

**KPK**REPUBLIKA SLOVENIJA
KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE
VLADAVINA PRAVA | INTEGRITETA | TRANSPARENTNOST

Številka: 06240-2/2018-56 22020

Datum: 15.11.2018

Jernej Stare**Videm 102****1312 VIDEM-DOBREPOLJE****E: jernej.stare@gmail.com****ZADEVA: POJASNILO GLEDE UPORABE ZAKONA O INTEGRITETI IN PREPREČEVANJU KORUPCIJE****V zvezi: vaše e-sporočilo z dne 12. 11. 2018, dopolnitev 14. 11. 2018**

Spoštovani,

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: komisija) je z e-naslova jerjen.stare@gmail.com prejela vprašanje, ki se nanaša na uporabo in razlago Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (uradno prečiščeno besedilo) (ZIntPK-UPB2) (Uradni list RS, št. 69/11), dalje ZIntPK. Sprašujete oziroma želite pojasnilo glede (1.) ali je funkcija člana občinskega sveta združljiva s funkcijo predsednika v svetu staršev javnega zavoda oziroma ali je s funkcijo člana sveta javnega zavoda, (2) na kakšen način se je dolžan občinski svetnik izogibati nasprotju interesov ter prosite za navedbo pravne podlage, in (3) ali obstajajo še kakšna priporočila za vzpostavitev dobre prakse.

Ker lahko avtentično razlago posameznih določb zakona daje le Državni zbor, vam na podlagi informacij, ki ste jih posredovali, v nadaljevanju skladno z 8. alinejo 1. odstavka 12. člena ZIntPK posredujemo neobvezno mnenje komisije v zvezi z vašim vprašanjem.

Uvodoma pojasnjujemo, da komisija ni pristojna za podajo odgovorov glede konkretnih primerov, poleg tega tudi ne razpolaga s točnimi oziroma z vsemi potrebnimi podatki, na podlagi katerih je mogoče podati ustrezen in pravilen odgovor. Komisija lahko v okviru svojega delovnega področja posreduje nezavezujoča pojasnila v zvezi s tistimi zakonskimi določbami, ki sodijo v delovno področje komisije, kot na primer ZIntPK. Glede na navedeno vam v nadaljevanju posredujemo naslednja pojasnila.

Komisija je pri odgovoru na vaše vprašanje izhajala iz določb Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07-uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/08, 51/10, v nadaljevanju ZLS) in določb ZIntPK, ki urejajo nezdružljivost funkcij.

Nezdružljivost člana občinskega sveta z drugimi funkcijami ali dejavnostmi primarno ureja 37. b člen ZLS, ki v drugem odstavku določa, da funkcija člana občinskega sveta ni združljiva s funkcijo župana, članstvom v nadzornem odboru in z delom v občinski upravi ali službi ožjega dela občine ter z drugimi dejavnostmi, za katere tako določa zakon. Ta zakon je ZIntPK, ki v drugem odstavku 27. člena določa, da nepoklicni funkcionar (član občinskega sveta) ne sme biti član oziroma opravljati dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v gospodarskih družbah, gospodarskih interesnih združenjih, zadrugah, **javnih zavodih**, javnih skladih, javnih agencijah in drugih osebah javnega ali zasebnega prava, **če po svoji funkciji opravlja nadzor nad njihovim delom**. Med te osebe ne sodijo društva, ustanove in politične stranke.

Po 29. členu ZLS je občinski svet najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine in je pristojen za sprejem statuta občine, odlokov in drugih občinskih aktov, prostorskih in drugih planov razvoja občine, za sprejem občinskega proračuna in zaključnega računa, za nadzor nad delom župana, podžupana in občinske uprave glede izvrševanja odločitev občinskega sveta, odloča o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja ter odloča o drugih zadevah, ki jih določa zakon in statut občine.

Kot je v odločbi U-I-239/10-16 zapisalo Ustavno sodišče RS, **izvajanje neposrednega nadzora pomeni**, da ima posamezen funkcionar v okviru svojih pooblastil nalogo, da brez posredovanja drugih oseb ali organov skrbi za pravilno ravnanje oseb javnega ali zasebnega prava (prim. odstavek 7 navedene odločbe). Iz tega izhaja, da je opravljanje neposrednega nadzora nad delom posameznega subjekta **dejansko vprašanje, ki v vsakem konkretnem primeru zahteva presojo možnosti oziroma obsega nadzora, ki ga lahko funkcionar vrši nad delovanjem posameznega subjekta v svojstvu svoje funkcije oziroma pooblastil**. Pri tem je treba v osnovi izhajati iz namena prepovedi članstva, ki je v tem primeru jasen – posameznik ne more kot javni funkcionar nadzirati delovanja organa ali subjekta, katerega član je. To bi namreč pomenilo, da vsaj v določenem delu nadzira samega sebe, kar najmanj ustvarja videz, da kot funkcionar – nadzornik ne bo deloval nepristransko in objektivno.

Ne glede na navedeno pa je potrebno izpostaviti še tabelo o nezdržljivosti funkcij, ki je objavljena na spletni strani komisije (prilagamo pa vam jo v prilogi), iz katere izhaja (uskajena je bila tudi s pristojno službo za lokalno samoupravo), da je funkcija občinskega svetnika (nepoklicni funkcionar) združljiva s funkcijo člana sveta javnega zavoda (organ upravljanja). Glede članstva v svetu staršev ugotavljamo, da ne gre za eno od pravnih oseb, za katere bi ZIntPK določal nezdržljivost s funkcijo občinskega svetnika.

Dodatno pa opozarjamo, da je oseba, tako kot občinski svetnik kot tudi kot član sveta javnega zavoda, dolžna paziti na izogibanja nasprotju interesov. V nadaljevanju na kratko pojasnujemo določbe ZIntPK. Določbe o nasprotju interesov vsebuje ZIntPK v 12. točki 4. člena, v katerem opredeljuje nasprotje interesov kot okoliščine, v katerih zasebni interes uradne osebe vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog. Zasebni interes uradne osebe po 13. točki 4. člena pomeni premoženjsko ali nepremoženjsko korist zanjo, za njene družinske člane, s katerimi ima ali je imela osebne, poslovne ali politične stike. Družinski člani so zakonec, otroci, posvojenci, starši, posvojitelji, bratje, sestre in osebe, ki s posameznikom živijo v skupnem gospodinjstvu ali v zunajzakonski skupnosti (7. točka 4. člena). Iz navedenih določb izhaja, da se nasprotje interesov ugotavlja za **uradne osebe**, med katere po 10. točki 4. člena ZIntPK sodijo funkcionarji (to so tudi občinski svetniki), uradniki na položaju in drugi javni uslužbenci, poslovne osebe in člani organov upravljanja in nadzora v subjektih javnega sektorja in nastane tedaj, ko je izkazan zasebni interes osebe, ki vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih **javnih nalog**. Pri ugotavljanju nasprotja interesov je potrebno upoštevati vse okoliščine konkretnega primera, ki lahko kažejo na to, da bo uradna oseba zaradi svojih osebnih interesov pristransko ali neobjektivno opravljala svoje javne naloge.

V enem od naših odgovorov¹, dostopnih na spletni strani komisije, je komisija podala tudi podrobnejše tolmačenje drugega odstavka 37. člena ZIntPK ter pojasnila, da kar se tiče določbe drugega odstavka 37. člena ZIntPK, ta določba ureja širši pojem nasprotja interesov, in sicer na ravni načelne norme. V tej določbi je pojem zasebnega interesa potrebno razumeti širše od opredelitve »zasebnega interesa uradne osebe,« ki je vsebovan v 13. točki 4. člena ZIntPK in podrobneje predstavljen zgoraj. V sklopu drugega odstavka 37. člena ZIntPK je torej relevanten zasebni interes kogarkoli in ne zgolj uradne osebe, njenih družinskih članov ter fizičnih in pravnih oseb, s katerimi ima uradna oseba osebne, poslovne ali politične stike, pri čemer se zasebni interes (uradne osebe ali kogarkoli drugega) prav tako kaže v obliki premoženjske ali nepremoženjske koristi. Glede na navedene razsežnosti pojma zasebnega interesa v tej določbi je seveda jasno, da zakon posamezniku prepoveduje uporabo funkcije ali službe v javnem sektorju za to, da sebi ali drugemu uresniči kakšen nedovoljen zasebni interes. Uradna oseba, ki npr. skladno z zakonom pozitivno odloči o pravici ali koristi posameznika, je pri opravljanju svoje funkcije ali službe temu posamezniku uresničila zasebni interes, ki pa je seveda dovoljen, če je uradna oseba pri obravnavi in odločanju v tej zadevi spoštovala vse relevantne predpise. Za uresničitev nedovoljenega zasebnega interesa pa bo šlo takrat, ko bo

¹ Odgovor komisije z dne 26.4.2012 št. 06262-1/2012,74

uradna oseba sebi ali drugemu pridobila premoženjsko ali nepremoženjsko korist na nedovoljen način, se pravi s kršenjem, zaobidom ali napačnim tolmačenjem predpisov, v primerih aktivnosti ali situacij, ki niso pravno urejene, pa z ravnanjem v škodo javnih sredstev in/ali v škodo svoje javne funkcije oziroma službe. Pri uresničitvi nedovoljenega zasebnega interesa sebi ali drugemu torej pogosto ne bo šlo za uporabo, ampak za zlorabo funkcije oziroma službe v javnem sektorju. Takšnih dejanj se mora uradna oseba strogo izogibati oziroma vzdržati, v primeru dvoma pa dati prednost javnemu interesu oziroma ravnati tako, da sta maksimalno zaščiten ugled in integriteta oziroma zaupanje v funkcijo oziroma službo uradne osebe. Z doslednim izogibanjem nasprotju interesov se pomembno zmanjša tveganje, da bi prišlo do uresničitve nedovoljenega zasebnega interesa.

Glede vprašanj o razpravljanju in glasovanja občinskih svetnikov pri točkah dnevnega reda, ki se nanašajo neposredno na podjetje, društvo, javni zavod itd., katerega direktor, predsednik oziroma zakoniti zastopnik, član sveta javnega zavoda je član občinskega sveta, je nezavezujoče mnenje, da ne sme član občinskega sveta razpravljati in glasovati o posamezni točki dnevnega reda, ki se nanaša na podjetje/društvo/pravno osebo, katerega direktor/zastopnik/clan sveta zavoda je, če se o tem razpravlja in glasuje ločeno oziroma posebej. V nasprotnem primeru bi se namreč utegnil ustvariti najmanj videz, da svojih nalog iz pristojnosti občinskega svetnika ne opravlja nepristransko in objektivno.

V prilogi pošiljamo Sistemsko pojasnilo o nezdržljivosti funkcije z opravljanjem pridobitne dejavnosti in o prepovedi članstva in dejavnosti po ZIntPK, številka 035-2/2011/7 z dne 11. 7. 2011. Prav tako prilagamo Sistemsko načelno mnenje glede dolžnosti izogibanja nasprotju interesov pri odločanju na svetih javnih zavodov in podobnih kolektivnih organov subjektov javnega sektorja št. 06211-9/2012/24 z dne 3. 7. 2012. V slednjem so tudi podrobneje opisana pričakovana ravnanja, ključno priporočilo pa je tovrstna proaktivna transparentnost, ki je pomembno zagotovilo za to, da končna odločitev ni obremenjena z videzom nasprotja interesov.

Dodatne informacije ter odgovore na vprašanja v zvezi s prakso uporabe ZIntPK najdete tudi na spletni strani komisije (<http://www.kpk-rs.si>).

S spoštovanjem in pozdravi,

Pripravila:

mag. Andreja Kokalj, višja nadzornica za nasprotje interesov

dr. Igor Lamberger
NAMESTNIK PREDSEDNIKA

Priloge:

- Sistemsko načelno mnenje št. 06211-9/2012/24 z dne 3. 7. 2012,
- Sistemsko pojasnilo št. 035-2/2011/7 z dne 11. 7. 2011,
- Tabela nezdržljivosti funkcij za funkcionarje.

Poslano:

- naslovníku (po e-pošti),
- zbirka dok. gradiva.