



РЕПУБЛИКА СРПСКА
РЕПУБЛИЧКА КОМИСИЈА ЗА УТВРЂИВАЊЕ СУКОБА ИНТЕРЕСА
У ОРГАНИМА ВЛАСТИ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Трг јасеновачких жртава 4, Бања Лука, тел: 051/360-221, факс: 051/360-224
www.sukobinteresa-rs.org, E-mail: kontakt@sukobinteresa-rs.org

Број: 02-1652/25/26-1, О.С.

Датум: 28.01.2026. године

Предмет: Правно мишљење у вези са примјеном Закона о спречавању сукоба интереса у органима власти Републике Српске (питање: да ли је сукоб интереса када одборник учествује у гласању о властитом избору, односно именовању на јавну функцију, укључујући и када гласа сам за себе?)

ПРАВНО МИШЉЕЊЕ

1. Увод

Комисија за жалбе, као другостепени орган, доставила је допис Републичкој комисији за утврђивање сукоба интереса у органима власти Републике Српске (у даљем тексту: Комисија) под насловом „Упозорење на обавезу поштовања одлука Комисије за жалбе и судске праксе“, број: 01-172-7/25 од 25.12.2025. године.

У наведеном допису Комисија за жалбе наводи да Комисија, као првостепени орган, континуирано не поступа по коначним рјешењима Комисије за жалбе донесеним у више предмета који се односе на исто правно питање. Наиме, Комисија за жалбе је заузела јасан став у вези са питањем права одборника да учествују у гласању о избору, односно именовању на јавну функцију, укључујући и гласање за самог себе, при томе утврђујући да такво поступање није противно Закону о спречавању сукоба интереса у органима

власти Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, бр. 73/08, 52/14 и 90/23) и да не представља сукоб интереса.

Нарочито се истиче да је овакав став заступљен и у судској пракси и ставу Врховног суда Републике Српске у Пресуди број: 11 0 У 015313 15 Увп од 01.02.2018. године у којој стоји да одредба члана 3. став (1) Закона о спречавању сукоба интереса у органима власти Републике Српске, принципи дјеловања, налаже изабраном представнику да сам оцијени да ли се његово поступање може окарактерисати као савјесно и одговорно понашање. Даље се наводи да „... ниједном одредбом закона није забрањено лицу да приликом избора на одређену дужност искористи право да гласа за свој избор или избор члана породице, осим ограничења наведеног у одредби члана 6. став (2) Закона“.

1.1.Рјешења Комисије за жалбе

У образложењу својих аката, Комисија за жалбе наводи да се ситуација у којој одборник на сједници скупштине јединице локалне самоуправе гласа сам за себе, за властито именовање на мјесто руководиоца јавне установе, не може подвести под забрану из члана 9. тачка д) Закона о спречавању сукоба интереса у органима власти Републике Српске (Рјешење Комисије за жалбе, бр. 01-27-3/22 од 15.03.2022. године); нити да када одборник гласа за себе да постане предсједник скупштине, то не потпада под члан 9. тачка и) истог закона, јер „у поменутој одредби није дефинисана забрана одборнику да гласа за себе приликом избора на одређену функцију...“, те се додаје „...одборник који обавља функцију предсједника скупштине не остварује никакву накнаду за обављање функције, него ступа у радни однос, те остварује право на плату... дакле, предсједник скупштине за свој рад прима плату, те остаје нејасно какву другу корист именовањем на функцију предсједника именовани остварује“. Па се закључује да „побијано Рјешење не даје објашњење на који начин је М.С. ставио приватни интерес изнад јавног, тиме што је изабран за предсједника скупштине“ (Рјешење Комисије за жалбе, бр. 01-120-2/25 од 12.09.2025. године). Надаље, у рјешењима срећемо и следећа објашњења: поред тога што није доказано да ли је жалиоцу законом забрањено да гласа, није утврђено нити да ли је одборник у конкретном случају уопште гласао за свој избор на мјесто руководиоца јавне установе, јер се не може доставити конкретан доказ о појединачном гласању. По ставу Комисије за жалбу, треба да се утврди и оцијени да ли би одборник „евентуалним гласањем за свој избор и именовање за в.д. директора ЈЗУ Дом здравља Угљевик, ставила приватни интерес изнад јавног...“?; те да „...није видљиво који приватни интерес одборника Ц.Д. је у сукобу са јавним интересом, нити на који начин је именовање за в.д. директора ЈЗУ Дом здравља Угљевик утицало или могло утицати на њену непристрасност у обављању јавне функције одборника Скупштине општине Угљевик“?

1.2. Пресуда Врховног суда Републике Српске, бр. 11 0 У 015313 15 Увп од 01.02.2018.

У предметној пресуди Врховног суда Републике Српске радило се такође о ситуацији у којој је одборник у скупштини општине гласао за свој властити избор на позицију руководиоца јавне установе. Истина је да се констатује да члан 3. Закона (принципи дјеловања) налаже изабраном представнику да сам оцијени да ли се његово поступање може окарактерисати као савјесно и одговорно. Међутим, Врховни суд такође констатује и да правилна примјена материјалног права захтијева да управни орган, али и нижестепени суд, утврди и оцијени да ли је обављањем изборне функције и гласањем за свој избор за директора ЈУ Дома здравља, тужилац ставио свој приватни интерес изнад јавног. Констатује се да се у предметном случају ради о јавној установи, а не јавном предузећу, па се зато не може говорити о примјени члана 6. Закона о спречавању сукоба интереса у органима власти Републике Српске, „...*па се за сада не може прихватити закључак надлежних комисија и нижестепеног суда да се тужилац нашао у сукобу интереса, јер поменута одредба закона ограничава, односно искључује гласање изабраног представника о оним питањима која се тичу привредног друштва...*“.

Суд се бави процесним питањим и истиче низ процедуралних грешака које оспоравају законитост првостепеног и другостепеног поступка и њихових одлука и наводи да је „...*првостепена комисија засједала и одлуку донијела у суботу која је нерадни дан, а како нема записника о вијећању и гласању, то се не може утврдити да ли је првостепена одлука, која са оспореном одлуком чини правно јединство, донијета у складу са наведеним одредбама ЗОУП, Закона и Пословника*“.

Суд се још једном враћа на члан 6. Закона и констатује да ниједном одредбом закона није забрањено лицу да приликом избора на одређену дужност искористи право, па да гласа за свој избор, осим ограничења у поменутом члану.

На крају, суд још једном истиче процесно-правне елементе као разлоге за своју одлуку и да је онемогућавањем увида у спис странка онемогућена да квалитетно и аргументовано образложи разлоге изјављивања правног средства, а што у крајњем има за посљедицу повреду права на правично суђење, а који принцип се односи и на рад органа управе или посебних комисија. Зато суд закључује да је „...*побијаном пресудом остварен разлог повреде закона повреде закона из одредбе члана 35. став 2. ЗУС, па се на основу одредаба члана 40. став 1. и 2. истог закона, захтјев уважава, побијана пресуда преиначава тако да се тужба уважава и оспорени акт поништава, јер су њиме остварени разлози из члана 10. тачка 2. и 4. ЗУС*“.

2. Правна анализа

2.1. Појам сукоба интереса

Тек од средине 1990-их година, међународна заједница је почела активније да се бави проблемом корупције и области сукоба интереса, као њеном превенцијом. У овом периоду настају неки од најважнијих докумената у области сукоба интереса, првенствено из међународних организација и институција попут Савјета Европе, Уједињених нација, *OECD* и сл. Ове организације су донијеле читав низ докумената (конвенције, препоруке, смјернице) у којима су дефинисани основни концепти и појмови везани за област сукоба интереса.

У овим међународним документима срећемо дефиниције сукоба интереса, као што су: „Сукоб интереса је термин за ситуације у којима појединац који обавља одређену јавну функцију или дјелатност, долази у прилику да својом одлуком или другим дјеловањем погодује себи или блиским особама, друштвеним групама или организацијама, а на штету јавног интереса“; или „Сукоб интереса постоји када јавни званичници имају приватни интерес који утиче или може утицати на законито, објективно и непристрасно вршење њихових јавних функција“ и сл. Оно што треба нагласити у овим дефиницијама су формулације "долази у прилику", "може утицати", "може негативно одражавати", итд. Према томе, довољан је сам чин стављања у изглед ситуација сукоба интереса, а не сам чин дјеловања. Зато се сукоб интереса означава и као "потенцијалан", поред оних који су описани као "актуелни/стварни" сукоби интереса. Дакле, треба избјегавати и ситуације стављања у изглед сукоба интереса, нечега што може довести до тога, како би се смањио ризик за углед те организације/органа/привредног друштва, као и интегритет и углед самог јавног функционера. Битна је перцепција јавности, како би јавност сагледала сваку појединачну ситуацију, да ли је јавни функционер сачувао свој интегритет и јавну службу у сваком појединачном случају, тј. да ли би разумна особа, која има знање о релевантним чињеницама, закључила да би приватни интерес јавног службеника могао непрописно утицати на понашање или доношење одлука.¹

Данас су многе свјетске државе усвојиле низ препорука и смјерница из ових међународних извора и тако ускладиле своје законодавство са њима. У складу са наведеним међународним смјерницама је и наш Закон о спречавању сукоба интереса у органима власти Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, бр. 73/08, 52/14 и 90/23). Дух закона јасно истиче интенцију законодавца да јавну функцију ослободи било каквог утицаја приватног интереса који се може појавити приликом обнашања јавне функције. Законодавац је овај критеријум поставио високо и пооштрио његово тумачење, јер прописује да сукоб интереса постоји и кад приватни интерес „изгледа да може утицати, на непристрасно и објективно вршење његове дужности“.

¹ *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*, OECD, 2005., стр. 13

Ово се види и из дефиниције приватног интереса која је постављена доста широко и „укључује било коју предност“ за њега/њу и повезана им лица. Овај дух закона разрађен је и кроз принципе дјеловања из члана 3. који су прописани као поношање јавних функционера. Њихова природа законског принципа указује да су то само основе приликом њиховог дјеловања, тј. минимални праг који је потребан приликом њиховог обнашања дужности.

Преведено на конкретан случај, сама чињеница да неко учествује у гласању о властитом избору на јавну функцију је очигледан примјер здраворазумске сумње у објективно и непристрасно понашање у таквом случају (критериј који је потребан за област сукоба интереса). Приватни финансијски интерес у виду плате/накнаде и осталих бенефиција јавне позиције, изазивају оправдану сумњу у јавности да би се учествовањем у доношењу једне такве одлуке могао приватни интерес ставити изнад јавног.

Битно је напоменути и да се не ради о кривичном поступку и стављању на терет чињења неког кривичног дјела (нпр. забрана злоупотребе службеног положаја), гдје су онда критеријуми много другачији и гдје се приступа прикупљању конкретних доказа (нпр. гласања), као битног обиљежја конкретног кривичног дјела. Супротно томе, област сукоба интереса је први и најмекши начин борбе против корупције, тј. покушава се предухитрити и утицати да се што више смање ситуације из којих може настати корупција. Сукоб интереса сам по себи не представља корупцију, али се често назива предворјем корупције, јер особа у таквој ситуацији врло лако може злоупотребити јавне ресурсе и своју позицију.

2.2. Тумачење закона као препрека или остварење циља закона?

У поменутих Рјешењима Комисије за жалбе наводи се да када одборник гласа за себе да постане предсједник скупштине, то не потпада под члан 9. тачка и) истог закона, јер „у поменутој одредби није дефинисана забрана одборнику да гласа за себе приликом избора на одређену функцију...“.

Овдје је потребно истаћи да се тумачење правних норми састоји од примјене читавог низа техника и метода од стране оног субјекта којем је тумачење неопходно или којем спада у надлежност тумачење правних норми. Тако да имамо разне методе и технике тумачења (језичко, логичко, систематско, историјско, циљно итд.). Јасно је да закон никада не може предвидјети сваки појединачан акт људског дјеловања као забрањен (због обимности људских радњи), него се често поред позитивне енумерације користи и генерална клаузула. У конкретном случају, и поред члана 9. став ж) који конкретно говори о утицају на добивање послова од органа власти, имамо и генералну клаузулу у члану 9. став и) Закона. Да би одређену фактичку ситуацију могли подвести под конкретну правну норму, није могуће користити само језичко тумачење, него је потребно примјенити и правила логичког тумачења (користити правила логике), систематског тумачења (изолована норма

се доводи у везу са другим правним нормама које су релевантне за истраживање значења) и циљног тумачења (намјера законодавца коју је хтио постићи доношењем предметног закона). Дакле, потребно је одређено чињенично стање и генералну клаузулу довести у везу са основном дефиницијом у закону и законским начелима.

Сходно томе, ако се узме у обзир већ поменути низак праг који је законодавац поставио у дефиницији сукоба интереса („изгледа да може утицати“), дефиниције приватног интереса која је постављена доста широко и „укључује било коју предност“, те читајући правне принципе на којима су изграђене конкретне законске норме, јасно је да одборник који учествује у гласању приликом властитог избора на јавну функцију чини повреду закона. Ради се о избору за заснивање радног односа, те је у питању остваривање финансијског интереса (новчани износ у виду плате/накнаде коју не би добио, да није изабран на дату позицију). Поред тога, принципи савјесности, непристрасности, отворености и вјеродостојности налажу јавним функционерима да не гласају за одлуке које се тичу њиховог властитог интереса. Када јавни функционер одлучује о властитом статусу и бенефицијама, то представља основну карактеристику сукоба интереса. Наведено може довести до нарушеног повјерења јавности, јер се јавни ресурси додјељују себи и отвара ризик да одлуке буду вођене интересима власника функције, а не јавним интересом. Међународни стандарди и етички кодекси наглашавају да се избјегну овакве ситуације у којима одлуке носилаца јавних функција утичу директно на њихов статус и личну корист. Наведени став је истакнут и у декларацијама међународних тијела (нпр. Савјет Европе, OECD и сл.), одакле је преузет у многим европским законодавствима и кодексима.

2.3. Позивање на судску праксу

У образложењу својих одлука, Комисија за жалбе, као један од аргумената за своје правне ставове, наводи и да је такав став судске праксе, позивајући се на Пресуду Врховног суда Републике Српске, бр. 11 0 У 015313 15 Увп од 01.02.2018. Иако судска пракса није формални извор права, тачно је да судска пракса креирана од стране Врховног суда Републике Српске постаје фактички извор права, јер нижестепени судови најчешће прихватају правну аргументацију у тим пресудама, због ауторитета који стоји иза тих правних објашњења.

Истина је да се констатује да принципи из члан 3. Закона налажу изабраном представнику да сам оцијени да ли се његово поступање може окарактерисати као савјесно и одговорно, али се такође констатује и да правилна примјена материјалног права захтијева да управни орган, али и нижестепени суд, утврди и оцијени да ли је обављањем изборне функције и гласањем за свој избор за директора ЈУ Дома здравља, тужилац ставио свој приватни интерес изнад јавног. Поред тога, суд констатује да ниједном одредбом закона није забрањено лицу да приликом избора на одређену дужност искористи право, па да гласа за свој избор, али то говори у контексту такве забране у члану 6. Закона која се само односи

на привредна друштва и да се предметна ситуација не може подвести под наведени члан. Међутим, у конкретном случају потребно је истакнути неколико битних околности.

Као прво, једна судска пресуда не чини судску праксу, него правно схватање суда у том конкретном случају. О судској пракси можемо говорити тек када исто или слично правно схватање постане устаљен начин на који суд или судови одлучују у већем броју судских одлука. Поред наведеног, важно је истаћи и да Врховни суд Републике Српске обезбјеђује јединствену примјену закона и путем заузимања начелних ставова на својим сједницама, ради усаглашавања судске праксе о питањима које оцијени да су од значаја за јединствену примјену закона у Републици Српској.

Као друго, оно што је много важније, у наведеној пресуди Врховног суда РС није заузето јасно правно схватање по наведеном питању, него су у питању процесни разлози. У образложењу се не говори о материјалноправној аргументацији, него је фокус стављен на процесноправне елементе и оваква пресуда је донесена због повреде процесних правила. Сходно томе, истиче се низ процедуралних пропуста: да је одлука донесена у суботу (нерадни дан), да нема записника о вијећању и гласању, да је онемогућено странци да изврши увид у спис (повреда права на правично суђење) и сл. Због свега наведеног, суд се уопште није бавио правном аргументацијом у материјалном смислу и ситуацијом сукоба интереса, него суд закључује да је дошло до низа процедуралних грешака, због којих је одлучио као у диспозитиву, па су и правни основи пресуде одредбе које регулишу поступање у случају повреде процесних правила (члан 10. тачке 2. и 4. Закона о управним споровима).

3. Закључак

На основу изложеног чињеничног стања и примјене релевантних законских одредби, Комисија даје следеће правно мишљење:

Постоји сукоб интереса у ситуацији када одборник у скупштини јединице локалне самоуправе учествује у гласању о властитом избору на мјесто руководиоца јавне установе или другог јавног органа.

У питању је приватни финансијски интерес у виду плате/накнаде и осталих бенефиција јавне функције, па наведена ситуација изазива разумну сумњу у јавности да доношење једне такве одлуке изгледа да може утицати на непристрасно и објективно поступање приликом гласања. Овакво дјеловање потпада под законску дефиницију сукоба интереса из члана 2., представља повреду принципа дјеловања изабраних представника из члана 3. и повреду изричите забране из члана 9. под ж) и и) Закона о спречавању сукоба интереса у органима власти Републике Српске (став под ж) говори конкретно о утицају на добивање

послова од органа власти, док је под и) генерална клаузула која предвиђа било који други начин када се користи свој положај и утиче се на јавне одлуке које доносе личну корист, повластицу или право).

- *Прилог: релевантне одредбе Закона о спречавању сукоба интереса у органима власти Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, бр. 73/08, 52/14 и 90/23)*

Маст. прав.

Роберт Видовић

Предсједница Комисије

Обренка Слијепчевић

ЗАКОН О СПРЕЧАВАЊУ СУКОБА ИНТЕРЕСА У ОРГАНИМА ВЛАСТИ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Члан 2

Дефиниција

(1) Сукоб интереса постоји у ситуацијама у којима изабрани представник, носилац извршне функције или савјетник има приватни интерес који је такав да може утицати, или изгледа да може утицати, на непристрасно и објективно вршење његове дужности.

(2) Приватни интерес изабраног представника, носиоца извршне функције или савјетника укључује било коју предност за њега или његову породицу и друга лица или организације са којима је он имао или има пословне, политичке и друге везе.

Члан 3

Принципи дјеловања

(1) Изабрани представници, носиоци извршних функција и савјетници у обављању јавне функције дужни су да се понашају савјесно и одговорно, законито, непристрасно и часно, придржавати се принципа одговорности, поштења, савјесности, отворености и вјеродостојности, те да се придржавају етике позива и функције коју обављају.

(2) У обављању јавне функције изабрани представници, носиоци извршних функција и савјетници не смију свој приватни интерес стављати изнад јавног интереса.

(3) Изабрани представници, носиоци извршних функција и савјетници су лично одговорни за своје дјеловање у обављању функција на које су изабрани, односно именовани и политички су одговорни грађанима који су их изабрали или органима власти који су их именовали.

(4) Изабрани представници, носиоци извршних функција и савјетници не смију користити јавну функцију за личну добит или добит лица које је са њима повезано и не смију бити ни у каквом односу зависности према лицима која би могла утицати на њихову објективност.

Члан 9

Забрањене активности

Осим ако је одредбама овог закона прописано другачије, изабраним представницима, носиоцима извршних функција и савјетницима забрањено је:

...

ж) утицати на добивање послова или наруџби од органа власти у циљу стицања материјалне или нематеријалне користи за себе или другога;

...

и) на други начин користити свој положај, како би утицали на одлуке законодавне, извршне или судске власти, те тако постигли личну корист или корист других лица, неку повластицу или право, закључили правни посао или на други начин интересно поговарали себи или другом лицу.

Члан 13

Орган за спровођење Закона

(1) Поступак за утврђивање сукоба интереса спроводи Комисија, као независни орган.

Члан 15

Надлежност Комисије

Комисија има следеће надлежности:

а) дјелује на основу овог закона како би осигурала одговорност и вјеродостојност изабраних представника, носилаца извршних функција и савјетника водећи рачуна о заштити интегритета функције, а не лица које врши ту функцију,

...

в) доноси одлуке о томе да ли неко дјеловање или пропуст дјеловања представља кршење овог закона,

...