

Sukob interesa vijećnika: što propisuju zakon i Kodeks Općine Fažana

Radni materijal za vijećnike Općinskog vijeća Općine Fažana-Fasana

Pripremio: Dean Benazić, predsjednik Kluba vijećnika IDS-a • kolovoz 2026.

Ovaj materijal ne ocjenjuje ničije postupanje. Nabraja obveze koje propisi postavljaju pred sve nas — uključujući i autora — i mehanizme koje Kodeks predviđa, a koji tek trebaju zaživjeti. Dijeli se sa svim vijećnicima, neovisno o stranačkoj pripadnosti.

Ukratko

Za vijećnike u općinskim vijećima sukob interesa uređuju dva propisa: Zakon o sprječavanju sukoba interesa (NN 143/21, 36/24 — dalje: ZSSI) i Kodeks ponašanja vijećnika u Općinskom vijeću Općine Fažana u sprječavanju sukoba interesa (Službene novine Istarske županije 18/2022 — dalje: Kodeks), koji je Općinsko vijeće donijelo 30. lipnja 2022. upravo zato što mu to Zakon nalaže. Zakon vijećnicima izravno propisuje samo obveze prijavljivanja; sve ostalo — deklariranje interesa, izuzeće od odlučivanja, tijela nadzora i sankcije — propisuje Kodeks. U javno dostupnim aktima i zapisnicima Klub vijećnika IDS-a nije pronašao ni odluke o imenovanju tijela koja Kodeks predviđa za praćenje njegove primjene, ni objavljen popis udjela vijećnika, ni ijedno evidentirano izuzeće vijećnika od odlučivanja. Klub IDS-a je te praznine detektirao i formalno predložio da se otklone.

Pravni okvir: tko je "obveznik", a tko nije

ZSSI u članku 3. taksativno nabraja obveznike Zakona: među njima su načelnici, gradonačelnici i župani sa zamjenicima te predsjednici i članovi uprava trgovačkih društava u većinskom vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Vijećnici općinskih vijeća na tom popisu nisu. To znači da se na vijećnike ne primjenjuju stroge zabrane Zakona — zabrana članstva u nadzornim odborima (čl. 18.), obveza prijenosa upravljačkih prava (čl. 19.) ni zabrana poslovanja vlastite firme s tijelom u kojem se obnaša dužnost (čl. 20.).

Umjesto toga, članak 4. ZSSI-ja uređuje dvije prijavne obveze vijećnika i jednu obvezu javne objave Općine:

1. Prijava udjela — vijećnik koji ima 5 % ili više udjela u vlasništvu poslovnog subjekta dužan je o tome pisanim putem obavijestiti predsjednika Općinskog vijeća u roku od 15 dana od stupanja na dužnost ili stjecanja udjela (čl. 4. st. 3.).
2. Javna objava — popis tih udjela objavljuje se i redovito ažurira na mrežnim stranicama Općine (čl. 4. st. 4.). To je obveza Općine, ne vijećnika.
3. Prijava poslovnog odnosa — vijećnik je dužan u roku od 15 dana pisanim putem obavijestiti Općinsko vijeće o stupanju poslovnih subjekata u svojem vlasništvu ili vlasništvu članova obitelji u poslovni odnos s Općinom te s trgovačkim društvima i drugim pravnim osobama kojima je Općina osnivač ili član (čl. 4. st. 5.).

Nadzor nad tim obvezama vijećnika provodi Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (čl. 4. st. 6.) — riječ je o obvezama iz članka 4., budući da vijećnici nisu obveznici iz članka 3. Zakona.

Pitanja deklariranja interesa, izuzeća te lokalnog mehanizma nadzora i sankcija uređuje Kodeks, koji je svaka jedinica dužna donijeti (čl. 4. st. 1. ZSSI); jedinici koja to ne učini prijeti novčana kazna od 663 do 1.990 eura (čl. 51. ZSSI). Općina Fažana Kodeks je donijela na vrijeme — sporno nije njegovo postojanje, nego njegova primjena.

Zašto su plaća, zaposlenje i naknada okolnosti koje Kodeks uzima u obzir

Ključne odredbe Kodeksa glase: vijećnik je dužan potencijalni sukob interesa "deklarirati na odgovarajući način" i razriješiti ga tako da zaštiti javni interes (čl. 8. st. 1.), a "izuzet će se od donošenja odluka odnosno sudjelovanja u donošenju odluka i sklapanju ugovora koji utječu na njegov vlastiti poslovni interes" (čl. 8. st. 2.). Što je privatni interes, Kodeks definira u članku 2.: imovinska i neimovinska korist vijećnika i povezanih osoba; potencijalni sukob interesa postoji već onda kada privatni interes može utjecati na nepristranost (čl. 3. st. 2.).

Iz tih odredbi proizlazi pitanje koje treba postaviti kod svake konkretne odluke: utječe li ona na vlastiti poslovni interes vijećnika ili na poslovni interes osoba navedenih u članku 8. stavku 2. Kodeksa?

- Plaća je imovinska korist koju vijećnik ostvaruje od poslodavca. Kad Vijeće donosi konkretnu odluku koja može utjecati na poslovni ili financijski položaj tog poslodavca, riječ je o okolnosti relevantnoj za procjenu potencijalnog sukoba interesa, koju treba promatrati kroz članke 2., 3. i 8. Kodeksa — deklarirati je, a ovisno o sadržaju i učinku konkretne odluke primijeniti i pravilo o izuzeću.
- Zaposlenje ima i neimovinsku sastavnicu: radno mjesto, položaj u kolektivu i odnos prema poslodavcu. Da radni odnos Kodeks smatra relevantnom okolnošću, vidi se iz samog teksta: izuzeće izričito propisuje i za odluke koje utječu na poslodavce kod kojih je vijećnik radio u posljednje dvije godine prije stupanja na dužnost (čl. 8. st. 2. t. b). Kako se ta pravila primjenjuju na sadašnji radni odnos, u konkretnom slučaju treba procijeniti kroz isti test — utječe li odluka na vlastiti poslovni interes.
- Naknada za rad u nadzornom odboru je imovinska korist koja proizlazi iz funkcije u društvu o kojem Vijeće odlučuje; uz nju ide i neimovinska sastavnica — sama funkcija.

Važno je razumjeti i obrnuto: primanje plaće ili naknade nije ništa nedopušteno. Sama okolnost nije povreda Kodeksa; pitanje je je li vijećnik postupio kako Kodeks nalaže — deklarirao interes i, kada su ispunjeni uvjeti, izuzeo se iz odlučivanja.

Što vrijedi za koju funkciju

1. Vijećnik koji je vlasnik firme koja posluje s Općinom

Zakon takvom vijećniku ne zabranjuje da njegova firma posluje s Općinom — zabrana i ništetnost ugovora iz čl. 20. ZSSI vrijede samo za obveznike iz čl. 3., gdje vijećnika nema. Zakon umjesto zabrane traži transparentnost: prijavu udjela, javnu objavu popisa i prijavu svakog poslovnog odnosa (čl. 4. st. 3.-5.).

Kodeks tome dodaje obvezu ponašanja iz čl. 8.: kod svake konkretne odluke procjenjuje se utječe li ona na vlastiti poslovni interes vijećnika. Kod odluke koja pojedinačno i prepoznatljivo utječe na vijećnikovu firmu razlog za izuzeće bit će izraženiji; kod općih akata koji jednako uređuju položaj većeg broja subjekata također treba procijeniti postoji li konkretan utjecaj na vlastiti poslovni interes vijećnika — Kodeks za takve akte ne propisuje

automatsku iznimku, ali ni automatsko izuzeće. U slučaju dvojbe Kodeks vijećniku nalaže da zatraži mišljenje Odbora za sprečavanje sukoba interesa (čl. 7. st. 2.).

Stanje u Fažani: predsjednik Kluba vijećnika IDS-a Dean Benazić, vlasnik tvrtke koja ima poslovni odnos s Općinom Fažana i Komunalcem Fažana d.o.o., podnio je 21. srpnja 2026. pisanu prijavu po članku 4. ZSSI-ja putem pisarnice Općine, s urudžbenom oznakom. Prema javno dostupnim informacijama — mrežnim stranicama Općine i zapisnicima sjednica — Klub nema saznanja da je ijedan drugi vijećnik podnio prijavu udjela ili poslovnog odnosa, niti da je Općina objavila popis udjela koji je po čl. 4. st. 4. dužna objaviti i ažurirati. Ako postoje druge prijave udjela, njihovo uvrštavanje u zakonom propisani javni popis riješilo bi svaku dvojbu o ispunjenju te obveze; postojanje eventualnih prijava poslovnih odnosa iz članka 4. stavka 5. zasebno je pitanje koje Klub traži razjasniti.

2. Vijećnik koji je član nadzornog odbora općinskog trgovačkog društva

Kombinacija vijećnik + član nadzornog odbora općinskog društva nije zabranjena zakonom. ZSSI u čl. 3. t. 40. obveznicima proglašava samo predsjednike i članove uprava takvih društava; članovi nadzornih odbora nisu obveznici, a zabrana članstva u nadzornim odborima (čl. 18.) veže samo obveznike.

Članstvo u Nadzornom odboru, osobito ako je povezano s naknadom, okolnost je koju treba promatrati kroz definiciju privatnog interesa iz članka 2. i pravila o potencijalnom sukobu interesa iz članka 3. Kodeksa. Kod svake konkretne odluke Općinskog vijeća koja se odnosi na to društvo potrebno je procijeniti utječe li ona na vlastiti poslovni interes vijećnika i postoji li stoga obveza deklariranja i izuzeća prema članku 8. Kodeksa.

Stanje u Fažani: prema Zapisniku Skupštine br. 21/25 od 20. studenoga 2025. (javno objavljen na stranicama društva u siječnju 2026.), u tadašnji sastav Nadzornog odbora Komunalca Fažana d.o.o. imenovana su tri člana, među njima i dvoje vijećnika Općinskog vijeća — Edi Radin i Romina Resanović. Prema zadnjim javno dostupnim informacijama — odluci Skupštine iz zapisnika br. 16/21 od 15. rujna 2021. — naknada članova Nadzornog odbora iznosi 700,00 kuna (92,91 eura) po sjednici za člana, odnosno 1.000,00 kuna (132,72 eura) za predsjednika; novija odluka o naknadama nije objavljena. Njihovo članstvo u Nadzornom odboru je, valja jasno reći, zakonito. Otvorena ostaju dva pitanja: primjena Kodeksa (u javno dostupnim zapisnicima sjednica Općinskog vijeća od njegova stupanja na snagu nismo pronašli nijedno evidentirano izuzeće) i transparentnost samog Nadzornog odbora, o čemu detaljnije u nastavku.

3. Vijećnik koji je zaposlenik općinskog trgovačkog društva — i član njegova nadzornog odbora

Zaposlenik općinskog društva može biti vijećnik, a Zakon o radu u članku 164. propisuje da u trgovačkom društvu u kojem se, sukladno posebnom propisu, utemeljuje organ koji nadzire vođenje poslova, jedan član tog organa mora biti predstavnik radnika. Predstavnika radnika imenuje i opoziva radničko vijeće, a ako ono nije utemeljeno, biraju ga i opozivaju sami radnici neposrednim i tajnim glasovanjem — ne Općina. Takvo mjesto u nadzornom odboru je, dakle, zakonom propisana kategorija.

Stanje u Fažani: prema istom Zapisniku Skupštine br. 21/25, vijećnica Romina Resanović članica je Nadzornog odbora Komunalca Fažana d.o.o. izrijeком u svojstvu "predstavnice radnika trgovačkog društva" — što po članku 164. Zakona o radu podrazumijeva radni odnos u tom društvu, i što je, ponavljamo, zakonom predviđena pozicija koja sama po sebi nije sporna. Zasebno je pitanje primjene Kodeksa: istodobni radni odnos s društvom i

članstvo u njegovu Nadzornom odboru dvije su okolnosti koje je potrebno uzeti u obzir pri procjeni postojanja potencijalnog sukoba interesa kod konkretnih odluka Vijeća koje se tiču tog društva. Upravo su takve situacije razlog zbog kojeg Kodeks predviđa prethodno deklariranje interesa (čl. 8. st. 1.), mogućnost traženja mišljenja Odbora (čl. 7. st. 2.) i, kada su ispunjeni uvjeti iz članka 8. stavka 2., izuzeće od sudjelovanja u donošenju konkretne odluke.

Kod kojih odluka posebno treba provjeriti postoji li razlog za izuzeće

Članak 8. Kodeksa ne propisuje zatvoren popis odluka kod kojih postoji obveza izuzeća. Kriterij je materijalan: utječe li konkretna odluka na vlastiti poslovni interes vijećnika ili druge interese navedene u toj odredbi. Zbog toga posebnu pozornost treba obratiti na odluke koje neposredno uređuju odnos Općine i trgovačkog društva s kojim je vijećnik poslovno, radno ili funkcionalno povezan. Na dnevnim redovima Općinskog vijeća takve se situacije redovito pojavljuju:

- izvješća o radu i poslovanju društva — Vijeće ocjenjuje rad društva s kojim vijećnika veže plaća, naknada ili nadzorna funkcija;
- odluke i zaključci kojima se sredstva posebno usmjeravaju društvu — kapitalne pomoći, subvencije, povećanje temeljnog kapitala, sredstva za povjerene poslove;
- odluke o povjeravanju komunalnih ili drugih poslova društvu i pripadajući ugovori;
- suglasnosti na cjenike i opće uvjete usluga koje društvo naplaćuje — o njima izravno ovise njegovi prihodi;
- odluke o davanju općinske imovine društvu na upravljanje ili korištenje;
- odluke o raspodjeli dobiti ili pokriću gubitka društva, kad ih donosi ili potvrđuje Vijeće;
- akti o naknadama i imenovanjima koji se tiču tijela društva.

Kod svake od tih točaka ne tvrdi se unaprijed da izuzeće postoji — primjenjuje se test iz članka 8. Postupak koji Kodeks traži nije kompliciran: vijećnik potencijalni sukob interesa deklarira "na odgovarajući način" (čl. 8. st. 1.) — u praksi je, radi transparentnosti i dokazivosti, najprimjerenije to učiniti na sjednici i evidentirati u zapisniku — a kada su ispunjeni uvjeti iz stavka 2., izuzima se od donošenja odnosno sudjelovanja u donošenju konkretne odluke, što također treba jasno evidentirati u zapisniku. Kod većine navedenih situacija izuzeće možda neće promijeniti ishod glasovanja, ali transparentno postupanje jača povjerenje građana da je mogući osobni interes prepoznat i pravilno razriješen.

Transparentnost Nadzornog odbora: što je društvo dužno objavljivati — i kada je zadnje objavilo

Komunalac Fažana d.o.o., kao trgovačko društvo u vlasništvu Općine, tijelo je javne vlasti u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15, 69/22). Taj Zakon u članku 10. stavku 1. propisuje obvezu da tijela javne vlasti na svojim internetskim stranicama, na lako pretraživ način, pravodobno objavljuju, među ostalim: opće akte i odluke koje donose, a kojima se utječe na interese korisnika (točka 2.) te zaključke sa službenih sjednica, službene dokumente usvojene na tim sjednicama i informacije o radu formalnih radnih tijela kada se odlučuje o pravima i interesima korisnika (točka 12.). Zakon, dakle, ne traži nužno objavu integralnog zapisnika svake sjednice — ali objavu zaključaka i usvojenih dokumenata traži, osim kada postoje zakonska ograničenja prava na

pristup informacijama (čl. 10. st. 2.), i to nije stvar dobre volje nego trajna zakonska obveza.

Društvo je u prethodnom mandatu Nadzornog odbora išlo i korak dalje od zakonskog minimuma: na stranicama su objavljivani pozivi, integralni zapisnici i izjave članova. Prema stanju javnih objava na dan ove analize, ta je praksa stala:

- posljednji objavljeni zapisnik sjednice Nadzornog odbora: 10. sjednica, objavljena u prosincu 2024. — prethodni saziv;
- posljednji objavljeni poziv na sjednicu Nadzornog odbora: 11. sjednica, 16. prosinca 2024. — prethodni saziv;
- posljednja objavljena odluka o naknadama članova Nadzornog odbora: 15. rujna 2021.;
- za aktualni saziv Nadzornog odbora (imenovan 20. studenoga 2025.) objavljen je samo zapisnik Skupštine o imenovanju — ni jedan poziv, zaključak, zapisnik ni izjava člana.

Ako je Nadzorni odbor u novom sazivu održavao sjednice i donosio zaključke, njihova je objava zakonska obveza koju treba provjeriti i ispuniti. Ako sjednice nisu održavane, Klub će zatražiti službenu informaciju o tome te o načinu na koji je Nadzorni odbor u tom razdoblju obavljao svoju nadzornu funkciju. Klub vijećnika IDS-a ovo će pitanje postaviti i kao formalno vijećničko pitanje.

Tijela koja bi o svemu ovome trebala odlučivati

Kodeks je predvidio cjelovit mehanizam: Odbor za sprečavanje sukoba interesa — s predsjednikom koji ne smije biti nositelj političke dužnosti ni član stranke i s jednim članom iz redova predstavničke manjine — prati primjenu Kodeksa u prvom stupnju, provodi postupak i Općinskom vijeću dostavlja prijedlog odluke s prijedlogom sankcije (čl. 10.–18.); o povredi odlučuje samo Općinsko vijeće, koje može izreći opomenu, upozorenje ili preporuku, uz objavu odluke na mrežnim stranicama Općine (čl. 19.); Vijeće časti odlučuje u drugom stupnju po prigovoru (čl. 21.–26.); predviđena je i sudska zaštita upravnim sporom (čl. 27.).

U javno dostupnim aktima Općinskog vijeća od donošenja Kodeksa 2022. godine Klub vijećnika IDS-a nije pronašao odluke o imenovanju ni Odbora za sprečavanje sukoba interesa ni Vijeća časti, pa je od Općine formalnim putem zatraženo njihovo konstituiranje, čime će se ujedno službeno razjasniti jesu li ikada bila imenovana. Praktična posljedica njihova nepostojanja je izravna: vijećnik koji je u dvojbi nema kome uputiti zahtjev za mišljenje (čl. 7. st. 2. Kodeksa), građanin koji uoči mogući sukob interesa nema kome podnijeti prijavu (čl. 11.), a Kodeks — akt koji je Vijeće samo donijelo — ostaje bez tijela koja bi ga provodila. Obveze deklariranja i izuzeća iz članka 8. pritom vrijede i bez tih tijela, jer ne ovise ni o čijoj odluci — ali mehanizam prethodne provjere, koji Kodeks vijećnicima jamči, bez Odbora ne postoji.

Praktični podsjetnik za svakog vijećnika

1. Imam li 5 % ili više udjela u nekom poslovnom subjektu? → pisana obavijest predsjedniku Općinskog vijeća u roku od 15 dana (čl. 4. st. 3. ZSSI). Rok teče od stupanja na dužnost ili stjecanja udjela — ali obavijest podnesena i naknadno bolja je od nepodnesene.

2. Je li moja firma, ili firma člana moje obitelji, u poslovnom odnosu s Općinom, Komunalcem ili drugom pravnom osobom kojoj je Općina osnivač ili član? → pisana obavijest Općinskom vijeću u roku od 15 dana od stupanja u taj odnos (čl. 4. st. 5. ZSSI).
3. Radim li u subjektu o kojem Vijeće odlučuje, primam li od njega naknadu ili sam u njegovu tijelu? → interes deklarirati na odgovarajući način, najbolje na sjednici u zapisnik, i kod svake konkretne odluke procijeniti postoji li razlog za izuzeće (čl. 8. Kodeksa).
4. U dvojbi sam? → Kodeks nalaže zatražiti mišljenje Odbora za sprečavanje sukoba interesa (čl. 7. st. 2.) — tijela koje tek treba konstituirati, što je dodatni razlog da to učinimo zajednički.

Što je Klub IDS-a poduzeo i što predlaže

Klub vijećnika IDS-a detektirao je opisane praznine i uputio Općinskom vijeću formalni Prijedlog zaključka o konstituiranju Odbora za sprečavanje sukoba interesa i Vijeća časti, predan putem pisarnice Općine pod oznakom KLASA: 024-02/26-01/0019. Paralelno su, radi utvrđivanja činjeničnog stanja, podneseni zahtjevi za pristup informacijama o dokumentaciji Nadzornog odbora Komunalca Fažana d.o.o.

Prijedlog Kluba nije uperen ni protiv koga — tijela iz Kodeksa sastavljena su tako da u njima sudjeluju i većina i manjina, a predsjednik prvostupanjskog Odbora mora biti osoba javnog ugleda izvan politike. Konstituiranjem tih tijela svi vijećnici, neovisno o stranačkoj pripadnosti, dobivaju isto: mjesto gdje mogu zatražiti mišljenje prije nego što pogriješe, jasna pravila umjesto improvizacije i javno dostupnu evidenciju koja štiti i vijećnike i povjerenje građana.

Klub IDS-a stoga poziva sve vijećnike da prijedlog podrže, a Općinu da objavi popis udjela vijećnika koji je po članku 4. stavku 4. ZSSI-ja dužna objavljivati i ažurirati. Pravila već postoje — donijelo ih je ovo isto Vijeće. Preostaje samo da ih počnemo primjenjivati.

Klub vijećnika IDS-a u Općinskom vijeću Općine Fažana-Fasana

Slušamo. Predlažemo. Djelujemo.

Kontakt: info@ids-fazana.eu · ids-fazana.eu