Podpisnik:Simon Savski
Izdajatelj:Republika Slovenija
Št. certifikata:28 cf 23 35 00 00 00 00 56 7d 07
Potek veljavnosti:07.08.2024
Čas podpisa:10:09, 12.10.2023
Ref. št. dokumenta:06262 - 1 / 2023 - 280

Številka: 06262-1/2023/280 32013
Datum: 12. 10. 2023

Krajevna skupnost mesto Idrija

ks-mestoidrija@idrija.si

ZADEVA: POJASNILO GLEDE UPORABE ZAKONA O INTEGRITETI IN PREPREČEVANJU KORUPCIJE
Zveza: Vaše vprašanje z dne 9. 10. 2023

Spoštovani,

prejeli smo vprašanje, ki se nanaša na uporabo in razlago *instituta nasprotja interesov* in *omejitev poslovanja,* ki ju ureja Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, 158/20, 3/22 – ZDeb in 16/23 – ZZPri; v nadaljevanju: ZIntPK).

Navajate, da je partner predsednice Nadzornega odbora (v nadaljevanju: NO) občine član sveta Krajevne skupnosti (v nadaljevanju: KS), predsednica pa je prokuristka v njegovem podjetju (enoosebni d.o.o. z enim zaposlenim). KS ima med svojimi nalogami določeno tudi urejanje cvetličnih korit. Predsednik KS se je za pomoč pri zalivanju rož dogovoril z osnovno šolo. Dogovor s šolo je bil, da šola ne izda računa, temveč da KS v zahvalo na pobudo učiteljic »kompenzira« pomoč s kritjem stroška za pogostitev otrok, ki so zalivali rože, s sladoledom v slaščičarni, ki se nahaja neposredno ob šoli (zaradi varnosti otrok). Družba, ki upravlja s slaščičarno, je v 100% lasti navedenega člana KS, partnerja predsednice NO, ki je v isti družbi prokuristka. Pogostitev je bila v vrednosti 60,08 eur brez DDV, obračunana po ceniku lokala.

Pojasnjujete, da predsednik KS in član KS (lastnik slaščičarne) nista funkcionarja, niti uradne osebe, saj krajevna skupnost nima pravne subjektivitete in da je skladno s 1. točko 35. člena ZIntPK organ v tem primeru samo Občina Idrija. Navajate tudi, da župan in občinska uprava v času od izvolitve, torej novembra 2022, KS ni podala navodil oz. seznama podjetij, s katerimi naj ne bi smela poslovati in naročati storitev ali blaga. V kolikor bi župan in občinska uprava smatrala, da bi lahko šlo za kršitev zakona, bi pričakovali, da bi bilo KS s strani organa (direktor) kot skrbnika zakonitosti poslovanja organa občine to tudi sporočeno v obliki navodila, da se zaščiti integriteto župana kot predstojnika organa. V vsakem primeru so bile možne različne administrativne rešitve sodelovanja KS z osnovno šolo, če bi se v procesu priprave ponudbe in izdaje/potrjevanja naročilnice/računa izkazalo, da bi bila predlagana rešitev KS za občinsko upravo in župana kot podpisnika v neskladju z zakonom. Dodajate, da župan in občinska uprava za mandat 2022 - 2026 še nista objavila javnega seznama podjetij, s katerimi občina in KS ne smejo poslovati oz. za njih po zakonu veljajo določene omejitve ali izjeme pri poslovanju.

Komisijo zaprošate za naslednja pojasnila:

- ali so v opisanem primeru podane omejitve poslovanja in nasprotje interesov za predsednika KS, člana KS, sicer tudi ustanovitelja in zakonitega zastopnika družbe izvajalke prodaje sladoleda in predsednico NO;
- kakšna je vloga župana, direktorja in zaposlenih v občinski upravi pri poslovanju KS; ali so objektivno zavezani, da krajevnim skupnostim omogočijo zakonito poslovanje in prepoznajo vrste sodelovanja, ko je lahko izdaja naročilnice ter plačilo računa za potrebe KS v neskladju z ZIntPK;
- kako se razume 3. točka 35. člena oz. pri katerih vrstah poslov se funkcionarji (župan, občinski svetniki, drugi) lahko tudi izločijo, čeprav obstaja povezanost s podjetjem po 1. točki 35. člena.

Na podlagi informacij, ki ste jih posredovali, vam skladno z 8. alinejo prvega odstavka 12. člena ZIntPK posredujemo pojasnila v zvezi z vašim vprašanjem. Opozarjamo, da so pojasnila oblikovana zgolj na podlagi vašega vprašanja in posredovanih informacij. Vse okoliščine nekega konkretnega primera lahko presojamo le v okviru postopka obravnave podane prijave o sumu nepravilnosti.

Institut omejitev oziroma prepovedi poslovanja se nanaša **zgolj in samo na poslovanje organa ali organizacije javnega sektorja, v katerem funkcijo opravlja funkcionar**[1], in subjekta, v katerem je udeležen ta funkcionar ali njegov družinski član[2]. Povedano drugače, omejitve poslovanja se lahko vzpostavijo samo pri tistih organih in organizacijah javnega sektorja, kjer funkcijo opravljajo funkcionarji. Na lokalni ravni so to občine, pri katerih kot funkcionarji delujejo župan, podžupan in občinski svetnik, na državni ravni pa npr. ministrstva, pri katerih kot funkcionarji delujejo ministri in državni sekretarji. Organi, ki sicer delujejo v sklopu javnega sektorja, vendar njihovi predstojniki oziroma zaposleni nimajo statusa funkcionarjev (kot so npr. direktorji javnih zavodov, direktorji javnih gospodarskih družb, direktorji direktoratov ipd.), ne zapadejo pod sistem omejitev poslovanja po ZIntPK, zato primeri, v katerih so udeležene osebe iz javnega sektorja, ki niso funkcionarji (oziroma njihovi družinski člani), glede omejitev poslovanja ne sodijo v pristojnost Komisije. To velja tudi za primer iz vašega vprašanja, saj nihče od navedenih posameznikov **nima statusa funkcionarja.**

Ne glede na navedeno, podajamo pojasnilo v zvezi s tretjim odstavkom 35. člena (vaše tretje vprašanje), ki ureja t.i. *pogojno dovoljeno poslovanje* – po določbi tretjega odstavka 35. člena ZIntPK prepoved poslovanja **ne velja za postopke oziroma druge načine pridobivanja sredstev, ki ne pomenijo naročanja blaga, storitev ali gradenj oziroma katerekoli oblike javnozasebnega partnerstva**, pod pogojem, da so pri tem dosledno spoštovane določbe ZIntPK ali drugega zakona o dolžnosti izogibanja nasprotju interesov oziroma pod pogojem, da se funkcionar dosledno izloči iz vseh faz odločanja o sklenitvi in izvedbi postopka ali posla (v nasprotnem primeru nastopijo posledice kot v primeru prepovedi poslovanja). Iz te določbe izhaja, da so vsi posli, sklenjeni na podlagi postopkov oziroma vsako pridobivanje sredstev, ki ne pomeni naročanja blaga, storitev ali gradenj ali javno-zasebnega partnerstva, **dovoljeni tudi med organom, v katerem funkcionar opravlja funkcijo, in subjektom, s katerim je isti funkcionar ali njegov družinski član poslovodno, upravljavsko, kapitalsko ali lastniško povezan, če je izpolnjen poseben pogoj – to pa je, da so dosledno spoštovane določbe o izogibanju nasprotju interesov s strani posameznega funkcionarja** v celoti, v vseh fazah posla ali postopka. Glede na to, da za obstoj nasprotja interesov zadostuje, da zasebni interes funkcionarja zgolj ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njegovih javnih nalog, se mora funkcionar v celoti izločiti iz vseh (pred)faz postopka, ki teče pred organom, pri katerem opravlja funkcijo, in v katerem se odloča o sklenitvi posla ali dodelitvi sredstev.

Posli oziroma dodeljevanje sredstev, ki so ob doslednem spoštovanju določb o dolžnem izogibanju nasprotju interesov dovoljeni, so npr. naslednji:

- javni razpisi za dodelitev sredstev za financiranje ali sofinanciranje javnih zavodov, nosilcev javnih pooblastil, društev in drugih neprofitnih organizacij;
- javni razpisi, namenjeni spodbujanju in naložbam v kmetijstvo;
- različne oblike državnih in občinskih pomoči (pomoč ob rojstvu otroka, pomoč mladim družinam, pomoč v primeru naravnih nesreč, oprostitev plačila komunalnega prispevka ipd.);
- dodeljevanje štipendij;

[1] FUNKCIONARJI so skladno s 5. točko 4. člena ZIntPK: poslanci državnega zbora, člani državnega sveta, predsednik republike, predsednik vlade, ministri, državni sekretarji, sodniki ustavnega sodišča, sodniki, državni tožilci, generalni sekretar vlade, generalni sekretar predsednika republike, šef kabineta predsednika republike, namestnik generalnega sekretarja predsednika republike, svetovalec predsednika republike, generalni sekretar državnega zbora, sekretar državnega sveta, funkcionarji v drugih državnih organih in lokalnih skupnostih, poslanci iz Republike Slovenije v Evropskem parlamentu, če njihove pravice in obveznosti niso drugače urejene z akti Evropskega parlamenta in drugi funkcionarji iz Republike Slovenije v evropskih institucijah in drugih mednarodnih institucijah, če jih tja napoti Republika Slovenija, ter člani sveta Banke Slovenije, če njihove pravice in obveznosti niso drugače urejene z zakonom, ki ureja Banko Slovenije, in drugimi predpisi, ki obvezujejo Banko Slovenije.

[2] DRUŽINSKI ČLANI so v skladu z 6. točko 4. člena ZIntPK: zakonec, otroci, posvojenci, starši, posvojitelji, bratje, sestre in osebe, ki s posameznikom živijo v skupnem gospodinjstvu ali v zunajzakonski skupnosti.

- in podobno.

Vsekakor pa je za primer iz vašega vprašanja **relevanten institut nasprotja interesov,** pri čemer poudarjamo, da lahko Komisija konkretna stališča zavzame zgolj v tistih primerih, ki jih tudi dejansko obravnava. Na podlagi podatkov iz vašega vprašanja te presoje ni mogoče opraviti, zato vam konkretnejšega odgovora na vaše vprašanje v zvezi s tem tudi ne moremo podati.

Ne glede na navedeno pojasnjujemo, da ZIntPK nasprotje interesov definira kot okoliščine, v katerih **zasebni interes uradne osebe** ali osebe, ki jo subjekt javnega sektorja imenuje kot zunanjega člana komisije, sveta, delovnih skupin ali drugega primerljivega telesa, **vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog** (11. točka 4. člena ZIntPK). Obstoj nasprotja interesov je vedno povezan z **odločevalsko močjo uradne osebe v konkretni zadevi,** nasprotje interesov pa je izkazano tedaj, ko **zasebni interes[3] uradne osebe vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog.** Presoja videza, ali določena okoliščina vpliva na korektno opravljanje javnih nalog, mora temeljiti na realnih oziroma opredmetenih (pred)postavkah, povezanih z dejanskimi pristojnostmi in odločevalsko močjo oziroma pozicijo uradne osebe v konkretnem primeru.

Okoliščine, ki kažejo na to, da zasebni interes vpliva na nepristransko opravljanje javnih nalog uradne osebe, so lahko najrazličnejše in predstavljajo dejansko vprašanje, ki ga je treba vedno preverjati z vidika konkretnega primera. Med najbolj tipičnimi oziroma pogostimi okoliščinami, ki lahko ustvarijo nasprotje interesov ali videz nasprotja interesov so **predlaganje in/ali glasovanje zase, za svojega družinskega člana ali drugo povezano (fizično ali pravno) osebo v postopkih, ki so kakorkoli povezani z dodeljevanjem ali pridobivanjem javnih sredstev, podpisovanje pogodb, s katerimi se pridobivajo javna sredstva, zaposlitve, z družinskimi člani ali povezanimi osebami.** Gre torej za okoliščine, ki vplivajo ali pa ustvarjajo videz, da vplivajo na dejanja uradne osebe na način, da ta svojih javnih nalog v konkretnem primeru ne opravlja objektivno in nepristransko.

Družinske vezi in poslovni stiki[4] vsekakor predstavljajo visoko (korupcijsko) tveganje oziroma tveganje za nastanek kršitev določb ZIntPK glede dolžnega izogibanja nasprotju interesov, vendar pa je potrebno **jasno definirati tudi konkretno vlogo uradne osebe v postopku, v katerem se ji očita pristranskost oziroma zasledovanje zasebnega interesa.** Zgolj teoretično – če uradna oseba na noben način ni sodelovala v postopku izbire določenega izvajalca, niti ni podpisnik pogodbe oziroma naročilnice za izbranega izvajalca, ji kljub družinskim vezem in/ali vzpostavljenem poslovnem stiku ne moremo očitati, da je ravnala pristransko oziroma, da se je znašla v okoliščinah nasprotja interesov.

Če želite, lahko opisano ravnanje oziroma vaše sume naznanite Komisiji (tudi anonimno) ter priložite konkretne podatke (imena in priimki, naziv d.o.o., itd.) in dokumentacijo, s katero razpolagate, da lahko Komisija v okviru svojih pristojnosti in

[3] Zasebni interes pomeni premoženjsko ali nepremoženjsko korist zanjo, za njene družinske člane in za druge fizične ali pravne osebe, s katerimi uradna oseba ima ali je imela osebne, poslovne ali politične stike (12. točka 4. člena ZIntPK).

[4] Poslovni stiki se zlasti dogajajo pri opravljanju dela oziroma v zvezi z nalogami, funkcijami ali obveznostmi, za katere je posameznik zadolžen ali pristojen v okviru svoje službe, angažiranja v pravnih subjektih ali poslovni dejavnosti. Za poslovne stike se štejejo tudi stiki med sodelavci, ki so omejeni izključno na službeno komunikacijo in ne dosegajo ravni osebnih stikov. Nadalje se šteje, da je v poslovnem razmerju (stiku) z določenim subjektom tudi oseba, ki je pri tem subjektu zaposlena oziroma opravlja dela oziroma funkcije na podlagi pogodbe, zakona,statuta, članstva itd. V okviru omenjenega se kot poslovni stik šteje tudi kakršen koli drug odnos med pravnimi subjekti in z njimi povezanimi fizičnimi osebami, npr. članstvo v društvu (s članstvom v društvo oseba namreč izkaže svoj interes oziroma pripadnost vrednotam, delu oziroma dejavnosti, za katerega je bilo društvo ustanovljeno). Kako intenzivni so ti stiki, pa je odvisno od vsakega konkretnega primera posebej in navedenega ne velja posploševati. Med poslovne stike ne štejejo poslovna sodelovanja s potrošniki, kot na primer mobilni operater kot ponudnik storitev mobilne telefonije, ponudniki dobavljene električne in toplotne energije, plina, vode, za dimnikarske storitve in vzdrževanje snage. Med poslovne stike torej ne šteje odjem običajnih storitev ali nakup izdelkov oseb kot državljanov.

pooblastil izvede nadaljnje aktivnosti. V primeru dodatnih vprašanj smo dosegljivi v času uradnih ur na tel. št. 01 400 5710, sicer pa dodajamo še povezavi na sistemski pojasnili o nasprotju interesov in omejitvah oz. prepovedi poslovanja.

Glede vašega vprašanja, ki se nanaša na vlogo župana in občinske uprave pri prepoznavi spornih praks poslovanja KS oz. poslovanja v neskladju z ZIntPK, menimo, da je sicer skladno, zakonito in gospodarno ravnanje KS v prvi vrsti odgovornost KS same, občinska uprava pa ima pri tem zgolj vlogo podporne službe (v primeru določenih dilem in pravnih vprašanj). Predlagamo, da se za dodatna pojasnila v zvezi s tem obrnete na pristojne službe Ministrstva za javno upravo, saj gre za materijo, ki jo primarno ureja Zakon o lokalni samoupravi.

S spoštovanjem in prijaznimi pozdravi,

Pripravila:
Beliš Potočnik Mojca
NADZORNICA VIŠJA SVETOVALKA II

Simon SAVSKI
NAMESTNIK PREDSEDNIKA

Poslano:
- naslovniku (po e-pošti).