса, или интереса њима блиског лица, ставе изнад општег интереса.

Први кораци у овој борби, запажени су у античком Риму (Lex Calpurnia, Lex Acilia, и Јустинијанова Дигеста), који акти су, сваки на свој начин и примерено времену, регулисали институт злоупотреба од стране носилаца јавне власти.

Примера ради, Lex Calpurnia био је римски закон који је 149. пре нове ере, спонзорисао плебсни трибун Луције Калпурније Пизон, са првим сталним кривичним судом у римској историји, који је судио римским гувернерима, за изнуду, уз последице да врате изнуђено и да буду кажњени. Међутим, овај закон, био је претворен о политичко средство борбе сенаторских фракција.

Разлози регулације, су покушаји државе да друштвено штетне појаве са консеквенцама које нарушавају принципе правне државе, одстрани или минимализује.

Развојни пут регулисања сукоба интереса није био исти у англосаксонским и континенталним правним системима. Суштинска разлика у том смислу огледа се у пореклу дужности у вези са сукобом интереса. У англосаксонским правним системима дужност у вези са сукобом интереса произашла је из установе повереништва и свакако права правичности (енгл. Law of equity), док се у континенталним везује за уговор о мандату или друге уговорне концепције што условљава и природу тог института као својинско правну у оквиру англосаксонских, и управноправну, када се ради о континенталним системима.

Примера ради, у Сједињеним Америчким Државама, до 19. века, службенички систем, заснивао се на довођењу и напредовању искључиво политички лојалних службеника, али како је такав систем на дужи рок постао неодржив, уведена

је реформа службеничког система доношењем Пендлтоновог закона 16. јануара 1883. године (Pendleton Civil Service Act), а тек после афере „Вотергејт“ донет је посебан закон који је регулисао област сукоба интереса јавних службеника „The Ethic in Government Act“.

Слично је и у Великој Британији где је на снази правилник Парламента “Code of Conduct for the members of the parliament.”

1.7 Циљеви које треба постићи доношењем Правилника

Овај Правилник, доноси се са циљем да се конкретизују и прилагоде законске норме из више закона о којима је већ било речи, и у којима циркулишу различити појавни облици сукоба интереса. Њиме се уређују права (боље рећи овлашћења) Овлашћених лица која поступају по његовим одредбама, Начелника, запослених али и руководиоца ужих организационих јединица (одељења) у Општинској управи општине Уб.

Са друге стране, сам Правилник, употребљава се тако што сами запослени имају јасну представу како изгледа правилан начин поступања, самим тим представља користан инструмент за оцену законитости и правилности поступања Управе и запослених који у њој раде.

Правилник, прописује у члану 15. изузеће запосленог лица у случају сукоба интереса, понашање Начелника, руководиоца одељења и посебно Овлашћених лица.

Њиме се не дира, нити је то по хијерархији правних аката могуће, у одредбу члана 40. важећег Закона о општем управном поступку, који регулише установу изузећа овлашћеног службеног лица. Такође, овим Правилником, не уводи се никакав нови институт изузећа, запосленог, већ се само врши конкретизација већ постојећег.

Један од домаћаја Правилника, јесте и то да се њиме прописује правна заштита у Овлашћеним лицима, која никоме не морају да откривају садржину разговора, нити садржину поверљивих савета и смерница које су у свом послу давали.

Стога, према њима нико, ни Начелник ни руководиоци ужих организационих јединица, не могу да предузимају никакве осветничке мере, које укључују али не ограничавају се на: запошљавање, стицање својства приправника или волонтера, рад ван радног односа, образовање, оспособљавање или стручно усавршавање, напредовање на послу, оцењивање, стицање или губитак звања, дисциплинске мере и казне, услове рада, престанак радног односа, зараду и друге накнаде из радног односа, учешће у добити послодавца, исплату награде и отпремнине, распоређивање или премештај на друго радно место, непредузимање мера ради заштите због узнемиравања од стране других лица, упућивање на обавезне здравствене прегледе или упућивање на прегледе ради оцене радне способности.

Ово свакако под претпоставком, да Овлашћена лица, своја овлашћења користе у складу са Законом и овим Правилником.

Овај акт, писан је разумљивим језиком, лишен оптерећујућих правних израза, увек када се то могло, како би био употребљив и пријемчив свим запосленима, којих има са различитим нивоом али и са различитим врстама образовања и занимања. Распон његове примене, је од самосталних саветника па до намештеника.

Традиционална област, везана за сукоб интереса, јесте давање и примање поклона, која у овом Правилнику није регулисана, већ је то на систематичнији начин уређено Правилником о поклонима запослених, који немају статус јавних функционера у Општинској управи општине Уб („Службени гласник општине Уб“ број 25/2024).

1.8 Значење израза у Правилнику

У смислу овог Правилника, поједини појмови употребљени у њему, или који се доводе у логичку везу са наведеним појмовима, имају следећа значења:

- 1) „**сукоб интереса**“ је ситуација у којој запослени има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче па његову непристрасност и објективност у обављању послова у оквиру свог радног места, на начин који угрожава јавни интерес;
- 2) „**приватни интерес**“ запосленог је било каква корист или погодност за запосленог или за друго са њиме повезано лице;
- 3) „**запослени**“ у смислу Правилника су сва радно ангажована лица у Општинској управи општине Уб и то: службеници, намештеници, лица ангажована по основу Уговора о привремено-повременим пословима, лица која се налазе на обуци ради оспособљавања за полагање стручног испита, праксе, приправници, волонтери и сва друга лица, која обављају послове по било ком дозвољеном правном основу;;
- 4) „**стварни сукоб интереса**“ је сукоб интереса, који је несумњиво утврђен;
- 5) „**могући сукоб интереса**“ је сукоб интереса, који с обзиром на околности случаја постоји вероватноћа да ће да се деси, али у моменту разматрања, још није наступио;
- 6) „**опажени сукоб интереса**“ је сукоб интереса, који је постојао, али за њега нису знали да постоји, док није пријављен лицу које је овлашћено за поступање у поступцима сукоба интереса;
- 7) „**повезано лице**“ је супружник или ванбрачни партнер запосленог, крвни сродник запосленог у правој линији, односно у побочној линији закључно са другим степеном сродства, усвојитељ или усвојеник запосленог, као и свако друго правно или физичко лице, које се према другим основима и околностима може оправдано сматрати повезаним са запосленим;
- 8) „**непотизам**“ је запошљавање супружника или ванбрачног партнера, крвног сродника у правој линији неограничено, односно у побочној линији закључно са другим степеном сродства, усвојитеља или усвојеника;
- 9) „**кронизам**“ је пракса пристрасности при додели послова и осталих погодности пријатељима, провереним колегама, некад и мимо њихових образовних квалификација;
- 10) „**клијентелизам**“ је облик политичке корупције помоћу разних поткупљивања која нису изражена у новцу већ у услугама;
- 11) „**поверљиво саветовање**“ је давање информације о важећим законским, подзаконским и другим прописима/правилима у вези са спречавањем сукоба интереса и смерница са поступање запосленог у случајевима које она уређују, као и етичким дилемама са којим се запослени сусрећу у раду, уз чување поверљивости изнетих

података као и идентитета лица које их износи;

12) „додатни рад“ је рад код другог послодавца ван радног времена

1.9. Релевантне опције

Полазећи од устројства Општинске управе као јединственог органа, метод конкретизације законских норми и прилагођавање конкретним потребама ове Управе, овај начин регулације представља, према ставу, најбоље решење, између осталог, јер се ова област у Управи регулише први пут и чињенице да је Правилник, један од мањег броја нормативних аката, које могу доносити Општинске управе.

1.10 Финансијска средства потребна за спровођење Правилника

Спровођење Правилника, не изискује велика финансијска средства, јер су у питању само издаци, које би Управа морала да обезбеди у процесу континуираног обучавања Овлашћених лица, која су именована посебним актом Начелника.

У случају да већ поседују сертификате, односно потврде да су похађали обуке из области спречавања интереса или етике и интегритета, обуке нису потребне, самим тим ни финансијска средства.

1.11 Примена родно сензитивних израза

Закључком о употреби термина који имају родно значење, који је објављен у „Службеном гласнику општине Уб“ број 15 од дана 13. јула 2021. године, предвиђено је да у актима које доноси Општинска управа општине Уб и предлозима и нацртима аката које Општинска управа припрема за друге органе општине Уб, термини који се користе у наведеним актима а који имају родно значење, изражени у граматичком мушком роду, подразумевају природни женски и мушки пол лица на које се односе. Из тога произилази обавеза да овај Правилник буде донет уз пуну примену наведеног.

1.12 Транспарентност

Правилником је прописано да, ради обезбеђивања транспарентности, исти акт објављује се у Службеном гласнику општине Уб, на огласној табли Управе и на веб сајту Управе, чиме се сматра да је сваки запослени упознат са његовом садржином и правима и обавезама, које из акта проистичу. Међутим, и поред тога, конституисана је обавеза руководиоца ужих организационих јединица, да запослене који припадају одељењима којима руководе, ближе упознају са његовим одредбама. Такође, предвиђено је да се наведени акт, мења се по истој процедури по којој је донесен, што доносиоцу акта и његових новела, намеће такође обавезу транспарентности.

С а д р ж а ј

88. Правилник о управљању сукобом интереса запослених у Општинској управи општине Уб

1