

208

11 B-07-2011

KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

REPUBLIKA SLOVENIJA

Številka: 001-1/2011-654
Datum: 13/07/2011

Skupnost občin Slovenije
g. Leopold Kremžar
Partizanska cesta 1
2000 Maribor

ZADEVA: POJASNILO GLEDE ZAKONA O INTEGRITETI IN PREPREČEVANJU KORUPCIJE
V zvezi: sestanek dne 9.6.2011.

Spoštovani,

dne 9.6.2011 je bil na sestanku na Komisiji za preprečevanje korupcije v Ljubljani govor tudi o treh vprašanih oziroma primerih, ki so jih na Skupnost občin Slovenije v zvezi z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije (Ur.l. RS, št. 45/20101, 26/2011 in 43/2011, dalje ZIntPK) naslovili predstavniki občin Ormož, Vojnik in Železniki.

Ker gre za kompleksna vprašanja, vam sporočam, da je Komisija dne 7.7.2011 sprejela:

- Sistemsko pojasnilo (SP 02/2011) o nezdružljivosti funkcije z opravljanjem pridobitne dejavnosti in o prepovedi članstva in dejavnosti po ZIntPK, iz katerega izhajata odgovora na vprašani predstavniki občin Ormož in Železniki (gl. predvsem poglavje C pojasnila); in
- Sistemsko pojasnilo (SP 03/20011) o lobiranju, iz katerega na sistemski ravni izhaja odgovor na vprašanja in dileme predstavnice občine Vojnik.

Sprejeto je bilo tudi ažurirano Sistemsko pojsnilo (SP 01/2011) omejitvah oziroma prepovedi poslovanja po ZIntPK.

Vsa tri sistemska pojasnila so dostopna na spletnih straneh Komisije za preprečevanje korupcije (www.kpk-rs.si), kopije pa prilagamo tudi temu dopisu.

Upam, da bodo ta pojasnila pripomogla k boljšemu razumevanju in tudi sprejemanju ter upoštevanju ZIntPK na lokalni ravni. Obveščam vas še, da bomo v prihodnjih tednih vse občine pozvali, da preverijo skladnost svojih odlokov z ureditvijo v 27. členu ZIntPK, ki jo je potrdilo tudi Ustavno sodišče RS in ki je predstavljena v pojasnilu SP 02/2011).

Prijazen pozdrav,

dr. Liljana Selinšek
NAMESTNICA PREDSEDNIKA

Priloge:

- ftc. sistemskih pojasnil št. SP 01/2011, SP 02/2011 in SP 03/2011.

Poslano:

- naslovniku (po navadni pošti),
- zbirka dok. gradiva.



KPK, Dunajska cesta 56, 1000 Ljubljana
tel.: 01 400 5710 / fax.: 01 478 84 72
info@kpk-rs.si / www.kpk-rs.si

INTEGRITETA, ODGOVORNOST,
VLADAVINA PRAVA



KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

REPUBLIKA SLOVENIJA

Številka: 035-2/2011/6

Datum: 11/7/2011

SISTEMSKO POJASNILO (SP 01/2011)

O OMEJITVAH OZIROMA PREPOVEDI POSLOVANJA PO ZAKONU O INTEGRITETI IN PREPREČEVANJU KORUPCIJE

Na podlagi prvega odstavka 11. člena in 8. alineje prvega odstavka 12. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK; Ur.l. RS, št. 45/2010, 26/2011 in 43/2011) sprejema Komisija za preprečevanje Korupcije (v nadaljevanju: Komisija) sistemsko pojasnilo o omejitvah oziroma prepovedi poslovanja po ZIntPK.

A. UVODNA POJASNILA

- 1 Dne 23.4.2011 je pričel veljati Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Ur.l. RS, št. 26/2011, dalje ZIntPK-A), ki je na novo uredil institut omejitev poslovanja, dne 4.6.2011 pa Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Ur.l. RS, št. 43/2011, dalje ZIntPK-B), ki je spremenjeni določbi prvega in drugega odstavka 35. člena ZIntPK še nekoliko preciziral. To pojasnilo je namenjeno razjasnitvi in podrobnejši obrazložitvi vsebine novega 35. člena ZIntPK ter ostalih členov, ki urejajo omejitve poslovanja, uvodoma pa navajamo tudi nekatera pomembna izhodišča za pravilno razumevanje instituta omejitev poslovanja (na splošno in nove ureditve). Komisija o temah, zajetih s pojasnilom, praviloma ne bo dajala individualnih odgovorov na vprašanja, saj to pojasnilo predstavlja enovito in sistemsko predstavitev instituta omejitev poslovanja na splošni ravni. Pojasnilo je s tem namenom objavljeno tudi na spletnih straneh Komisije.
- 2 V pojasnilu predstavljena ureditev se uporablja od dne 23.4.2011 (novela ZIntPK vsebinskih sprememb ni prinesla). Za vprašanja in presojo razmerij, nastalih v času pred novelo ZIntPK-A, se uporabljajo določbe prej veljavnega 35. člena ZIntPK. Za postopke pridobivanja sredstev, ki so na dan uveljavitve ZIntPK-A odprti in v fazi, ko je še možen pristop ponudnikov ali drugih zainteresiranih subjektov, za katere je po prej veljavnem 35. členu ZIntPK-A veljala prepoved poslovanja, po spremembi pa je pridobivanje sredstev pod določenimi pogoji dovoljeno, se uporablja nova določba 35. člena in se v postopek lahko vključijo od dne 23.4.2011 dalje.
- 3 ZIntPK tudi po spremembi 35. člena ureja le omejitve oziroma prepoved poslovanja med organom ali organizacijo javnega sektorja¹ (dalje naročnik²) in subjektom, v katerem je udeležen funkcionar³ naročnika

¹ JAVNI SEKTOR skladno s 4. točko 4. člena ZIntPK sestavljajo: državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi, druge osebe javnega prava, če so

ali njegov družinski član.⁴ Organi, ki sicer delujejo v sklopu javnega sektorja, vendar njihovi predstojniki oziroma zaposleni nimajo statusa funkcionarjev skladno z veljavno zakonodajo, 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 za preprečevanje korupcije.⁵

- 4 Določbe ZIntPK o omejitvah poslovanja logično veljajo le za naročnike, ki imajo sedež v Republiki Sloveniji. Z določbami o omejitvah poslovanja se pred porabo, motivirano z zasebnimi interesi, varujejo domača javna sredstva in evropska sredstva, namenjena slovenskim subjektom, zato teh določb ni mogoče razširiti na subjekte - naročnike, ki niso (u)porabniki teh sredstev.⁶ Ni pa takih ovir na strani ponudnika – omejitve poslovanja veljajo za domače in za tuje (poslovne in druge) subjekte, ki so na zakonsko določen način povezani s funkcionarjem ali njegovim družinskim članom.
- 5 Omejitve poslovanja ob upoštevanju šestega odstavka 35. člena ZIntPK ne veljajo za poslovanje na podlagi pogodb, ki so bile sklenjene pred funkcionarjevim nastopom funkcije. Ti posli se zaključijo skladno s pogodbo in torej ostanejo v veljavi do izteka pogodbenega roka, ni pa jih mogoče obnoviti ali ponovno skleniti, če je posameznik medtem nastopil funkcijo, zaradi katere se vzpostavi omejitev poslovanja. Kar se tiče okvirnih sporazumov po Zakonu o javnem naročanju (to so sporazumi med naročniki in ponudniki, katerih namen je določiti pogoje (zlasti ceno in če je mogoče količino) za naročila, ki se bodo oddajala v določenem časovnem obdobju), je za presojo veljavnosti določb o omejitvah poslovanja odločilen čas sklenitve okvirnega sporazuma. Če je bil ta sklenjen pred funkcionarjevim nastopom funkcije, omejitve poslovanja za posle, sklenjene na podlagi okvirnega sporazuma, ob upoštevanju šestega odstavka 35. člena ZIntPK niso podane.
- 6 Določbe ZIntPK o omejitvah poslovanja se ne uporabljajo za primere, ko je dolžnost financiranja določenega subjekta določena z zakonom. ZIntPK se po izrecni določbi prvega odstavka 3. člena v javnem

posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti ter javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost.

² Konkretnije je **NAROČNIK** v smislu 35. člena ZIntPK organ ali organizacija javnega sektorja, pri kateri deluje funkcionar, in ki: 1) izvaja postopek javnega naročanja skladno s predpisi, ki urejajo javno naročanje, 2) izvaja postopek podeljevanja koncesije, 3) vstopa v drugo obliko javno-zasebnega partnerstva kot javni partner oziroma 4) podeljuje posebne ali izključne pravice.

³ **FUNKCIONARJI** so skladno s 6. točko 4. člena ZIntPK poslanci državnega zbora, člani državnega sveta, predsednik republike, predsednik vlade, ministri, državni sekretarji, sodniki ustavnega sodišča, sodniki, državni tožilci, funkcionarji v drugih državnih organih in samoupravnih lokalnih skupnostih (na občinski ravni so funkcionarji župani, podžupani in občinski svetniki), poslanci iz Republike Slovenije v Evropskem parlamentu, drugi funkcionarji iz Slovenije v evropskih in mednarodnih institucijah, generalni sekretar vlade, bivši funkcionarji, dokler prejema nadomestilo plače ter funkcionarji Banke Slovenije.

⁴ **DRUŽINSKI ČLANI** funkcionarja so skladno s 7. točko 4. člena ZIntPK: njegov zakonec, otroci, posvojenci, starši, posvojitelji, bratje, sestre (ne glede na to, ali živijo v skupnem gospodinjstvu ali ne) in osebe, ki s funkcionarjem živijo v skupnem gospodinjstvu ali v zunajzakonski skupnosti.

⁵ **TO NE POMENI**, da v tem primeru omejitev ali prepovedi poslovanja ni – lahko jih ureja drug zakon in sodijo v pristojnost drugega organa (npr. omejitve poslovanja s pravnimi subjekti, v katerih je lastniško udeležen uradnik na položaju ali njegov družinski član, so urejene v 100. členu Zakona o javnih uslužbencih, za katerega je pristojno Ministrstvo za javno upravo).

⁶ **NA PRIMERU**: evropski poslanci opravljajo funkcijo v Evropskem parlamentu. Evropski parlament ni zavezanec za poslovanje po slovenskem sistemu javnega naročanja in tudi sicer za ta organ ne velja naša zakonodaja. To pomeni, da za npr. podjetje, v katerem ima kapitalski delež evropski poslanec, ne morejo veljati omejitve poslovanja z Evropskim parlamentom v obsegu in na način, kot ga določa 35. člen ZIntPK. Evropski poslanci torej logično niso zavezanci za sporočanje podatkov o subjektih, glede katerih veljajo omejitve poslovanja skladno z ZIntPK.

sektorju uporablja le, če drug zakon vprašanj, ki so urejena s tem zakonom, ne ureja drugače, zato omejitve poslovanja med naročniki in subjekti ne veljajo za financiranje oziroma pridobivanje sredstev, ki je določeno kot zakonska dolžnost naročnika in naročnik ta sredstva predvidi kot proračunsko postavko za znanega uporabnika (v teh primerih torej ni omejitev in prepovedi iz 35. člena ZIntPK).

B. OMEJITE POSLOVANJA PO ZIntPK

(a) Namen instituta omejitev poslovanja

- 7 ZIntPK z namenom krepitve delovanja pravne države določa ukrepe in metode za krepitev integritete in transparentnosti ter za preprečevanje korupcije in preprečevanje in odpravljanje nasprotja interesov. Institut omejitev poslovanja, ki je urejen v 35. in 36. členu ZIntPK, je ukrep oziroma metoda, primarno namenjena preprečevanju korupcije,⁷ povezuje pa se tudi z dolžnim izogibanjem nasprotju interesov. Kot omenjeno, se z določbami o omejitvah poslovanja pred porabo, motivirano z zasebnimi interesi, varujejo domača javna sredstva in evropska sredstva, namenjena slovenskim subjektom. Pri tem zakon ob upoštevanju tveganja za korupcijo oziroma zasebno porabo javnih sredstev ločuje dve kategoriji poslov:
- posle, pri katerih velja absolutna omejitev (= prepoved) poslovanja, če so izpolnjeni zakonski pogoji (to so javna naročila, podeljevanje koncesij, sklepanje drugih oblik javno-zasebnega partnerstva ter podeljevanje posebnih ali izključnih pravic) in
 - posle, pri katerih je poslovanje dovoljeno pod pogojem, da funkcionar spoštuje pravila o dolžnem izogibanju nasprotju interesov in se pri organu, pri katerem opravlja funkcijo, izloči iz vseh faz postopka, v katerem se odloča o sklenitvi ali izvedbi posla s subjektom, ki je na poslovodni ravni, lastniško ali kapitalsko povezan s tem funkcionarjem ali njegovim družinskim članom.
- 8 Pravila oziroma sistem omejitev poslovanja je torej namenjen temu, da se v vseh fazah odločanja o sklenitvi določenega posla ali drugi obliki dodeljevanja javnih sredstev popolnoma oziroma v največji možni meri izločijo formalni in neformalni vplivi funkcionarjev, ki imajo nad sklenitvijo posla (tudi) zasebni interes. Funkcionarji so primarno dolžni delovati v javnem interesu in za to tudi plačani iz javnih sredstev, zato njihovo neposredno ali posredno poslovanje z javnim sektorjem preko subjektov zasebnega prava sistemsko ni primerno in po naravi predstavlja visoko korupcijsko tveganje.

(b) Absolutna prepoved poslovanja

- 9 Prvi odstavek 35. člena ZIntPK določa, da organ ali organizacija javnega sektorja, ki je zavezan postopek javnega naročanja voditi skladno s predpisi, ki urejajo javno naročanje, ali izvaja postopek podeljevanja koncesij ali drugih oblik javno-zasebnega partnerstva, ne sme naročati blaga, storitev ali gradenj, sklepati javno – zasebnih partnerstev ali podeliti posebnih ali izključnih pravic subjektom, v katerih je funkcionar, ki pri tem organu ali organizaciji opravlja funkcijo, ali njegov družinski član udeležen kot poslovodja, član poslovodstva ali zakoniti zastopnik ali je neposredno ali preko drugih pravnih oseb v več kot 5% udeležen pri ustanoviteljskih pravicah, upravljanju ali kapitalu. Prepoved na podlagi drugega odstavka 35. člena ZIntPK velja tudi za poslovanje naročnika (organa ali organizacije javnega sektorja) s funkcionarjem ali njegovim družinskim članom kot fizično osebo, na podlagi četrtega odstavka 35. člena pa se prepoved poslovanja razteza tudi na ožje dele občine (vaške, krajevne ali četrtne skupnosti), ki imajo lastno pravno subjektiviteto, če je občinski funkcionar član ožjega dela občine ali če se posamezen posel lahko sklene le z njegovim soglasjem.

⁷ **KORUPCIJA** je skladno s 1. točko 4. člena ZIntPK vsaka *kršitev dolžnega ravnanja* uradnih in odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki teh kršitev ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo, *zaradi neposredno ali posredno obljubljenе, ponujene ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega.*

Omejitve oziroma absolutna prepoved poslovanja torej veljajo v dveh vrstah postopkov:

- v postopkih javnega naročanja blaga, storitev ali gradenj⁸ (dalje javna naročila), in
- v postopkih sklepanja javno-zasebnega partnerstva,⁹ vključno s podeljevanjem koncesij,¹⁰ in podeljevanjem posebnih ali izključnih pravic¹¹ (v nadaljevanju za vse oblike uporabljamo izraz javno-zasebno partnerstvo),

pod pogojem, da v konkretnem primeru obstaja katero od naslednjih alternativno določenih razmerij:

- funkcionar organa - naročnika ali njegov družinski član je udeležen kot poslovodja, član poslovodstva ali zakoniti zastopnik v subjektu, ki želi vstopiti v poslovno razmerje z naročnikom na podlagi izvedenega postopka javnega naročanja, pridobiti koncesijo, vstopiti v drugo obliko javno-zasebnega partnerstva kot subjekt zasebnega prava ali pridobiti izključno ali posebno pravico,
- funkcionar organa - naročnika ali njegov družinski član je v več kot 5% udeležen pri ustanoviteljskih pravicah, upravljanju oziroma kapitalu subjekta, ki želi vstopiti v poslovno razmerje z naročnikom na podlagi izvedenega postopka javnega naročanja, pridobiti koncesijo, vstopiti v drugo obliko javno-zasebnega partnerstva kot zasebni partner ali pridobiti posebno ali izključno pravico, ali

⁸ **POSTOPEK JAVNEGA NAROČANJA** je splošen izraz, ki zajema vse vrste in oblike javnega naročanja, izvedene na podlagi Zakona o javnem naročanju (Ur.l. RS, št. 128/2006, 16/2008, 19/2010 in 18/2011, dalje ZJN-2) ter predpisov, sprejetih na njegovi podlagi. Posebej opozarjamo, da se absolutna omejitev oz. prepoved poslovanja iz prvega odstavka 35. člena ZIntPK razteza tudi na javna naročila, katerih vrednost je nižja od 20.000 evrov brez DDV za blago in storitve in 40.000 evrov brez DDV za gradnje. ZJN-2 ta naročila v 5. odstavku 24. člena izrecno imenuje »javna naročila«, naročniki pa morajo za ta naročila voditi evidenco o njihovi oddaji, ki zajema navedbo predmeta in vrednosti javnega naročila (za ta javna naročila se sicer uporabljajo le določbe od 105.a do 107. člena ZJN-2). To pomeni, da je tudi pri teh naročilih treba postopati po določenih pravilih in izvesti (vsaj) postopek njihovega vpisa v evidenco.

⁹ **JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO** predstavlja razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu, in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb in dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, ter drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu (prim. 2. člen Zakona o javno-zasebnem partnerstvu, Ur.l. RS, 127/2006, dalje ZJZP).

¹⁰ **KONCESIJA** je dvostransko pravno razmerje med državo oziroma samoupravno lokalno skupnostjo ali drugo osebo javnega prava kot koncedentom in pravno ali fizično osebo kot koncesionarjem, v katerem koncedent podeli koncesionarju posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo oziroma drugo dejavnost v javnem interesu, kar lahko vključuje tudi zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu (koncesijsko partnerstvo je posebna oblika javno-zasebnega partnerstva, prim. 5. in 26. člen ZJZP).

¹¹ **POSEBNA ALI IZKLJUČNA PRAVICA** je skladno z ZJZP pravica, ki jo podeli javni partner in katere namen ali posledica je omejitev pravic izvajanja dejavnosti na eno ali več oseb, vendar je število oseb omejeno, če pri tem druge osebe, ki te pravice nimajo, na istem geografskem območju iste dejavnosti pod enakovrednimi pogoji ne morejo izvajati. Če se z upravnim ali drugim aktom podeli pravica v smislu te točke, se, ne glede na poimenovanje po posebnem zakonu (koncesija, licenca, dovoljenje, pooblastilo ...), taka pravica šteje za posebno ali izključno pravico. Pojem posebne in izključne pravice pa definira tudi Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti, Ur.l. RS, št. 33/2011, ZPFOLERD-1), skladno s katerim:

- so **IZKLJUČNE PRAVICE** pravice do izvajanja tržne dejavnosti v splošnem interesu na določenem območju, ki so s pravico do nadomestila dodeljene z javnim pooblastilom enemu podjetju (prim. 5. točko 3. člena ZPFOLERD-1),
- **POSEBNE PRAVICE** pa so pravice, ki jih država ali samoupravna lokalna skupnost za izvajanje tržne dejavnosti v splošnem interesu s pravico do nadomestila podeli omejenemu številu izvajalcev (prim. 6. točko 3. člena ZPFOLERD-1).

Z vidika ZIntPK je nepomembno, ali gre v konkretnem primeru za posebno ali izključno pravico po ZJZP ali ZPFOLERD-1.

- z organom - naročnikom želi v poslovno razmerje v sklopu javnega naročila, koncesije, druge oblike javno-zasebnega partnerstva ali na podlagi podeljene izključne ali posebne pravice vstopiti funkcionar ali njegov družinski član kot fizična oseba.

- 11 Prepoved poslovanja veja tudi v primerih, ko kot naročnik nastopa ožji del občine (vaška, krajevna ali četrtina skupnost), ki je samostojna pravna oseba,¹² in sicer ta pravna oseba ne sme pridobiti javnega naročila ali skleniti katerekoli oblike javno-zasebnega partnerstva s subjektom, s katerim je na način iz zgornjih alinej povezan občinski funkcionar občine, katere del je vaška, krajevna ali četrtina skupnost, ali njegov družinski član, če je ta občinski funkcionar član sveta ožjega dela občine ali če se posamezen posel lahko sklene le z njegovim soglasjem oziroma dovoljenjem, ki ga da v svojstvu občinskega funkcionarja. Če je npr. občinski svetnik hkrati predsednik ali član sveta krajevne skupnosti, ki je kot samostojna pravna oseba del občine, v kateri opravlja svetniško funkcijo, ta krajevna skupnost ne sme sklepati javnih naročil ali javno-zasebnega partnerstva s subjektom (podjetjem, društvom, zavodom, zadrugo ipd.), s katerim je občinski svetnik ali njegov družinski član povezan na katerega od načinov iz zgornjih alinej (torej poslovodja, član poslovodstva, zastopnik, družbenik z več kot 5%-nim kapitalskim deležem ipd.). Prav tako npr. krajevna skupnost, ki za sklenitev določenega posla v sklopu javnega naročanja ali javno-zasebnega partnerstva skladno z 19.c členom Zakona o lokalni samoupravi (Ur.l. RS št. 97/2007-UPB2, 76/2008, 79/2009 in 51/2010, ZLS) potrebuje soglasje župana, ne sme skleniti tega posla s podjetjem, s katerim je na katerega od načinov iz zgornjih alinej povezan župan ali njegov družinski član.
- 12 Če so izpolnjeni predstavljeni zakonski kriteriji, ki jih določajo prvi, drugi in četrti odstavek 35. člena ZIntPK, velja prepoved poslovanja naročnika z vsemi subjekti, ne glede na njihovo statusno organiziranost (ni torej pomembno, ali gre za gospodarsko družbo, samostojnega podjetnika posameznika, zavod, društvo, zadrugo, ustanovo, kmetijsko gospodarstvo ipd.). Zakon pri tem ne predvideva izjem, kar pomeni, da je prepoved poslovanja absolutna in tudi Komisija za preprečevanje korupcije posla ne more odobriti ali dovoliti.

(c) Pogojno dovoljeno poslovanje

- 13 Po določbi tretjega odstavka 35. člena ZIntPK prepoved poslovanja ne velja za postopke oziroma druge načine pridobivanja sredstev, ki ne pomenijo javnega naročanja oziroma katerekoli oblike javno-zasebnega 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).
- 14 Iz te določbe torej izhaja, da so vsi posli, sklenjeni na podlagi postopkov oziroma vsako pridobivanje sredstev, ki ne pomeni javnega naročanja 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 interesov¹³ s strani posameznega funkcionarja v vseh fazah posla ali postopka (od najbolj začetne do čisto končne).** Glede na to, da za obstoj nasprotja

¹² **ZA OŽJE DELE OBČINE, KI NISO PRAVNE OSEBE**, posle kot naročnik sklepa občina, zato se omejitve poslovanja vzpostavijo v razmerju med občino in subjektom, s katerim je na način iz zgornjih alinej povezan občinski funkcionar ali njegov družinski član.

¹³ **NASPROTJE INTERESOV** so skladno z 12. točko 4. člena ZIntPK 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 pomeni premoženjsko ali nepremoženjsko korist zanjo, za njene družinske člane ali za osebe, s katerimi ima ali je imela osebne, poslovne ali politične stike (prim. 13. točko 4. člena ZIntPK).

interesov zadostuje, da zasebni interes funkcionarja zgolj ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njegovih javnih nalog, se mora funkcionar 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:

- subjektu, v katerem je isti funkcionar ali njegov družinski poslovodja, član posloводства ali zakoniti zastopnik,
- subjektu, v katerem je isti funkcionar ali njegov družinski član upravljavsko, kapitalsko ali lastniško udeležen z več kot 5%-nim deležem,
- samemu funkcionarju ali njegovemu družinskemu članu kot fizični osebi.

15 V primerih, ko bi funkcionar kakorkoli sodeloval v postopkih, v katerih se odloča o sklenitvi posla ali dodelitvi sredstev subjektu, s katerim je funkcionar ali njegov družinski član povezan na katerega od naštetih načinov, se namreč po naravi ustvarja videz, da funkcionarjev zasebni interes vpliva na opravljanje njegovih javnih nalog in da bo odločal neobjektivno in pristransko v korist »svojega« subjekta. Izločitev mora biti popolna v tem smislu, da funkcionar na strani organa, pri katerem opravlja funkcijo, nima niti formalnega, niti neformalnega vpliva na odločanje o sklenitvi posla ali dodelitvi sredstev katerim od subjektov iz zgornjih alinej. To velja tudi za končno realizacijo posla v obliki podpisa pogodbe ali drugega pravno zavezujočega dogovora- funkcionar v nobenem primeru ne more biti podpisnik na strani obeh strank pogodbe (torej organa, pri katerem opravlja funkcijo na eni strani in subjekta ali osebe, ki s tem organom sklene posel ali drug odplačen dogovor na drugi strani). Funkcionar se mora v celoti izločiti iz vseh aktivnosti v zvezi z razpisom ali poslom na strani organa, pri katerem opravlja funkcijo,¹⁴ kar pomeni, da mora svoja pooblastila za opravljanje poslov za ta konkreten primer prenesti na namestnika oziroma osebo, ki je po zakonu ali drugem splošnem pravnem aktu pristojna za nadomeščanje funkcionarja.¹⁵ Komisija pa priporoča, da se funkcionar skladno z možnostmi izloči tudi kot poslovodja, član posloводства ali zakoniti zastopnik subjekta (gospodarske družbe, zavoda, zadruga, društva ipd.), ki vstopa v poslovno razmerje z organom, v katerem isti funkcionar opravlja funkcijo, in zastopanje tega subjekta v konkretnem primeru prepusti npr. prokuristu, drugim članom posloводства, svojemu namestniku, ipd..

16 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,

¹⁴ V PRAKSI se pogosto pojavlja vprašanje, ali dolžnost izločanja seže tudi do izločanja občinskega funkcionarja iz sprejemanja občinskega proračuna, če je funkcionar povezan s subjektom, ki je (potencialni) prejemnik sredstev iz občinskega proračuna. Odgovor je odvisen od okoliščin vsakega konkretnega primera, splošna usmeritev Komisije pa gre v smeri, da se *mora občinski funkcionar izločiti iz postopka morebitne obravnave ali razprave o proračunski postavki, ki se nanaša na subjekt (npr. točno določeno društvo), ki ga ob upoštevanju omejitev iz ZIntPK ta funkcionar lahko zastopa in ki je torej predvideni prejemnik občinskih sredstev; kadar pa se odloča ali razpravlja o proračunskih sredstvih za istovrstne subjekte (npr. društva) na splošno in ko se sprejema proračun kot celota v obliki odloka, ki je vrsta občinskega akta, pa se občinskemu funkcionarju iz razprave in odločanja ni potrebno izločiti.*

¹⁵ V ENAKEM OBSEGU se mora funkcionar izločiti tudi, kadar se odloča o poslu, razpisu ipd., za katerega kandidira poslovni subjekt, katerega predstavniki ali ustanovitelji so s funkcionarjem organa – naročnika povezani poslovno, politično, prijateljsko ali na drug osebni način, ki se ne prekriva s predstavljenim pojmom družinskih članov, če je ta povezava dovolj močna, da ustvarja vsaj videz, da bo poslovni subjekt zaradi te povezave v privilegiranem položaju. Ti primeri sicer ne zapadejo pod institut omejitev poslovanja, veljajo pa zanje določbe ZIntPK o dolžnem izogibanju nasprotju interesov.

- 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,
- in podobno.

C. PRAVNA POSLEDICA KRŠITEV PRAVIL O OMEJITVAH OZIROMA PREPOVEDI POSLOVANJA

- 17 Sedmi odstavek 35. člena ZIntPK kratko in jasno določa, da so pogodba ali druge oblike pridobivanja sredstev, ki so v nasprotju z določbami 35. člena ZIntPK, *nične*. Ničnost torej nastopi:
- v primeru sklenitve posla kljub obstoju absolutne prepovedi poslovanja, kot je predstavljena v razdelku B(b), in
 - v primeru sklenitve posla ali druge oblike dodelitve sredstev, pri kateri je formalno ali neformalno sodeloval ali vplival funkcionar, ki bi moral biti zaradi obstoja nasprotja interesov izločen na način, predstavljen v razdelku B(c).
- 18 Ugotavljanje ničnosti pogodbe ali posla ni v pristojnosti Komisije za preprečevanje korupcije, ampak o tem odloča pristojno sodišče. Ničnost je institut civilnega prava, ki ga ureja Obligacijski zakonik (Ur.l. RS, št. 97/2007-UPB1), nanjo pa se lahko sklicuje *vsaka zainteresirana oseba*. Pri tem je bistveno, da ničnost nastopi po samem zakonu, neodvisno od volje pogodbenih strank. Sodišče v postopku zgolj ugotavlja, da pogodba od samega začetka ni veljavna. Ugotovitev ničnosti pogodbe ali posla pomeni, da se mora vzpostaviti prejšnje stanje in da mora vsaka stranka vrniti, kar je prejela iz ničnega posla. Pravica do uveljavljanja ničnosti ne ugasne (zastara).

D. OMEJITVE POSLOVANJA PO PRENEHANJU FUNKCIJE

- 19 ZIntPK omejitve oziroma prepoved poslovanja širi tudi na določen čas po tem, ko je funkcionarju prenehala funkcija v organu, ki nastopa kot potencialni naročnik ali sopogodbenik subjekta, s katerim je povezan ta funkcionar.
- 20 Prvi odstavek 36. člena ZIntPK določa, da bivši funkcionar še dve leti po prenehanju funkcije v razmerju do organa, pri katerem je opravljal svojo funkcijo, ne sme nastopati kot predstavnik (to je zakoniti ali statutarni zastopnik ali pooblaščenec) poslovnega subjekta, ki s tem organom ima ali vzpostavlja poslovne stike. V tem primeru torej ne gre za omejitev poslovanja, ampak za omejitev zastopanja oziroma predstavljanja. Če se bivši funkcionar pojavi pri svojem bivšem organu kot predstavnik poslovnega subjekta, ki s tem organom ima ali vzpostavlja poslovne stike, mora organ, o tem takoj (nemudoma) oziroma najpozneje v roku 30 dni obvestiti Komisijo.
- 21 Iz drugega odstavka 36. člena ZIntPK pa izhaja, da organ, v katerem je funkcionar opravljal funkcijo, v roku enega leta po prenehanju funkcije ne sme poslovati s subjektom, v katerem je bivši funkcionar neposredno ali preko drugih pravnih oseb v več kot 5% udeležen pri ustanoviteljskih pravicah, upravljanju oziroma kapitalu. V zvezi s tem je treba poudariti, da je prepoved poslovanja v tem primeru precej ožja kot v primerih iz 35. člena ZIntPK, ki se nanaša na aktivne funkcionarje. Prepoved poslovanja po drugem odstavku 36. člena ZIntPK ni razširjena na subjekte, v katerih so kakorkoli udeleženi družinski člani bivšega funkcionarja. Poleg tega prepoved poslovanja po drugem odstavku 36. člena ZIntPK ne velja za subjekte, v katerih je bivši funkcionar poslovođa, član poslovodstva ali zakoniti zastopnik, vendar je v tem primeru treba opozoriti na omejitev iz prvega odstavka istega člena, skladno s katero bivši funkcionar še dve leti po prenehanju funkcije ne sme nastopati kot predstavnik poslovnega partnerja organa, pri katerem je opravljal svojo funkcijo. Posel se torej lahko sklene, vendar pod pogojem, da poslovođenje oziroma zastopanje subjekta v konkretnem primeru prevzame nekdo drug.

- 22 Navedeni omejitev zastopanja in prepoved poslovanja sta absolutne narave. V primeru njune kršitve ZIntPK sicer ne predvideva ničnosti, zagrožene pa so prekrškovne sankcije za vse vpletene (gl. podrobneje razdelek F.).

E. SEZNAM SUBJEKTOV, ZA KATERE VELJAJO OMEJITVE POSLOVANJA

- 23 Novela ZIntPK-A (peti odstavek 35. člena) je v precejšnji meri spremenila oblikovanje seznamov subjektov, za katere v razmerju do določenega organa veljajo omejitve poslovanja, in sicer je uvedla ustrežnejšo rešitev, skladno s katero funkcionarji podatke o subjektih, s katerimi so oni ali njihovi družinski člani povezani na način, da se vzpostavijo omejitve poslovanja, dolžni sporočiti organu, pri katerem opravljajo funkcijo (medtem ko so po prej veljavni ureditvi te podatke sporočali neposredno Komisiji). Seznam subjektov, s katerimi ne sme poslovati oziroma lahko posluje le pod pogojem, da funkcionarji dosledno spoštujejo določbe o dolžnem izogibanju nasprotju interesov, je namreč v prvi vrsti pomemben in uporaben za organ, ki je zavezan spoštovati omejitve oziroma prepoved poslovanja. Organi so sezname subjektov in spremembe dolžni posredovati Komisiji, ki seznam subjektov, za katere veljajo omejitve poslovanja, mesečno objavlja na svojih spletnih straneh. Funkcionarji morajo organu vsako spremembo sporočiti v 8 dneh od njenega nastanka, organi pa morajo nato v 15 dneh o tej spremembi poročati Komisiji, in sicer v elektronski obliki.
- 24 V seznam subjektov, za katere veljajo omejitve poslovanja, se ne vpisujejo funkcionarji in njihovi družinski člani kot fizične osebe. Na te povezave mora organ paziti posebej in jih upoštevati v skladu z zgoraj predstavljenimi pravili.
- 25 Če funkcionarju preneha funkcija, se iz seznama izbrišejo vsi subjekti, s katerimi veljajo omejitve poslovanja, razen subjektov, v katerih je bivši funkcionar (on sam, ne pa tudi njegovi družinski člani) neposredno ali preko drugih pravnih oseb v več kot 5% udeležen pri ustanoviteljskih pravicah, upravljanju oziroma kapitalu. Ti subjekti morajo na seznamu ostati še eno leto po prenehanju funkcije, in sicer zaradi izvajanja omejitev poslovanja iz drugega odstavka 36. člena ZIntPK. Po preteku tega časa se iz seznama brišejo tudi ti subjekti. Tudi o tem mora organ v 15 dneh poročati Komisiji.
- 26 Komisija ob tem opozarja še, da so sezname subjektov, za katere veljajo omejitve poslovanja, ki so objavljeni na spletnih straneh Komisije, zgolj informativne narave. Komisija je namreč pri ažuriranju seznamov odvisna od podatkov, ki jih prejme od organov, te pa prejema z določenim (lahko tudi 15-dnevnim) zamikom, zato morebitno sklicevanje na odsotnost omejitev poslovanja iz razloga, ker določenega subjekta na določen dan ni na objavljenem seznamu, ne more biti utemeljeno. Poleg tega na seznamih ni funkcionarjev in njihovih družinskih članov kot fizičnih oseb, čeprav v razmerju do njih prav tako obstajajo omejitve poslovanja. *Dolžnost paziti in preverjati morebiten obstoj omejitev poslovanja je torej v prvi vrsti na organu-naročniku, ki mora pri tem primarno izhajati iz lastne evidence oziroma seznama.*

F. PREKRŠKOVNE SANKCIJE

- 27 Na tem mestu v zbirni obliki predstavljamo še določbe ZIntPK, ki za kršitve, povezane s prepovedjo oziroma omejitvami poslovanja, določajo prekrškovne sankcije, ki jih posamezniku, odgovorni osebi in pravni osebi kot prekrškovni organ v primeru ugotovljene odgovornosti izreče Komisija. Komisija ima v drugem odstavku 80. člena ZIntPK pooblastilo, da lahko izreka globe v razponu.
- 28 Na podlagi osme in devete alineje prvega odstavka 77. člena ZIntPK se z globo od 400 do 1200 evrov kaznuje za prekršek *posameznik*, ki:

- v nasprotju z določbo petega odstavka 35. člena ZIntPK organu, v katerem opravlja funkcijo, ne sporoči podatkov o subjektih, s katerimi so on ali njegovi družinski člani povezani na način iz prvega odstavka 35. člena tega zakona,
- v nasprotju z določbo prvega odstavka 36. člena tega zakona v roku dveh let po prenehanju funkcije v razmerju do organa, pri katerem je opravljal funkcijo, nastopi kot predstavnik poslovnega subjekta, ki s tem organom ima ali vzpostavlja poslovne stike.

29 Na podlagi dvanajstega odstavka 77. člena ZIntPK se z globo od 400 do 4000 evrov kaznuje za prekršek *odgovorna oseba organa ali organizacije javnega sektorja ali ožjega dela občine*:

- če ravna v nasprotju s prvim, drugim ali četrtem odstavkom 35. člena ZIntPK (torej sklene pogodbo ali posel kljub obstoju absolutne omejitve oziroma prepovedi poslovanja), in
- če komisiji ne posreduje seznama subjektov, s katerimi veljajo omejitve poslovanja, kot to zahteva peti odstavek 35. člena ZIntPK.

30 Na podlagi trinajstega in štirinajstega odstavka 77. člena ZIntPK se z globo od 400 do 4000 evrov kaznuje za prekršek *odgovorna oseba organa*, v katerem je funkcionar opravljal funkcijo:

- če v enem letu po prenehanju funkcije posluje s poslovnim subjektom funkcionarja v nasprotju z določbo drugega odstavka 36. člena ZIntPK,
- če Komisije v nasprotju s tretjim odstavkom 36. člena ZIntPK ne obvesti o tem, da je bivši funkcionar pred potekom zakonske prepovedi zastopanja v razmerju do organa nastopil kot predstavnik poslovnega subjekta, ki ima ali vzpostavlja poslovne stike s tem organom.

31 Na podlagi 78. člena ZIntPK pa se ob izpolnjenih pogojih, ki jih za odgovornost pravnih oseb za prekrške določa Zakon o prekrških, z globo od 400 do 100.000 evrov kaznuje *nosilec javnih pooblastil ali druga pravna oseba javnega ali zasebnega prava* (razen Republike Slovenije in lokalnih skupnosti):

- v imenu, v korist ali na račun katere je sklenjen posel kljub obstoju absolutne prepovedi poslovanja,
- v imenu katere je opuščeno posredovanje seznama subjektov, s katerimi veljajo omejitve poslovanja,
- v imenu, v korist ali na račun katere je pred potekom zakonskega roka sklenjen posel s subjektom, v katerem je na način, opisan v drugem odstavku 36. člena ZIntPK, udeležen bivši funkcionar,
- v imenu katere je opuščeno obvestilo Komisije o tem, da je bivši funkcionar pred potekom zakonske prepovedi zastopanja v razmerju do organa nastopil kot predstavnik poslovnega subjekta, ki ima ali vzpostavlja poslovne stike s tem organom.

Komisija je pojasnilo sprejela na seji dne 07.07.2011 v sestavi mag. Goran Klemenčič (predsednik), Rok Praprotnik (namestnik predsednika) in dr. Liljana Selinšek (namestnica predsednika). Pojasnilo je bilo sprejeto soglasno.




Rok Praprotnik
NAMESTNIK PREDSEDNIKA



KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

REPUBLICA SLOVENIJA

Številka: 035-2/2011/8

Datum: 11/7/2011

SISTEMSKO POJASNILO (SP 03/2011)

O LOBIRANJU

Na podlagi prvega odstavka 11. člena in 8. alineje prvega odstavka 12. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK; Ur.l. RS, št. 45/2010, 26/2011 in 43/2011) sprejema Komisija za preprečevanje Korupcije (v nadaljevanju: Komisija) sistemsko pojasnilo o lobiranju.

A. UVODNA POJASNILA

- 1 S sprejemom ZIntPK leta 2010, ki vsebuje tudi določbe o nadzoru nad lobiranjem, je po dvajsetih letih samostojne države tudi to področje postalo predmet regulacije. Dvajsetletna odsotnost jasnejših pravil, predvsem pa nadzora na tem področju, je dejstvo, ki je - poleg umanjkanja zgodovinsko pogojene politične demokratične kulture, kar je lastno večini tranzicijskih držav - pomembno pripomoglo k ukoreninjenju nekaterih netransparentnih praks prepletanja javnega in (ozko) zasebnega.
- 2 Potrebno je poudariti, da ZIntPK ne ureja dejavnosti lobiranja celovito, ampak je poudarek na nadzoru nad lobiranjem. Iz gradiva, ki je spremljalo sprejem ZIntPK, namreč izrecno izhaja, da ureditev ni namenjena celoviti ureditvi lobiranja, ampak ureditvi razmerij v javnem sektorju, ki so povezana z lobiranjem. Dne 4.6.2011 je pričel veljati Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK-B; Ur. l. RS, št. 43/2011), ki je prinesel dodatne spremembe na področju regulacije lobiranja. Komisija zaradi enotnega izvajanja določb o lobiranju in hkrati zaradi razjasnitve nekaterih vprašanj in dvomov o pravilnosti izvajanja zakona izdaja pričujoče pojasnilo. Ob tem pa ugotavlja, da se, pol leta po uveljavitvi zakonskih določb glede lobiranja, te v praksi uveljavljajo zelo počasi, da ima Komisija omejene realne možnosti nadzora na tem področju ter da je ocenjeno "sivo" polje nenadzorovanega lobiranja še vedno izrazito veliko.
- 3 Komisija uvodoma ugotavlja, da je temeljni namen zakonske regulacije lobiranja v ZIntPK urediti pogoje in nadzor lobiranja ter drugih nejavnih vplivov na odločanje v zadevah javnega pomena ter s tem krepiti transparentnost teh vplivov na formalne centre odločanja v javnem sektorju na državni in lokalni ravni, strokovnost in argumente javnega interesa, ter zagotoviti enakopraven dostop posameznikov in interesnih skupin do formalnih centrov odločanja o zadevah javnega pomena.
- 4 Podoben je tudi pristop institucij Evropske unije na tem področju, ki je v izogib slabšalnemu prizvoku lobiranja sprejela "Register transparentnosti," ki je sicer prostovoljen, v njem pa so registrirane različne organizacije in posamezniki (vključno z nevladnimi organizacijami, svetovalnimi podjetji in odvetniškimi

pisarnami), ki se ukvarjajo z dejavnostjo nejavnega vplivanja na odločevalce v Evropskem parlamentu. Enako kot po slovenski ureditvi, se morajo tudi lobisti na ravni EU lobirancem predstaviti in jasno navesti, katere interese zastopajo, pri tem pa morajo spoštovati etična pravila in se izogibati neprimernemu vedenju ali neprimernim ponudbam, lobiranci pa morajo o stikih poročati (več o tem gl. http://europa.eu/index_en.htm).

B. OPREDELITEV ZAKONSKO REGULIRANEGA LOBIRANJA

(a) Lobiranje

- 5 Lobiranje (14. točka 4. člena ZIntPK) je delovanje lobistov, ki za interesne organizacije izvajajo nejavno vplivanje na odločanje državnih organov in organov lokalnih skupnosti ter nosilcev javnih pooblastil pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov, pa tudi na odločanje državnih organov in organov ter uprav lokalnih skupnosti, ter nosilcev javnih pooblastil o drugih zadevah razen tistih, ki so predmet sodnih in upravnih postopkov ter postopkov, izvedenih po predpisih, ki urejajo javna naročila, in drugih postopkov, pri katerih se odloča o pravicah ali obveznostih posameznikov. Za dejanje lobiranja šteje vsak nejavni stik lobista z lobirancem, ki ima namen vplivati na vsebino ali postopek sprejemanja prej navedenih odločitev.
- 6 Potrebno je ločevati med lobiranjem kot v javnosti splošno prepoznanim pojmom ter lobiranjem, kot ga opredeljuje ZIntPK. Lobiranje v skladu z ZIntPK je legitimna dejavnost, s katero dovoljeni interesi interesnih organizacij na formalen in pregleden (transparenten) način dostopajo do formalnih centrov odločanja o zadevah javnega pomena.
- 7 Da lahko govorimo o zakonitem lobiranju, ki je v skladu z ZIntPK, morajo biti **kumulativno izpolnjeni naslednji pogoji**;
- nejavni stik med lobirancem in lobistom oziroma predstavnikom interesne organizacije,
 - namen vplivanja na odločanje znotraj javnega sektorja v zadevah javnega pomena, in
 - vplivanje oz. lobiranje se izvaja v interesu, imenu ali na račun določene interesne organizacije.
- 8 **Nejavni stik** med lobistom in lobirancem je torej bistven element, po katerem lahko določeno vplivanje ali poskus vplivanja opredelimo kot lobiranje po ZIntPK. Dejstvo je, da besedna zveza "nejavni stik" ni določen pravni pojem in da se praksa na tem področju šele oblikuje. Na splošno nejavni stik pomeni stik dveh ali več oseb (v primeru lobiranja gre za stik med lobistom in lobirancem), katerega vsebina in namen širši javnosti nista poznana, dostopna oziroma transparentna. Ključen element "nejavnosti" torej ni samo srečanje, ampak vsebina in namen vplivati na neko odločitev v zadevah javnega pomena. Nejavni ali zasebni stik lobista in lobiranca torej ne sodi pod lobiranje po ZIntPK, če namen stika in vsebina pogovora nista namenjena vplivanju na določeno odločitev; po drugi strani pa tudi javnosti viden stik oziroma srečanje lobista in lobiranca lahko predstavlja lobistični stik, če vsebina pogovora, ki ima namen vplivanja na odločanje v zadevah javnega pomena, ostaja neznana. Za nejavni se lahko šteje tudi lobistični stik, pri katerem so sicer prisotne še druge osebe (npr. administrativno, tehnično ali strokovno osebje), vendar vsebina in namen vplivanja ostaja v ozkem krogu tega okolja, javnosti prikrit in ne(po)znan. Srečanje (četudi med lobistom in lobirancem z namenom vplivanja) lahko po volji udeležencev postane javno - in s tem ne gre več za lobistični stik po ZIntPK - če so vnaprej ali takoj po tem zagotovljeni pogoji, v katerih stik, pogovor in namen vplivanja potekajo na javnosti odprt, transparenten način (npr. s protokoliranjem vsebine pogovora in njegovo objavo, z vnaprejšnjo objavo stika npr. na spletnih straneh določenega organa ipd.). **Kraj, čas ali način nejavnega stika** ni pomemben. Nejavni stik (lobiranje) se lahko zgodi v prostorih organa, v zasebnem prostoru ali npr. v gostinskem lokalizaciji oziroma je lobiranje vsako nejavno komuniciranje, ki ga z namenom lobiranja izvaja lobist.

Predvsem pa, opozarja Komisija, je bistveno, da določen stik kot lobističen prepozna lobiranec in primerno ukrepa, čeprav oseba, ki izvaja nejavno vplivanje (lobist) morda meni, da ne gre za lobiranje.

(b) Področje vplivanja

- 9 Izraz "lobiranje" pomeni vplivanje (na državni in lokalni ravni) na odločanje pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov, pa tudi "na odločanje državnih organov in organov ter uprav lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil o drugih zadevah".
- 10 Komisija je zaradi vprašanj zavezancev o pomenu besedne zveze "odločanje o drugi zadevah" zaprosila za razlago Ministrstvo za javno upravo in prejela pojasnilo, da besedna zveza "druge zadeve" v definiciji lobiranja po navedeni določbi ZIntPK na splošen in abstrakten način zajema vse tiste konkretne primere, ki po svoji naravi ne sodijo v področje sprejemanja predpisov na eni strani oziroma upravne in sodne postopke na drugi strani. Predmet ugotavljanja, ali je v nekem konkretnem primeru prišlo do vplivanja lobistov na odločanje državnih organov in organov lokalnih skupnosti ter nosilcev javnih pooblastil "o drugih zadevah", torej ni obravnava ali sprejemanje predpisov in drugih splošnih aktov, ker so ti postopki v določbi ZIntPK o lobiranju konkretno navedeni, kot tudi ne zadeve, ki so predmet sodnih in upravnih postopkov, ter postopkov, izvedenih po predpisih o javnih naročilih in drugih postopkov, pri katerih se odloča o pravicah ali obveznostih konkretnih posameznikov, ampak vplivanje na tiste odločitve organov, ki jih urejajo posamezni področni zakoni ali podzakonski akti in niso zajeti v omenjenih kategorijah, niti jih ni bilo mogoče v ZIntPK konkretno zapisati. Zato bo treba lobiranje v postopkih odločanja "o drugih zadevah" v vsakem primeru posebej ugotavljati upošteva dejansko stanje in kontekst odločanja, tako na nivoju odločevalca in njegovega statusa lobiranca kot same narave in namena odločanja, na drugi strani pa tudi glede na ravnanje lobista, njegov namen in naravo interesa, ki ga zastopa.
- 11 Primeroma pa med "druge zadeve", v okviru katerih lahko lobisti izvajajo nejavno vplivanje na odločanje, mogoče šteti vse druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki jih Vlada Republike Slovenije sprejema za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države (prvi odstavek 2. člena Zakona o Vladi RS). V ta okvir sodijo tudi usmeritve, s katerimi Vlada RS usmerja državno upravo preko ministrstev, zlasti z dajanjem smernic za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov. Vlada usmerja državno upravo prek ministrov, minister pa v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo, daje politične usmeritve za delo ministrstva in organov v njegovi sestavi, nadzoruje njihovo delo, izdaja predpise in druge akte iz pristojnosti ministrstva in organov v njegovi sestavi ter opravlja druge naloge, ki jih določa zakon ali drug predpis. Ker je, kot rečeno, na enem mestu nemogoče naštetih številne "druge zadeve", o katerih odločajo ministri posameznega ministrstva, je potrebno te primere iskati v področni zakonodaji. Zakon o državni upravi navaja le delovna področja posameznih ministrstev; vsekakor pa med najpomembnejše druge zadeve spadajo programi, načrti dela, usmeritve za delo in podobno, na podlagi katerih se izvajajo številne druge zadeve.
- 12 Druge zadeve organov in uprav lokalnih skupnosti je mogoče najti v Zakonu o lokalni samoupravi, v drugi zakonodaji, ki lokalnim skupnostim nalaga izvajanje določenih nalog, predvsem pa v podzakonskih aktih, npr. statutih občin itd.
- 13 Tudi za nosilce javnih pooblastil velja, da je "druge zadeve" mogoče najti v področnih zakonih, podrobneje pa so opredeljene v aktih o ustanovitvi osebe javnega prava, podelitvi javnega pooblastila ali medsebojnih pogodbah o prenosu nalog, in se najpogosteje nanašajo na načrtovanje oziroma programe dela, finančne programe, informiranje, usposabljanja, izobraževanje, analitično raziskovalne naloge itd. Tudi v teh primerih je potrebno upoštevati, da so iz besedne zveze "lobiranje pri odločanju o drugih zadevah" izvzeti postopki obravnave in sprejemanja splošnih predpisov in drugih splošnih aktov, ker je

nejavno vplivanje na tovrstne odločitve v ZIntPK jasno označeno kot lobiranje, kot tudi vsi tisti konkretni upravni in sodni postopki, ki so v določbi ZIntPK o lobiranju konkretno opredeljeni.

(c) Nekateri ključni pojmi

(i) Lobist

- 14 Lobist (15. točka 4. člena ZIntPK) je oseba, ki opravlja dejanja lobiranja in je vpisana v register lobistov ali oseba, ki opravlja dejanja lobiranja in je zaposlena v interesni organizaciji, za katero lobira oziroma je zakoniti zastopnik ali izvoljeni predstavnik te interesne organizacije.
- 15 Zakon torej ločuje med dvema vrstama lobistov:
- **registrirani ("profesionalni") lobisti**, ki so registrirani pri Komisiji in lahko zastopajo interese katerekoli pravne osebe – interesne organizacije, ki jih za to pooblasti; in
 - **neregistrirani ("neprofesionalni") lobisti**, ki se jim ni treba registrirati pri Komisiji, vendar lahko zastopajo samo interese pravne osebe, pri kateri so zaposleni, so njeni zakoniti zastopniki ali izvoljeni predstavniki.
- 16 Registriran lobist je lahko vsaka polnoletna oseba, ki ni zaposlena v javnem sektorju, ki ji ni bila odvzeta poslovna sposobnost in ni bila zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, v Republiki Sloveniji pravnomočno obsojena na več kot šest mesecev zapora. Obenem zakon izrecno prepoveduje, da bi se kot lobist udeleževal bivši funkcionar, ki mu od prenehanja funkcije še nista potekli dve leti. Ta omejitev velja samo za funkcionarje, ne pa tudi za druge javne uslužbenke.
- 17 Neregistriranemu lobistu se ni potrebno vpisati v register pri Komisiji, da bi lahko izvajal dejanja lobiranja, vendar ima pri tem absolutno omejitev - lobira lahko samo za interesno organizacijo, v kateri je zaposlen, je njen zakoniti zastopnik ali izvoljeni predstavnik. Posameznik, ki sme lobirati v interesu posamezne interesne organizacije in ni registriran kot lobist pri Komisiji, mora biti pri tej interesni organizaciji:
- v delovnem razmerju (za nedoločen ali določen čas), kot ga določa Zakon o delovnih razmerjih,
 - zakoniti zastopnik te organizacije (zakoniti zastopniki so osebe, ki so kot takšne določene z zakonom za posamezno obliko pravne osebe, npr. direktor (poslovodja) ali član uprave gospodarske družbe, zastopnik (predsednik) društva ipd.), ali pa
 - njen izvoljeni predstavnik (ta del se nanaša na interesne organizacije, ki nimajo zakonsko določenih zakonitih zastopnikov (npr. sindikati, zveze društev, razna združenja), ampak jih zastopajo na podlagi statuta ali drugega ustanovnega akta izvoljeni predstavniki).
- 18 Prokurist podjetja (ki je statutarni in ne zakoniti zastopnik), torej ne more nastopati kot neprofesionalni lobist za to podjetje, če ni v delovnem razmerju v tem podjetju. Enako zgolj članstvo v določenem društvu ali združenju, članstvo v organih upravljanja (brez delovnega razmerja), članstvo v nadzornih svetih, sodelovanje z interesno organizacijo na podlagi avtorske ali podjemne pogodbe ali pooblastila (npr. za svetovanje) ne dopušča, da taka oseba za to interesno organizacijo legalno lobira, ne da bi se prej registrirala pri Komisiji. Tako npr. dejavnosti lobiranja – kot jo opredeljuje ZIntPK – za svojo stranko ne sme opravljati odvetnik ali zunanji svetovalec s področja poslovnega ali medijskega svetovanja.
- 19 V nasprotju z registriranimi lobisti, neregistrirani ne smejo na trgu ponujati storitev lobiranja za ostale interesne organizacije. Prav tako neregistrirani lobisti ne smejo biti aktualni (med drugim tudi državni svetniki, nepoklicni župani itd...) ali bivši funkcionarji (še dve leti po prenehanju funkcije).
- 20 Ključna razlika med registriranim (profesionalnim) in neregistriranim (neprofesionalnim) lobistom je torej v tem, da je prvi vpisan v register lobistov, ki ga vodi Komisija in svoje lobistične storitve ponuja na trgu; drugi pa lahko lobira izključno v interesu "svoje" interesne organizacije. Pri tem je zelo pomembno, da je

dolžnost poročanja o lobističnih stikih za lobirance enaka v obeh primerih (glej spodaj razdelek E. j.).

Komisija poudarja da je pri izvajanju nadzora na področju lobiranja, posebej pozorna na morebitno zlorabo ali obid zakona, npr. če neregistriran lobist opravlja lobistične storitve na trgu.

21 Komisija izraža pričakovanje, da bodo registrirani lobisti s samoorganiziranjem v združenja lobistov, kar jim zakon izrecno omogoča, prevzeli del odgovornosti za razvoj poklicne etike in preprečevanje nelojalne konkurence na svojem področju.

22 Če se z dejanji lobiranja ukvarjajo zakoniti zastopniki ali zaposleni v gospodarskih družbah zasebnega prava, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, ti posamezniki sodijo pod regulacijo lobiranja in morajo lobiranci o lobističnih stikih z njimi poročati Komisiji. Posamezniki iz navedenih gospodarskih družb lahko nastopajo zgolj kot neregistrirani lobisti (lobirajo lahko le za "svoje" podjetje), saj so po 4. točki 4. člena ZIntPK štejejo za zaposlene v javnem sektorju, zato njihova registracija pri Komisiji ni dopustna. To pomeni, da zakoniti zastopniki ali zaposleni v gospodarskih družbah zasebnega prava, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, ne smejo nastopati kot "lobisti na trgu" in ponujati lobističnih storitev tretjim osebam. Po logiki razmerja med posameznim gospodarskim subjektom in njegovim "lastnikom" oziroma upravljavcem državnega premoženja, ne gre za lobiranje, če imajo nejavne stike omenjeni posamezniki iz teh gospodarskih družb in organi ali subjekti, preko katerih izvaja lastniška upravičenja oziroma upravlja premoženje država ali lokalne skupnosti v omenjenih gospodarskih družbah.

(ii) Lobiranci

23 Lobiranci (16. točka 4. člena ZIntPK) so funkcionarji in javni uslužbenci v državnih organih in organih lokalnih skupnosti ter pri nosilcih javnih pooblastil, ki odločajo ali sodelujejo pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov ter odločitev, s katerimi z namenom lobiranja komunicira lobist.

24 Po nasprotnem argumentu lobiranci niso vsi tisti posamezniki, ki sicer opravljajo naloge v državnih organih, organih lokalnih skupnosti ter pri nosilcih javnih pooblastil, pa nimajo ne statusa funkcionarja niti statusa javnega uslužbenca (npr. člani svetov agencij in javnih zavodov, organov vodenja, upravljanja ali nadzora v javnih podjetjih ipd., če nimajo statusa javnih uslužbencev).

(iii) Interesne organizacije

25 Interesne organizacije (17. točka 4. člena ZIntPK) so pravne osebe zasebnega prava in druge pravno urejene oblike združevanja fizičnih ali pravnih oseb. Komisija pojasnjuje, da se med interesne organizacije štejejo vse formalno organizirane oblike združevanja, kot na primer podjetja, zbornice, društva, sindikati, prostovoljske organizacije, zavodi, nevladne organizacije ipd; pri čemer je bistveno, da so ti subjekti del zasebnega sektorja.

26 Ker ZIntPK opredeljuje vplivanje v imenu interesne organizacije kot sestavni del lobiranja, vplivanje v interesu posamezne fizične osebe, ki ni povezano z interesi nobene pravno organizirane interesne organizacije, ni lobiranje.

(d) Register lobistov

27 Komisija vodi register lobistov, ki omogoča preglednost in transparentnost, s tem pa tudi preprečuje nezakonito poseganje na področje dela ali omejevanje zakonskih pravic registriranih lobistov v Republiki Sloveniji. Evidenca obsega tudi podatke o področjih, za katere so lobisti registrirali interes in potrebne osebne in druge podatke lobistov. Ob registraciji Komisija lobistu izda plastificirano dokazilo o vpisu v register lobistov.

28 Kandidati za profesionalne lobiste se pri Komisiji kot lobisti registrirajo tako, da Komisiji posredujejo vlogo (obrazec vloge je na voljo na spletnih straneh Komisije). Komisija preveri pogoje za vpis v register in

če ni zadržkov, v 15 dneh izda odločbo o vpisu in lobistu izda dokazilo o vpisu. (v primeru morebitne nepopolne vloge Komisija kandidata pozove, naj vlogo dopolni). Podatki iz registra lobistov, razen davčne številke, so javni in dostopni na spletnih straneh Komisije. Lobist je dolžan vsako spremembo registracijskih podatkov v osmih dneh po nastanku spremembe javiti Komisiji.

C. DEJAVNOSTI VPLIVANJA, KI NE SPADAJO POD POJEM LOBIRANJA

(a) Nekatere oblike nedovoljenega vplivanja

- 29 V začetku je potrebno opozoriti, da vsako nejavno vplivanje (ne glede na to, da ali ga izvajajo lobisti ali ne), ki je povezano z **izročitvijo, ponudbo ali samo obljubo nedovoljene koristi funkcionarju**, javnemu uslužbencu, poslovodni osebi in oziroma nosilcu javnih pooblastil lahko izpolnjuje zakonske znake katerega od korupcijskih kaznivih dejanj (predvsem kaznivega dejanja dajanje podkupnine, dajanja daril za nezakonito posredovanje in nedovoljenega dajanja daril). Nedovoljena korist za funkcionarja oziroma javnega uslužbenca ni nujno samo neposredna oziroma finančna, ampak lahko pomeni premoženjsko ali nepremoženjsko korist zanj, za njegove družinske člane in za druge fizične osebe ali pravne osebe, s katerimi ima ali je imel osebn, poslovne ali politične stike.
- 30 Četudi to ni povezano s ponujanjem, obljubljanjem ali dajanjem nedovoljene koristi, ZIntPK prav tako ne dopušča lobiranja oziroma nejavnega vplivanja:
- v sodnih ali upravnih postopki,
 - v postopkih, izvedenih po predpisih, ki urejajo javna naročila, in
 - v drugih postopkih, pri katerih se odloča o pravicah ali obveznostih posameznikov (redni zaposlitveni postopki, disciplinski postopki ipd.).
- 31 Zaradi specifik omenjenih postopkov lobiranje v njih ne le da ni dopustno, ampak lahko nejavno vplivanje na odločevalca izven dovoljenih pravnih okvirov (npr. običajne aktivnosti strank ali njihovih pooblaščenec v sodnih ali upravnih postopkih) predstavlja znake napeljevanja h kaznivemu dejanju zlorabe uradnega položaja ali uradnih pravic, kaznivo dejanje oviranja dela pravosodnih in drugih državnih organov, ali drugo obliko nedovoljenega, nezakonitega ali neetičnega ravnanja.
- 32 Pri javnih naročilih, je treba opozoriti, da je lobiranje sicer dovoljeno (mora pa biti transparentno) pred formalnim začetkom (oblikovanjem kriterijev, meril naročila) katerekoli vrste javnega naročila (vključno s splošnimi in posebnimi izjemami, za katere se Zakon o javnih naročilih ne uporablja, vendar je tudi pri njih potrebno slediti duhu zakona, vključno z načelom transparentnosti in poštene konkurence). Nejavno vplivanje na izvedbo javnega naročila po oblikovanju kriterijev in meril ni dovoljeno (in bo pogosto predstavljalo napeljevanje h kaznivemu dejanju), ker je to v nasprotju s temeljnimi cilji in načeli predpisov o javnem naročanju in upravljanju s sredstvi javnega proračuna.
- 33 Prav tako je potrebno opozoriti na - v slovenskih razmerah - perečo problematiko "lobiranja," povezanega s postopki zaposlovanja v javnem sektorju ali imenovanja na različne funkcije, položaje (uradniki na položaju), v svete javnih zavodov, nadzorne svete javnih podjetij ipd. Ker ZIntPK pojem lobiranja omejuje na zastopanje interesov pravnih oseb in ne posameznikov, vplivanje v izključnem interesu posameznika ni lobiranje, kot ga določa ZIntPK v 14. točki 4. člena. V tem primeru velja podobno kot pri javnem naročanju. Nejavno vplivanje ali poskus vplivanja na odločevalce v procesu, ki je zakonsko predpisan (npr. delovanje izbirne komisije za izbor kandidata za delovno mesto, predlaganja ali imenovanje na funkcijo ali položaj) ni dovoljeno. S tem se izniči načelo enakopravnosti in namen pravno reguliranih postopkov, ki naj bi zagotavljali objektivno presojo kandidatov, krepijo pa se klientelizem, korupcijska tveganja in netransparentno odločanje v kadrovske zadevah. Ne predstavlja pa nedovoljenega lobiranja npr. predlaganje kandidatov še pred začetkom izbirnega postopka ali dajanje

referenc za določenega kandidata med izbirnim postopkom, če tako vplivanje (reference) ni nejavno, ampak je ustrezno zabeleženo in dostopno vsem kandidatom.

(b) Dovoljene oblike javnega in nejavnega vplivanja na odločitve, ki pa niso lobiranje po ZIntPK

34 ZIntPK ureja zgolj določene oblike vplivanja na sprejemanje formalnih odločitev. Ne gre za lobiranje po ZIntPK niti ne (praviloma) za nedovoljeno dejavnost vplivanja v naslednjih primerih:

- **javno vplivanje** na odločitve javnih oblasti (npr. tiskovne konference, medijski prispevki, odprta pisma, peticije...). V teh primerih gre za dopustno (javno) vplivanje na odločitve, ki ne spada pod regulacijo lobiranja, ampak je kvečjemu sestavni del demokratičnih procesov;
- **sodelovanje v javnem postopku sprejemanja zakona** (ko je ta v javni obravnavi in pripravljavec zakona sledi postopkom iz Resolucije o normativni dejavnosti po javni objavi predlogov in predlagateljev, kar pomeni, da so vsi predlogi, ki jih pridobi predlagatelj, transparentno zabeleženi in objavljeni);
- **vlaganje pisnih pobud in predlogov** (npr. pozivi zainteresirane javnosti, naj javni sektor sprejme predpise, politike ali ukrepe, ki jih že nalagajo veljavni predpisi);
- **organi javnih oblasti** pri oblikovanju pri pripravljanju predpisov ali drugih splošnih aktov, politik in ukrepov **sami vabijo** k sodelovanju in predlogom širšo javnost ali ciljne skupine;
- **posamezniki ali interesne organizacije** pri predstavnikih javnega sektorja **iščejo informacije** o načrtih, politikah, ukrepih oziroma drugih aktivnostih, ki jih vodi ali načrtuje javni sektor;
- **delovanje posameznikov, neformalnih skupin ali interesnih organizacij** z namenom vplivanja na področju, ki se neposredno nanaša na **sistemska vprašanja krepitve pravne države, demokracije in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin** (izjeme od lobiranja, kot jih določa 56.a člen ZIntPK). Sistemska vprašanja iz te alineje so tista, ki po vsebini in obsegu presegajo interese ali koristi posameznikov, neformalnih skupin ali interesnih organizacij (npr. zahteve po izboljšanju sistemskih predpisov ali politik o delovanju zakonodajne, izvršilne ali sodne veje, delovanju podsistemov ali služb javnega sektorja, ki skrbijo za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, sistemskih predpisov na področju socialne države in temeljev ekonomske ureditve države). Ker gre za specifično izjemo, Komisija poudarja, da je pri izvajanju nadzora nad lobiranjem posebej pozorna na morebitno zlorabo te izjeme za prikrito netransparentno (brez poročanja) lobiranje pod krinko nevladnih organizacij za interese profitnih zasebnih organizacij.

35 Nadalje je potrebno razlikovati med lobiranjem po določbah ZIntPK in ustavno ali na podlagi veljavne zakonodaje zajamčeno pravico posameznika ali interesnih skupin (fizičnih ali pravnih oseb), da kot zainteresirana javnost sodeluje pri pripravi in sprejemanju predpisov ter drugih odločitev v zadevah javnega pomena, ki ne sodijo v okvir zakonskega pomena lobiranja po določbah ZIntPK.

36 Na podlagi že navedene razlage ustavnih načel za lobiranje ni mogoče šteti zahtev posameznika ali interesnih skupin po prednostni pripravi in sprejemu podzakonskega akta, za izdajo katerega je zakonski rok že potekel. Gre za primer kršitve zakonskih rokov za izdajo podzakonskih aktov, zaradi katerega predvidena zakonska ureditev dalj časa, če ne celo vrsto let, ne zaživi, naslovniki pa nimajo druge pravne podlage in vnaprej določenih kriterijev, na podlagi katerih bi urejali svoj položaj (sankcije za kršitve rokov za sprejem predpisov niso predvidene).

37 Kot lobiranje tudi ni mogoče šteti ravnanj posameznika iz javnega sektorja, ki pomenijo izvrševanje njegovih zakonskih in/ali službenih dolžnosti skrbeti za interes javne institucije, v okviru katere ta oseba deluje. Javni funkcionarji in javni uslužbenci ne morejo biti lobisti in pri izvajanju svojih uradnih nalog in v zvezi s temi nalogami po naravi stvari ne morejo lobirati (lobiranje je v osnovi vplivanje zasebne oziroma civilne sfere na javno sfero). V razmerju javni sektor – javni sektor torej lobiranja načeloma ne more biti (izjema so primeri, predstavljeni v odstavku 22 tega pojasnila), vendar Komisija izrecno opozarja, da to ne

pomeni, da so primerni oziroma dovoljeni vsakršni pogovori in dogovori med subjekti znotraj javnega sektorja. Ker dolžnosti poštenega delovanja posameznikov ni mogoče neposredno uzakoniti, je v tem segmentu odločilnega pomena integriteta posameznega funkcionarja oziroma javnega uslužbenca. Krepitev integritete posameznikov in posledično integritete javnega sektorja kot celote je eden od prioritarnih ciljev Komisije, zato bo Komisija v okviru svojih pristojnosti bdela tudi nad primernostjo dogovarjanj v javnem sektorju.

(c) Nekateri posebni primeri

- 38 Lobiranje v smislu ZIntPK tudi ni vplivanje na različne svete javnih agencij ali nadzorne svete javnih podjetij, saj člani teh organov niso lobiranci. Lahko pa tovrstno vplivanje pomeni nedovoljen ali neetičen pritisk na avtonomne organe nadzora ali upravljanja, ki ga posamezniki v teh organih lahko (v nekaterih primerih pa so ga tudi dolžni) prijavijo Komisiji na podlagi 24. člena ZIntPK. Komisija nadalje opozarja, da imajo te osebe po ZIntPK status uradne osebe (funkcionarji, uradniki na položaju in drugi javni uslužbenci, poslovodne osebe in člani organov upravljanja, vodenja in nadzora v subjektih javnega sektorja; pri čemer javni sektor po ZIntPK obsega tudi javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost) in se morajo zato izogibati nasprotju interesov, hkrati pa svoje funkcije ne smejo uporabiti zato, da bi sebi ali komu drugemu uresničili kakšen nedovoljen zasebni interes (prim. 37. člen ZIntPK).
- 39 Kadar funkcionarji ali javni uslužbenci vplivajo eden na drugega v okviru svoje funkcije ali službe, to ni lobiranje, saj te osebe po zakonu niso lobisti. Takšni stiki so dopustni, vendar gre tudi v tem primeru po ZIntPK za uradne osebe, zato so se absolutno dolžni izogibati nasprotju interesov, ter spoštovati avtonomnost javnih uslužbencev, ki samostojno vodijo npr. upravne postopke oziroma relativno samostojnost določenih organov v sestavi ter avtonomnost in odgovornost organov nadzora, to pa je nenazadnje povezano tudi s pravno in politično kulturo. Kadar uradna oseba iz utemeljenih razlogov meni, da se od nje zahteva nezakonito ali neetično ravnanje ali se s tem namenom nad njo izvaja psihično ali fizično nasilje, lahko takšno dejanje v skladu z ZIntPK prijavi nadrejenemu ali neposredno Komisiji. Komisija bo sprejela potrebne ukrepe za zaščito prijavitelja in tudi ukrepala v skladu s predpisi zoper domnevnega kršitelja.

D. PRAVICE IN DOLŽNOSTI PROFESIONALNIH LOBISTOV

- 40 Profesionalni lobisti imajo po zakonu možnost in pravico lobirati za katerokoli interesno organizacijo, pri tem pa imajo naslednje specifične obveznosti in pravice:
- obveznost poročanja Komisiji,
 - dolžnost identificirati se lobirancu in predložiti pooblastilo interesne organizacije,
 - dolžnost lobirati znotraj zakonsko določenih omejitev, in
 - pravica do dodatne informiranosti s strani javnega sektorja.
- 41 Zaradi učinkovitega izvajanja nadzora nad delom lobistov zakon določa, da mora lobist, ki je vpisan v register lobistov v Republiki Sloveniji, Komisiji pisno poročati o svojem delu enkrat letno, in sicer do 31. januarja tekočega leta za preteklo leto. Če se lobist predčasno izbriše iz registra, mora predložiti Komisiji poročilo o svojem delu do izpisa iz registra, kar mora storiti najkasneje v 30 dneh po prenehanju veljavnosti registracije.
- 42 Poročilo lobista mora vsebovati:
- podatke o interesnih organizacijah, za katere je lobiral,
 - podatke o višini plačila, ki ga je prejel od teh organizacij za vsako zadevo, v kateri je lobiral, če pa je proces lobiranja sestavni del storitvene pogodbe, ki vključuje tudi druge dejavnosti in vrednost

- lobiranja ni mogoče enoznačno opredeliti, se poroča o vrednosti storitvene pogodbe, kjer lobist označi, kolikšen delež v odstotkih je plačilo za proces lobiranja,
- navedbo namena in cilja, zaradi katerega je lobiral za posamezno interesno organizacijo,
 - navedbo državnih organov in lobirancev, pri katerih je lobiral,
 - navedbo vrst in načinov lobiranja za posamezno zadevo, v kateri je lobiral,
 - navedbo vrste in vrednosti donacij političnim strankam in organizatorjem volilnih ter referendumskih kampanj.
- 43 Komisija ima kot organ, pristojen za nadzor nad lobiranjem, možnost preizkusiti, ali poročilo vsebuje vse predpisane podatke. Če ugotovi, da je poročilo glede predpisanih podatkov pomanjkljivo, zahteva, naj lobist v določenem roku poročilo ustrezno dopolni (rok ne sme biti krajši od 20 dni in ne daljši od 30 dni).
- 44 Resničnost podatkov in navedb v poročilu lobista lahko Komisija preverja na več načinov, in sicer:
- z vpogledom v dokumentacijo,
 - s poizvedbami pri interesnih organizacijah, za katere je lobist lobiral,
 - s poizvedbami pri državnih organih in lobirancih, pri katerih je lobiral,
 - s poizvedbami pri političnih strankah in organizatorjih volilnih ter referendumskih kampanj.
- 45 Komisija lahko poda tudi predlog pristojnim organom, naj opravijo revizijo poslovanja pri lobistu, ali gospodarski družbi, samostojnem podjetniku ali interesni organizaciji, kjer je lobist zaposlen, ali pri interesnih organizacijah, za katere je lobist lobiral.
- 46 Lobist se mora, ne glede na to ali je registriran ali neregistriran, lobirancu predstaviti (če se osebno ne poznata) z veljavnim osebnim dokumentom, mu pokazati pooblastilo interesne organizacije ter jasno izraziti namen in cilj, zaradi katerega lobira. Komisija registriranim lobistom zaradi lažje identifikacije ob vpisu v register izda dokazilo o vpisu.
- 47 Lobisti morajo spoštovati določena pravila. Lobist lahko lobira le glede zadev, ki so izrecno opredeljene v definiciji lobiranja (14. točki 4. člena ZIntPK), zato denimo ne sme (poskušati) vplivati na odločitve v konkretnih upravnih, sodnih postopkih ali postopkih, izvedenih po predpisih, ki urejajo javna naročila.
- 48 Lobisti tudi ne smejo ponujati nedovoljenih daril lobirancem (funkcionarjem, javnim uslužbencem). V tej zvezi ZIntPK izrecno določa, da funkcionarji ne glede na vrednost ne smejo sprejemati daril, ki so ali bi lahko vplivala na nepristransko in objektivno opravljanje funkcije; sicer pa lahko sprejmejo protokolarna darila in priložnostna darila manjše vrednosti. Zakonodaja s področja javnih uslužbencev smiselno enake omejitve določa v zvezi s prejetjem daril s strani javnih uslužbencev, kadar je darilo povezano z opravljanjem službe. Funkcionarji in javni uslužbenci v nobenem primeru ne smejo sprejeti darila:
- če bi izročitev oziroma sprejem takšnega darila pomenila kaznivo dejanje,
 - če je to prepovedano v skladu z drugimi zakoni,
 - če se kot darilo izroča denar, vrednostni papirji ali drage kovine;
 - če to kakorkoli vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje funkcije oziroma uradnih nalog.
- 49 Če Komisija dobi prijavo, v kateri lobiranci poročajo o prepovedanih ravnanjih lobistov ali o osebi, ki je lobirala in ni vpisana v register lobistov (razen izjem), se imajo ti lobisti oziroma prijavitelne osebe pravico pred Komisijo pisno ali ustno izjaviti o očitkih.
- 50 Državni organi in organi lokalnih skupnosti so dolžni obveščati samo registrirane lobiste, v zvezi s področji za katere so registrirali interes, oziroma jih vabiti na vse javne predstavitve in vse oblike javnih posvetovanj. Državni organi in organi lokalnih skupnosti pridobijo informacijo o tem, za katera področja so registrirani posamezni lobisti, na javno dostopnem registru lobistov na spletnih straneh Komisije (www.kpk-rs.si).

E. PRAVICE IN DOLŽNOSTI LOBIRANCEV

(a) Pravica sprejeti stik z lobistom

51 Vsak funkcionar, uradnik na položaju ali drug javni uslužbenec ima pravico sprejeti lobistični stik, vendar mora pred tem preveriti:

- ali gre za registriranega lobista (register je dostopen na www.kpk-rs.si) ter zahtevati, naj mu predloži pooblastilo interesne organizacije, za katero lobira. Če lobist tega pooblastila nima, mora lobiranec stik zavrni.
- ali gre za neregistriranega lobista in prav tako zahtevati, naj mu predloži pooblastilo interesne organizacije, za katero lobira (razen, če je to pooblastilo samoumevno, ker gre za zakonitega zastopnika ali izvoljenega predstavnika). Neprofesionalni lobist lahko lobira zgolj za interesno organizacijo, v kateri je zaposlen, je njen zakoniti zastopnik ali izvoljeni predstavnik, kar mora lobirancu na ustrezen način izkazati. Če ugotovi, da neregistrirani lobist poskuša lobirati za "tretjo" interesno organizacijo, je lobiranec takšen stik dolžan zavrni in o tem poročati Komisiji.

52 Če lobiranec ocenjuje, da lobistični stik v nekem trenutku zaradi prostora ali drugih okoliščin ni primeren, se lahko z lobistom dogovori, kdaj in kako bosta nadaljevala stik, pri čemer je zaradi transparentnosti za obe strani najbolje, da nadaljevanje sestanka poteka v uradnih prostorih organa, v katerem je lobiranec zaposlen oziroma v uradnih prostorih, kjer bo lobistu, če bo ta za konkretni primer izpolnjeval zakonske pogoje, omogočil dostop do potrebnih informacij. Okoliščine kraja in časa same po sebi torej za prvi stik (pa tudi za nadaljnje stike) lobista in lobiranca niti niso odločilne, če pri tem oba ravnata v skladu s siceršnjimi pogoji, ki jih za lobiranje določajo pravna in moralno-etična pravila dejavnosti, ki jo opravljata, in temu pričakovane ravni integritete lobistov in lobirancev.

(b) Pravica in dolžnost zavrni stik z lobistom

53 Lobiranec *ima vedno pravico zavrni stik z lobistom*. Lobiranec ima *dolžnost zavrni stik z osebo*, če poskuša lobirati posameznik, ki ne izpolnjuje zakonskih pogojev oz. ni lobist, izkazuje pa namero lobirati za interesno organizacijo. Prav tako zakon od lobiranca izrecno zahteva, da zavrne stik z lobistom in o poskusu vplivanja poroča Komisiji, če oceni, da so stiki iz prejšnjega odstavka nezakoniti ali v nasprotju z namenom ZIntPK. Namen ZIntPK pa je opredeljen v prvem členu: krepitev delovanja pravne države, integritete in transparentnosti javnega sektorja ter preprečevanje korupcije in preprečevanje in odpravljanje nasprotja interesov.

54 Lobiranci morajo biti pri stiku z lobistom pozorni tudi na morebitno nasprotje interesov in storiti vse, da se temu nasprotju izognejo. Nasprotje interesov so okoliščine, v katerih zasebni interes lobiranca vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njegovih javnih nalog.

55 Komisija pri tem poudarja, da regulacija lobiranja ne sme pomeniti večje birokratizacije javnega sektorja ali njegovega zapiranja pred "zunanjim svetom", temveč je namen regulacije lobiranja zgolj v tem, da se s poročanjem o nejavnih stikih zagotovi transparentnost nejavnih vplivov.

(c) Dolžnost poročanja lobirancev o stikih z lobistom

56 Lobiranec mora poročati *predstojniku in Komisiji* o:

- lobističnem stiku z registriranim ali neregistriranim lobistom (v 3 dneh) in
- poskusu lobističnega stika, ki ga je lobiranec odklonil (v 3 dneh).

57 Lobiranec je dolžan o vsakem stiku z lobistom, ki ima namen lobirati, sestaviti zapis, v katerem navede naslednje podatke: osebno ime, podatek, ali se je identificiral v skladu z določbami ZIntPK, področje

lobiranja, ime interesne organizacije ali druge organizacije, za katero lobira lobist, navedba morebitnih prilog, datum in kraj obiska lobista ter podpis lobiranca. Lobiranec zapis posreduje v treh dneh v vednost svojemu predstojniku in Komisiji (obrazec za posredovanje tega zapisa je dostopen na spletnih straneh Komisije pod nazivom »zapis lobiranca o stiku z lobistom«).

- 58 Pri tem Komisija posebej pojasnjuje, da poročanje lobiranca Komisiji ni ovajanje ali prijavljanje, temveč zgolj zasleduje namen zakonske ureditve lobiranja – to je doseganje transparentnosti nejavnih stikov.

(d) Dolžnost prijave nezakonitega lobiranja

- 59 Lobiranci morajo komisiji v 10 dneh poslati tudi poročilo o prepovedanih ravnanjih lobistov, in sicer:
- če lobist lobira izven okvirov, kot je določeno v 14. točki 4. člena ZIntPK (glej razdelek D.),
 - če lobist lobirancem posreduje netočne, nepopolne ali zavajajoče informacije,
 - če lobist ravna v nasprotju s predpisi, ki določajo prepoved sprejemanja daril v zvezi z opravljanjem funkcije ali javnimi nalogami lobirancev.
- 60 Komisija poudarja, da obveznost poročanja lobirancev velja za vse nejavne lobistične stike, ne glede na to, ali gre za registriranega (profesionalnega) ali neregistriranega (neprofesionalnega) lobista. Opustitev poročanja je določena kot prekršek, za katerega lahko Komisija lobirancu izreče globo, pristojnemu organu ali predstojniku lobiranca pa lahko na podlagi svojih ugotovitev poda tudi pobudo za druge ukrepe.

F. SANKCIJE

(a) Upravne sankcije

- 61 Komisija lahko registriranemu lobistu izreče sankcije za nepopolno ali netočno poročanje o svojem delu. Te sankcije so lahko pisni opomin, prepoved lobiranja za določen čas in izbris iz registra.

(b) Prekrškovne sankcije

- 62 Komisija kot prekrškovni organ lahko z globo od 1.000 do 2.000 EUR kaznuje lobista, ki lobira v nasprotju z ZIntPK. Prekršek stori lobist:
- ki lobira zunaj zakonsko dovoljenih okvirov in torej izvaja nejavno vplivanje na odločanje državnih organov, organov in uprav lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil v zadevah, ki so predmet sodnih in upravnih postopkov ter postopkov, izvedenih po predpisih, ki urejajo javna naročila, in drugih postopkov, pri katerih se odloča o pravicah ali obveznostih posameznikov,
 - ki lobirancem posreduje netočne, nepopolne ali zavajajoče informacije in
 - krši predpise, ki določajo prepoved sprejemanja daril v zvezi z opravljanjem funkcije ali javnimi nalogami lobirancev.
- 63 Komisija lahko z globo od 400 do 100.000 EUR kaznuje za prekršek interesno organizacijo, po naročilu katere lobist nedovoljeno lobira.
- 64 Komisija lahko z globo od 400 do 1.200 EUR kaznuje za prekršek fizično osebo, ki lobira, čeprav za to ne izpolnjuje pogojev.

Komisija je to sistemsko pojasnilo sprejela na seji dne 07.07.2011 v sestavi mag. Goran Klemenčič (predsednik), Rok Praprotnik (namestnik predsednika) in dr. Liljana Selinšek (namestnica predsednika). Pojasnilo je bilo sprejeto soglasno.



Rok Praprotnik
NAMESTNIK PREDSEDNIKA



KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

REPUBLIKA SLOVENIJA

Številka: 035-2/2011/7

Datum: 11/7/2011

SISTEMSKO POJASNILO (SP 02/2011)

O NEZDRUŽLJIVOSTI FUNKCIJE Z OPRAVLJANJEM PRIDOBITNE DEJAVNOSTI IN O PREPOVEDI ČLANSTVA IN DEJAVNOSTI PO ZIntPK

Na podlagi prvega odstavka 11. člena in 8. alineje prvega odstavka 12. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK; Ur.l. RS, št. 45/2010, 26/2011 in 43/2011) sprejema Komisija za preprečevanje Korupcije (v nadaljevanju: Komisija) sistemsko pojasnilo o nezdručljivosti funkcije z opravljanjem pridobitne dejavnosti in o prepovedi članstva in dejavnosti po ZIntPK.

A. UVODNA POJASNILA

- 1 Nezdručljivost funkcije funkcionarjev z opravljanjem pridobitne dejavnosti in prepoved članstva in dejavnosti, ki jo ZIntPK uveljavlja v nekoliko različnem obsegu za poklicne in nepoklicne funkcionarje, sodita med ukrepe za preprečevanje korupcije in preprečevanje nasprotja interesov, katerih namen je v zagotovitvi neodvisnega izpolnjevanja ustavno in zakonsko določenih funkcij. Komisija vseskozi od uveljavitve ZIntPK prejema številna vprašanja v zvezi s tema institutoma, zato je pristopila k oblikovanju pojasnila s sistemsko predstavitev zakonskih določb, ki ju urejajo. Pojasnilo na abstraktni ravni vsebuje enovito in sistemsko predstavitev institutov nezdručljivosti funkcije poklicnih funkcionarjev z opravljanjem pridobitne dejavnosti ter prepovedi članstva in dejavnosti poklicnih in nepoklicnih funkcionarjev v organih zastopanja, upravljanja in nadzora pravnih oseb.
- 2 Predhodna pojasnila in stališča Komisije v zvezi z nezdručljivostjo funkcije in prepovedjo članstva in dejavnosti so veljavna le, če niso v nasprotju z vsebino tega pojasnila.
- 3 Uvodoma je treba poudariti, da so določbe ZIntPK, ki urejajo nezdručljivost funkcije in prepoved članstva in dejavnosti, **subsidiarne narave**. ZIntPK se namreč po izrecni določbi prvega odstavka 3. člena v javnem sektorju uporablja le, če drug zakon vprašanj, ki so urejena s tem zakonom, ne ureja drugače. Konkretnije to pomeni, da se v nadaljevanju predstavljene določbe ZIntPK *ne uporabljajo*, če drug zakon za določeno kategorijo funkcionarjev nezdručljivost funkcije in prepoved članstva in dejavnosti ureja drugače kot ZIntPK.¹ Če drug zakon, ki ureja nezdručljivost funkcije in prepoved članstva in dejavnosti za

¹ **PRIMER ZAKONA**, ki drugače ureja ta vprašanja, je Zakon o poslancih (Ur.l. RS, št. 112/2005-UPB2, ZPos), zato se določbe ZIntPK za presojo nezdručljivosti funkcije oz. prepovedi članstva in dejavnosti poslancev ne uporabljajo.

določeno kategorijo funkcionarjev, poleg lastne ureditve napotuje tudi na uporabo drugega zakona, pa je kot »drug zakon« s tega področja treba šteti (tudi) ZIntPK.²

- 4 V praksi se je izkazalo, da posamezniki nezdržljivost funkcije in prepoved članstva in dejavnosti pogosto zamenjujejo ali enačijo z institutom nasprotja interesov, zato uvodoma namenimo še nekaj besed razmejevanju med temi pojmi. Nezdržljivost funkcije oziroma prepoved članstva in dejavnosti na zakonski ravni odpravlja vsakršno možnost nastanka nasprotja interesov, saj posamezniku preperečuje, da bi hkrati nastopal v dveh ali več vlogah. Pomembno je tudi, da se določbe o nezdržljivosti funkcije oziroma prepovedi članstva in dejavnosti nanašajo le na funkcionarje,³ kot jih opredeljuje ZIntPK.⁴ Te osebe zasedajo mesta oziroma funkcije, ki po svoji pomembnosti in zahtevnosti terjajo največjo možno angažiranost funkcionarja, zato je hkratno opravljanje dveh ali več funkcij ali dejavnosti oziroma članstva že na zakonski ravni določeno kot nezdržljivo, s tem pa je hkrati vnaprej preperečena možnost nastanka nasprotja interesov v posamezni zadevi, v kateri bi sicer pri odločanju sodeloval posamezen funkcionar. Kadar gre za zakonsko določeno nezdržljivost, funkcionar nezdržljivih funkcij, dejavnosti ali članstva torej ne sme opravljati hkrati; vse »funkcije« oziroma dejavnosti, ki niso zajete z institutom nezdržljivosti, pa lahko opravlja (za nekatere sicer potrebuje dovoljenje Komisije), vendar je ves čas dolžan paziti na morebitno nasprotje interesov in storiti vse, da se mu izogne.
- 5 Določbe ZIntPK v zvezi z dolžnim izogibanjem nasprotju interesov ne veljajo le za funkcionarje, ampak za vse uradne osebe,⁵ od katerih zakon zahteva, da se izločijo iz določenega postopka ali aktivnosti, če obstajajo okoliščine, v katerih zasebni interes uradne osebe⁶ vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na objektivno in nepristransko opravljanje njenih javnih nalog. Institut nasprotja interesov po naravi stvari torej terja upoštevanje vseh relevantnih okoliščin vsakega konkretnega primera posebej.

² Tako **NA PRIMER** Zakon o lokalni samoupravi (Ur.l. RS, št. 94/2007-UPB, 76/2008, 79/2009 in 51/2010, dalje ZLS) izrecno opredeljuje nekaj funkcij, dejavnosti in članstva, ki so nezdržljive s funkcijo župana, podžupana in občinskega svetnika, hkrati pa določa, da so te občinske funkcije nezdržljive tudi z drugimi funkcijami, za katere tako določa zakon – to pomeni, da se v tem delu v koncept ZLS vključi tudi ZIntPK. Konkretno npr. določba 37. b člena ZLS določa, da funkcija župana ni združljiva s funkcijo člana občinskega sveta in podžupana, članstvom v nadzornem odboru in z delom v občinski upravi ter z drugimi funkcijami, za katere tako določa zakon. Ob tem *opozarjamo*, da je za tolmačenje in razlago ZLS pristojna Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, zato **Komisija NE MORE RAZLAGATI IN PRESOJATI** nezdržljivosti funkcije občinskih funkcionarjev v delu, ki jo ureja ZLS, ampak le v delu, v katerem za te funkcionarje veljajo določbe ZIntPK.

³ **FUNKCIONARJI** so skladno s 6. točko 4. člena ZIntPK poslanci državnega zbora, člani državnega sveta, predsednik republike, predsednik vlade, ministri, državni sekretarji, sodniki ustavnega sodišča, sodniki, državni tožilci, funkcionarji v drugih državnih organih in samoupravnih lokalnih skupnostih (na občinski ravni so funkcionarji župani, podžupani in občinski svetniki), poslanci iz Republike Slovenije v Evropskem parlamentu, drugi funkcionarji iz Slovenije v evropskih in mednarodnih institucijah, generalni sekretar vlade, bivši funkcionarji, dokler prejemajo nadomestilo plače ter funkcionarji Banke Slovenije.

⁴ Komisija pogosto prejema tudi vprašanja in prijave v zvezi z (ne)združljivostjo službe *javnih uslužbencev* z določenimi dejavnostmi, zato na tem mestu *opozarjamo*, da ta materija **NI V PRISTOJNOSTI** Komisije, saj ni urejena v ZIntPK, ampak v Zakonu o javnih uslužbencih, ki ga je pristojno tolmačiti in razlagati Ministrstvo za javno upravo.

⁵ **URADNE OSEBE** so skladno z 10. točko 4. člena ZIntPK funkcionarji, uradniki na položaju in drugi javni uslužbenci, poslovodne osebe in člani organov upravljanja, vodenja in nadzora v subjektih javnega sektorja.

⁶ **ZASEBNI INTERS URADNE OSEBE** 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.

B. NEZDRUŽLJIVOST FUNKCIJE Z OPRAVLJANJEM PRIDOBITNE DEJAVOSTI IN IZJEME

(a) Namen instituta nezdržljivosti javne funkcije z opravljanjem pridobitne dejavnosti

- 6 Nezdržljivost opravljanja funkcije s poklicno ali drugo pridobitno dejavnostjo ter izjeme od te nezdržljivosti so urejene v 26. členu ZIntPK. Ta člen in posledično institut nezdržljivosti se nanaša le **nepoklicne funkcionarje**, se pravi na posameznike, ki v zakonu določeno (časovno omejeno ali trajno) funkcijo opravljajo poklicno na način, da imajo v zvezi z opravljanjem te funkcije pravice in dolžnosti kot iz delovnega razmerja in za opravljanje funkcije prejemajo plačo. Razumljivo je, da za nepoklicne funkcionarje prepoved opravljanja pridobitne dejavnosti ne more veljati, saj bi jim bila s tem odtegnjena možnost zaposlitve oziroma pridobivanja virov za preživljanje.
- 7 Kot omenjeno zgoraj, je namen instituta nezdržljivosti opravljanja funkcije s pridobitno dejavnostjo preprečevanje korupcije in preprečevanje nasprotja interesov zaradi zagotavljanja neodvisnega izpolnjevanja ustavno in zakonsko določenih funkcij. V splošnem je načelna prepoved opravljanja pridobitne dejavnosti poleg poklicne javne funkcije namenjena zaščiti objektivnega in nepristranskega opravljanja funkcije, varovanju integritete javne funkcije ter utemeljenemu pričakovanju, da se poklicni funkcionar v največji meri posveti opravljanju svoje funkcije v javnem interesu; na konkretni ravni pa se s prepovedjo hkratnega opravljanja pridobitne dejavnosti ob javni funkciji vnaprej preprečuje možnost nastanka korupcijskih tveganj predvsem v obliki nasprotja interesov, ko bi posameznik zaradi zasebnega interesa, povezanega z lastno pridobitno dejavnostjo, v določenih postopkih ali primerih (lahko) v svojstvu javnega funkcionarja ravnal pristransko in neobjektivno.
- 8 Prepoved opravljanja pridobitne dejavnosti poleg javne funkcije ni absolutna, saj zakon dopušča nekatere izjeme in določa pogoje, pod katerimi sme poklicni funkcionar poleg javne funkcije opravljati tudi pridobitno dejavnost na zasebni ravni. Te izjeme, ki bodo podrobneje pojasnjene v nadaljevanju, so bodisi v (vsaj delnem) javnem interesu (npr. opravljanje znanstvene, raziskovalne ali kulturne dejavnosti) ali pa izrazito osebne, zato bi bilo nepravilno, če se poklicni funkcionar z njimi ne bi smel ukvarjati (predvsem vodenje kmetije in upravljanje z lastnim premoženjem, pa tudi športna dejavnost).
- 9 26. člen ZIntPK torej izhaja iz stališča, da se morajo poklicni funkcionarji, razen določenih izjem, v celoti posvetiti opravljanju javne funkcije in v času trajanja te funkcije ne smejo pričeti oziroma morajo prekiniti z opravljanjem vseh pridobitnih dejavnosti, ki bi lahko vplivale na uspešnost, učinkovitost in preglednost izvajanja njihove javne funkcije in/ali na objektivnost in nepristranskost opravljanja te funkcije.

(b) Obseg nezdržljivosti javne funkcije z opravljanjem pridobitne dejavnosti

- 10 Ker je bil 26. člen ZIntPK v celoti spremenjen z novelo ZIntPK-B, ki je pričela veljati 4.6.2011, je Komisija zaradi pričakovanih vprašanj v zvezi z novo ureditvijo dne 6.6.2011 sprejela Pojasnilo za poklicne funkcionarjev zvezi z opravljanjem dodatne poklicne ali druge dejavnosti (dokument št. 035-2/2011/4). V izogib ponavljanju na tem mestu navajamo le bistvene povzetke pojasnila z dne 6.6.2011, ki vsebinsko ostaja v celoti relevantno. Tudi to pojasnilo je dostopno na spletnih straneh Komisije.

(i) Splošna prepoved opravljanja pridobitne dejavnosti

- 11 V prvem odstavku 26. člena ZIntPK je določena načelna splošna prepoved opravljanja pridobitne dejavnosti s strani poklicnih funkcionarjev. Konkretnije zakon določa, da poklicni funkcionar ob javni funkciji ne sme opravljati poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi. Zakon poklicnim funkcionarjem torej prepoveduje oziroma omejuje dodatno opravljanje *pridobitne dejavnosti*. Pri tem je treba poudariti, da je v zvezi s pojmom pridobitnosti bistvena narava dejavnosti, ne pa prejetje plačila. Poklicni funkcionar torej ne sme opravljati dejavnosti, ki je po naravi pridobitna (se pravi po svojih značilnostih in splošnem razumevanju ter načinu

izvajanja namenjena pridobivanju dohodka ali druge premoženjske koristi), čeprav za to ne zahteva oziroma prejema plačila. Brez omejitev pa lahko funkcionar opravlja dejavnost, ki je po naravi nepridobitna in je ni mogoče izvajati na pridobiten način (predvsem humanitarno, prostovoljno ali drugo družbeno koristno delo).

(ii) Izjeme

- 12 V drugem in tretjem odstavku 26. člena ZIntPK so urejene izjeme od splošne prepovedi opravljanja pridobitne dejavnosti. Vse dejavnosti, ki so v drugem odstavku 26. člena ZIntPK sicer razvrščene v dve skupini izjem (absolutne in relativne), se štejejo kot pridobitne dejavnosti že na podlagi zakona.
- 13 **Absolutno izjemo** predstavljajo dejavnosti, ki jih lahko poklicni funkcionar opravlja poleg svoje javne funkcije brez omejitev in izpolnjevanja dodatnih pogojev. Takšne dejavnosti so štiri: športna in publicistična dejavnost, vodenje kmetije in upravljanje z lastnim premoženjem.
- 14 **Relativno izjemo** pa predstavljajo dejavnosti, o opravljanju katerih mora poklicni funkcionar obvestiti Komisijo, ki mu lahko v določenih primerih opravljanje te dejavnosti prepove ali omeji. Takšnih dejavnosti je pet: pedagoška, znanstvena, raziskovalna, umetniška in kulturna dejavnost. Poklicni funkcionar, ki dobi dovoljenje delodajalca oziroma sklene pogodbo za opravljanje katere od navedenih dejavnosti, mora v roku osmih delovnih dni od pričetka opravljanja dejavnosti o tem pisno obvestiti Komisijo ter priložiti dovoljenje delodajalca in sklenjeno pogodbo. Komisija lahko v 15 dneh od prejema obvestila uvede postopek ocene nezdržljivosti funkcije, če oceni, da obstaja verjetnost, da bi glede na konkreten obseg in naravo dejavnosti ter glede na funkcijo, ki jo opravlja poklicni funkcionar, opravljanje te dejavnosti predstavljajo nesorazmerno tveganje za objektivno in nepristransko opravljanje funkcije ali ogrozilo integriteto te funkcije. V tem primeru ima Komisija na razpolago dva ukrepa, ki ju izvede v obliki upravne odločbe:⁷
- funkcionarju lahko prepove opravljanje dodatno dejavnost,
 - funkcionarju lahko postavi pogoje in omejitve, ki jih mora spoštovati pri opravljanju te dejavnosti (če teh pogojev in omejitev ne spoštuje, mu lahko Komisija opravljanje dejavnosti prepove).
- 15 Ob tem povzemamo tri pomembna dejstva, ki so podrobneje obrazložena v zgoraj omenjenem Pojasnilu za poklicne funkcionarje v zvezi z opravljanjem dodatne poklicne ali druge dejavnosti:
- 26. člen ZIntPK velja le za funkcionarje izvršilne veje oblasti na državni in lokalni ravni ter za funkcionarje neodvisnih državnih organov;
 - ZIntPK funkcionarjem ne nalaga pridobitve posebnega dovoljenja delodajalca za namen posredovanja tega dovoljenja Komisiji, če drug predpis (zakonski, podzakonski ali interni akt) tega na določa;
 - dolžnost obveščanja in morebiten postopek ugotavljanja nezdržljivosti funkcije se nanaša samo na primere odplačne dejavnosti, ki se trajnejše in kontinuirano izvaja za isto pravno ali fizično osebo ali skupino oseb.
- 16 Posebej je treba poudariti, da funkcionarju, ki Komisijo obvesti o pričetku opravljanja dejavnosti, ni potrebno čakati na odgovor Komisije, preden prične z delom. O morebitni uvedbi postopka za oceno nezdržljivosti Komisija poklicnega funkcionarja obvesti v roku 15 dni od prejema obvestila; če Komisija postopka ne uvede, pa funkcionarja o tem ne obvešča. Če Komisija funkcionarju prepove opravljanje dejavnosti, jo mora funkcionar prenehati opravljanje takoj po pravnomočnosti odločbe Komisije.
- 17 Omenimo še, da Komisija na podlagi 26. člena ZIntPK ni dolžna dajati predhodnih (preliminarnih) mnenj ali dovoljenj v zvezi s posamezno pogodbo pred njeno sklenitvijo. Odgovornost za vsestransko presojo, ali je sklenitev določene pogodbe o opravljanju dodatnega dela primerna ob upoštevanju razsežnosti,

⁷ Zoper odločbo Komisije je dopusten **UPRAVNI SPOR**.

narave in pomena njegove javne funkcije je namreč na funkcionarju samem in je ne more prelagati na Komisijo.

(c) Dovoljenje Komisije za opravljanje druge pridobitne dejavnosti

- 18 Komisija lahko poklicnemu funkcionarju dovoli tudi opravljanje druge pridobitne dejavnosti, ki ni zajeta med zakonsko določenimi absolutnimi oziroma relativnimi izjemami od načelne prepovedi opravljanja pridobitne dejavnosti. Postopek za izdajo dovoljenja se prične na prošnjo funkcionarja, ki mora navesti upravičene razloge, zakaj želi poleg javne funkcije opravljati še pridobitno dejavnost in po potrebi tudi izkazati relevantna dejstva v zvezi s tem. Pri odločanju Komisija upošteva javni interes ter stopnjo tveganja, da bi opravljanje dodatne dejavnosti vplivalo na objektivno in nepristransko opravljanje funkcije ali ogrozilo integriteto funkcije, ki jo posameznik opravlja. Če izda dovoljenje, lahko Komisija postavi pogoje in omejitve, ki jih mora funkcionar spoštovati pri opravljanju dodatne dejavnosti. Ti pogoji oziroma omejitve so lahko najrazličnejše (časovne, prostorske, poslovne ipd). Pri tem je Komisija omejena z izrecnim zakonskim navodilom, da dovoljenja ne sme izdati, če želi funkcionar dohodek pridobiti od organa, pri katerem opravlja funkcijo. To bi predstavljalo integritetno in etično nesprejemljivo ravnanje, pa tudi vnaprej izražen močan videz nasprotja interesov in v večini primerov tudi dejansko nasprotje interesov, zato zakon za take primere izdajo dovoljenja prepoveduje.
- 19 V primeru izdanega dovoljenja (popolnega ali z omejitvami) lahko funkcionar prične opravljati dejavnost po pravnomočnosti odločbe Komisije. Če funkcionar pri izvajanju dodatne pridobitne dejavnosti ne spoštuje omejitev in pogojev, ki mu jih je z odločbo naložila Komisija, ali če v primeru dovoljenja brez omejitev dodatno dejavnost opravlja na način, ki vpliva na objektivno in nepristransko opravljanje funkcije, Komisija izdano dovoljenje z odločbo prekliče. Funkcionar lahko zoper odločbo Komisije o preklicu dovoljenja sproži upravni spor, o katerem mora upravno sodišče odločiti prednostno. Funkcionar mora takoj, najkasneje pa po pravnomočnosti odločbe o preklicu dovoljenja, prenehati opravljati dodatno dejavnost. Če tega ne stori, Komisija o tem obvesti organ, ki je pristojen za imenovanje in razrešitev funkcionarja, ki mora v roku 30 dni zoper funkcionarja izvesti ustrezne ukrepe skladno z zakonom in načrtom integritete organa in o tem obvestiti Komisijo. Navedeno ne velja za neposredno voljene funkcionarje, zoper katere lahko Komisija ukrepa le s prekrškovnimi sankcijami.

(d) Sankcije

- 20 Z nespoštovanjem oziroma kršitvami 26. člena ZIntPK so povezane tri prekrškovne določbe ZIntPK. Na podlagi četrte in pete alineje prvega odstavka 77. člena ZIntPK grozi globa od 400 do 1200 evrov poklicnemu funkcionarju, ki Komisije v zakonskem roku osmih dni ne obvesti o opravljanju katere od pridobitnih dejavnosti, ki pomenijo relativno izjemo od načelne splošne prepovedi opravljanja take dejavnosti. Enaka globa je zagrožena za funkcionarja, ki ne spoštuje prepovedi ali pogojev in omejitev iz odločbe, ki jo Komisija izda na podlagi uvedenega postopka o oceni nezdržljivosti funkcije s pridobitno dejavnostjo. Če funkcionar nadaljuje z opravljanjem te dejavnosti tudi po pravnomočnosti odločbe Komisije o preklicu dovoljenja, pa mu skladno z drugim odstavkom 77. člena ZIntPK grozi globa od 1000 do 2000 evrov.

(e) Omejitve poslovanja in dolžnost izogibanja nasprotju interesov

- 21 Opozarjamo še, da v primeru (na podlagi zakona ali odločbe Komisije) dovoljenega opravljanja pridobitne dejavnosti s strani poklicnega funkcionarja za organ, pri katerem ta funkcionar opravlja funkcijo, v celoti veljajo določbe ZIntPK o omejitvah oziroma prepovedi poslovanja s funkcionarjem kot fizično osebo oziroma s poslovnim subjektom, preko katerega funkcionar opravlja dodatno dejavnost. Te določbe so

izčrpno predstavljene v Sistemskem pojasnilu o omejitvah oziroma prepovedi poslovanja po ZIntPK z dne 7.7.2011, ki je dostopno na spletnih straneh Komisije.

- 22 Nadalje je treba poudariti, da imajo vsi poklicni funkcionarji skladno z ZIntPK tudi status uradne osebe, kar pomeni, da zanje velja dolžnost doslednega izogibanja nasprotju interesov⁸ in tudi določba drugega odstavka 37. člena ZIntPK, po kateri uradna oseba svoje funkcije ali službe ne sme uporabiti zato, da bi sebi ali komu drugemu uresničila kakšen nedovoljen zasebni interes. Tudi pridobitne dejavnosti, ki je sicer dovoljena kot absolutna ali relativna izjema od splošne prepovedi, poklicni funkcionar torej ne sme opravljati na način oziroma v obsegu, ki bi zanj ali za koga drugega pomenil nedovoljen zasebni interes. Zasebni interes je v 13. točki 4. člena ZIntPK opredeljen kot premoženjska ali nepremoženjska korist za uradno osebo, njene družinske člane ali za druge fizične ali pravne osebe, s katerimi ima ali je imela osebne, poslovne ali politične stike; kdaj gre za nedovoljen zasebni interes, pa je dejansko vprašanje, odvisno od okoliščin konkretnega primera.

C. PREPOVED ČLANSTVA IN DEJAVNOSTI

(a) Namen instituta prepovedi članstva in dejavnosti

- 23 Medtem ko se zgoraj predstavljena določba 26. člena ZIntPK nanaša na neposredno opravljanje dodatne pridobitne dejavnosti s strani poklicnega funkcionarja (se pravi na primere, ko funkcionar sam kot fizična oseba, samostojni podjetnik, zasebnik ali preko pravne osebe opravlja pedagoško, znanstveno, raziskovalno, umetniško, kulturno, publicistično dejavnost, vodi kmetijo, upravlja z lastnim premoženjem ali opravlja drugo pridobitno dejavnost, za katero pridobi dovoljenje Komisije), se 27. člen ZIntPK nanaša na članstvo v organih upravljanja, nadzora ali zastopanja določenih subjektov javnega in tudi zasebnega prava oziroma določa nezdružljivost javne funkcije s članstvom oziroma dejavnostjo v organih teh (praviloma) pravnih oseb. Zakon pri tem ločuje oziroma določa različen obseg te prepovedi oziroma nezdružljivosti za poklicne in nepoklicne funkcionarje.
- 24 Vsi trije odstavki 27. člena ZIntPK so bili zaradi domnevne neskladnosti z Ustavo izpodbijani pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije, in sicer s strani skupaj petih občin. Ustavno sodišče je o zahtevah odločilo dne 23.6.2011 z odločbama U-I-230/10-16 in U-I-239/10-16, s katerima je zavrglo zahtevo za oceno ustavnosti drugega odstavka 27. člena ZIntPK, glede prvega in tretjega odstavka tega člena pa je odločilo in obrazložilo, da nista v neskladju z Ustavo.
- 25 Kot je mogoče smiselno razbrati iz prve točke 2. člena ZIntPK, je tudi institut prepovedi članstva in dejavnosti namenjen zagotovitvi neodvisnega izpolnjevanja ustavno in zakonsko določenih funkcij. Kot je pojasnilo Ustavno sodišče v odločbi U-I-230/10-16, je prepoved članstva in dejavnosti [...] v osebah zasebnega ali javnega prava namenjena preprečevanju koncentracije različnih funkcij v eni in isti osebi, ki pomeni tveganje za korupcijo (prim. odstavek 17 navedene odločbe).

(b) Obseg prepovedi članstva in dejavnosti za poklicne funkcionarje

- 26 Prepoved dejavnosti zastopanja in članstva v organih upravljanja in nadzora določenih subjektov je za poklicne funkcionarje vsebovana v prvem odstavku 27. člena ZIntPK.
- 27 Poklicni funkcionar je lahko brez omejitev član politične stranke in vseh njenih organov, prav tako lahko brez omejitev opravlja dejavnost upravljanja, nadzora ali zastopanja v društvih in ustanovah (fundacijah)

⁸ **NASPROTJE INTERESOV** so okoliščine, v katerih zasebni interes uradne osebe vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog.

oziroma v organih teh subjektov.⁹ Ne sme pa poklicni funkcionar zastopati naslednjih subjektov oziroma biti član organa upravljanja ali nadzora v teh subjektih:

- v gospodarski družbi,
- v gospodarskem interesnem združenju,
- v zadrugi,
- v javnem zavodu,
- v javni agenciji in
- v drugi osebi javnega ali zasebnega prava (z izjemo že omenjenih društev, ustanov in političnih strank).

28 Navedena prepoved članstva oziroma dejavnosti v organih upravljanja, nadzora ali zastopanja naštetih subjektov je absolutna in je ni mogoče preseči z nobenim pravnim sredstvom ali institutom, kar pomeni, da tudi Komisija poklicnemu funkcionarju ne more izdati dovoljenja za zastopanje določenega subjekta ali za članstvo v organu upravljanja ali nadzora tega subjekta.

29 Za pravilno razumevanje obsega prepovedi dejavnosti zastopanja oziroma članstva v organih upravljanja in nadzora je pomembno poznavanje pojmov zastopanja, upravljanja in nadzora. Teh pojmov ZIntPK za svoje potrebe ne opredeljuje, zato je treba njihovo vsebino črpati iz splošne pravne teorije oziroma predpisov in virov, ki urejajo posamezno vrsto zgoraj naštetih subjektov. Pri tem je pomembno dejstvo, da so zakonske določbe, ki urejajo pristojnosti zastopnikov in organov upravljanja in nadzora pogosto dispozitivne in dajejo prednost aktu o ustanovitvi ali statutu posameznega subjekta, ki lahko pooblastila v zvezi z upravljanjem, nadzorom in zastopanjem uredi tudi drugače, kot jih predvideva zakon (pri čemer pa morajo biti spoštovani temelji, ki jih določa zakon). Pri presoji nezdržljivosti funkcije z dejavnostjo zastopanja oziroma članstvom v organih upravljanja in nadzora je torej treba izhajati iz dejanskih upravičenj, ki jih ima posameznik ali organ v določenem subjektu javnega ali zasebnega prava, in torej presojati vsak primer posebej.

(i) Dejavnost zastopanja

30 Zastopanje je nujna sestavina pravne osebe, preko katere pravna oseba izjavlja svojo voljo v pravnem in poslovnem prometu, pri čemer teorija ločuje zastopnike, ki imajo pooblastilo v zakonu (zakoniti zastopniki), in zastopnike, ki so določeni v aktu o ustanovitvi pravne osebe (statutarni zastopniki). Dejavnost zastopanja v smislu 27. člena ZIntPK po mnenju Komisije opravljajo tudi pooblaščenec, ki zastopajo pravno osebo na podlagi pooblastila, ki jim ga da njen zastopnik (zastopnik ima torej izvirno, pooblaščenec pa izvedeno pooblastilo). Med pooblaščenec v širšem pomenu besede se uvrščajo prokuristi in poslovni pooblaščenec (to so pooblaščenec po zaposlitvi, trgovski potnik in drug poslovni pooblaščenec). ZIntPK poklicnemu funkcionarju prepoveduje vse vrste in oblike zastopanja zgoraj naštetih subjektov javnega in zasebnega prava.

(ii) Organi upravljanja

31 Medtem ko pri določenih oblikah subjektov vsaj na formalni ravni ni dileme o tem, kateri organi opravljajo dejavnost upravljanja, ker to določa zakon,¹⁰ se predvsem pri gospodarskih družbah, ustanovljenih skladno z Zakonom o gospodarskih družbah (Ur.l. RS, št. 65/2009-UPB3 in 33/2011, dalje

⁹ Med organom, v katerem poklicni funkcionar opravlja funkcijo, ter med politično stranko ter društvom ali ustanovo, v kateri opravlja dejavnost upravljanja, nadzora ali zastopanja, pa veljajo **OMEJITVE oziroma PREPOVED POSLOVANJA**.

¹⁰ **NA PRIMER** skladno z izrecno zakonsko določbo 29. člena Zakona o zavodih (Ur.l. RS, št. 12/1991, 81/1996, 36/2000-ZPDZC in 127/2006-ZJZP) zavod *upravlja* svet zavoda ali drug kolegijski organ upravljanja.

ZGD-1), zastavlja vprašanje, kdo so tisti organi oziroma posamezniki, ki izvajajo dejavnost upravljanja. ZGD-1 namreč izrazov »organ upravljanja« oziroma »dejavnost upravljanja« ne pozna.

- 32 V pravni teoriji se pojavljajo različne interpretacije in tolmačenja, kdo so organi upravljanja skladno z ZGD-1. Nova gospodarska zakonodaja je namreč naloge nekdanjega nespornega organa upravljanja (to je bil delavski svet) porazdelila med tri organe (skupščino, upravo in nadzorni svet), pri čemer nobeden od teh organov ni v celoti prevzel funkcije oziroma pristojnosti »starega« organa upravljanja. Težava s tolmačenjem se ne pojavlja le v zvezi z ZIntPK, ampak pri vseh predpisih, ki še vedno uporabljajo termin »organi upravljanja«, ki v sodobni zakonodaji s področja gospodarskega prava ni več poznan.
- 33 Ker ZGD-1 za razliko od starejših predpisov torej ne vsebuje zakonske definicije upravljanja oziroma pri posameznih oblikah gospodarskih subjektov ne definira organov upravljanja kot takšnih, je po oceni Komisije pri presoji, kdo so organi upravljanja v gospodarskem subjektu, potrebno izhajati iz dejanskih pristojnosti oziroma upravičenj teh organov. Komisija meni, da je »upravljanje« v smislu ZIntPK treba razumeti kot vodenje družbe oziroma drugega subjekta (ob takem razumevanju se upravljanje v določenem delu vsebinsko prekrije z zastopanjem) oziroma kot odločanje o najpomembnejših vprašanih gospodarjenja. Pri presoji vprašanja, kdo upravlja posamezen subjekt, je treba izhajati iz zakonskih okvirov, ki določajo upravljavsko strukturo tega subjekta, ter upoštevati tudi dejanska upravičenja, ki izhajajo iz družbene pogodbe oziroma statuta tega subjekta. Če upravljanje štejemo kot dejavnost vodenja družbe ali drugega subjekta, je treba omeniti stališča, da k vodenju spada tudi nadzor, za katerega je npr. pri dvotirnem sistemu upravljanja gospodarskih družb predviden še poseben organ, to je nadzorni svet.¹¹
- 34 *Z vidika ZIntPK navedeno nakazuje na to, da je »zastopanje, upravljanje in nadzor« skladno z ZIntPK treba šteti kot medsebojno povezano kategorijo dejavnosti, ki so potrebne in pomembne za učinkovito in zakonito vodenje ter delovanje posameznega gospodarskega ali drugega subjekta.*
- 35 Po oceni Komisije je za organe upravljanja treba šteti npr. naslednje:
- poslovodjo oziroma poslovodstvo družbe z omejeno odgovornostjo,
 - upravo oziroma upravni odbor delniške družbe,
 - skupnost družbenikov družbe z neomejeno odgovornostjo,
 - komplementarja oziroma skupnost komplementarjev komanditne družbe,
 - svet zavoda,
 - upravo javne agencije,
 - predsednika oziroma upravni odbor zadruge,
 - ipd..

Poklicni funkcionarji ne smejo biti člani navedenih organov oziroma opravljati teh del.

- 36 Niso pa po oceni Komisije organi upravljanja skladno z ZIntPK skupščina, občni zbor, skupni organ (ustanovljen skladno z 61. členom ZLS¹²) in podobni organi, ki so primarno in izključno namenjeni

¹¹ Če pogledamo **NA PRIMERU**: pri delniških družbah, ki so prevzele dvotirni sistem upravljanja, sta ob upoštevanju določb ZGD-1 organa upravljanja uprava in nadzorni svet, pri d.d., ki so prevzele enotirni sistem upravljanja, pa je organ upravljanja (in tudi organ nadzora) upravni odbor, ki vodi družbo in nadzoruje izvajanje njenih poslov.

¹² ZLS v 61. členu določa, da lahko dvoje ali več občin zaradi gospodarnejšega in učinkovitejšega zagotavljanja javnih služb skupaj ustanovi javni zavod ali javno podjetje. Za *izvrševanje ustanoviteljskih pravic občin* v skladu z aktom o ustanovitvi in statutom javnega zavoda ali javnega podjetja ter za usklajevanje odločitev občin v zvezi z zagotavljanjem javnih služb občinski sveti udeleženi občin ustanovijo *skupni organ, ki ga sestavljajo župani*. Akt o ustanovitvi skupnega organa mora določati njegove naloge, organizacijo dela in način sprejemanja odločitev, financiranje in delitev stroškov med občinami.

izvrševanju pravic ustanoviteljev posameznega subjekta.¹³ Ob tem Komisija posebej opozarja, da določb ZIntPK o prepovedi članstva in dejavnosti ni mogoče, niti dovoljeno obiti s prenosom upravljavskih in nadzorstvenih upravičenj na skupščino, skupni organ, občni zbor ipd. posameznega subjekta. Če ima skupščina ali drug po naravi ustanoviteljski organ tudi upravljavske ali nadzorne pristojnosti, jo je po ZIntPK treba šteti (tudi) za organ upravljanja oziroma nadzorni organ (kot že večkrat poudarjeno, se pri presoji prepovedi članstva in dejavnosti izhaja iz konkretnih upravičenj posameznega organa). Poklicni funkcionar je torej lahko član oziroma predstavnik ustanovitelja (to je praviloma organa, pri katerem opravlja funkcijo) v skupščini, skupnem organu, občnem zboru ali drugem ustanoviteljskem organu, če ti organi izvajajo zgolj ustanoviteljska upravičenja, dejavnost upravljanja (vodenja), nadzora in zastopanja pa na formalni in dejanski izvajajo drugi organi pravne osebe.

(iii) Organi nadzora oziroma nadzorni organi

- 37 Organi nadzora (nadzorni svet, nadzorni odbor, upravni odbor ipd.) so tisti organi, ki nadzorujejo poslovanje oziroma vodenje poslov gospodarske družbe oziroma drugega subjekta javnega ali zasebnega prava. Pri presojanju, ali gre za opravljanje dejavnosti nadzora, je potrebno izhajati iz dejanskih upravičenj, ki jih ima in izvaja posamezen organ.
- 38 Poklicni funkcionarji ne smejo biti člani organov nadzora oziroma nadzornih organov posameznih subjektov javnega ali zasebnega prava.

(c) Obseg prepovedi članstva in dejavnosti za nepoklicne funkcionarje

- 39 Obseg prepovedi članstva in dejavnosti za nepoklicne funkcionarje urejata drugi in tretji odstavek 27. člena ZIntPK. Medtem kot se drugi odstavek nanaša na vse nepoklicne funkcionarje, je tretji odstavek omejen izključno na nepoklicne župane in nepoklicne podžupane, za katere v določenem segmentu uvaja strožji režim kot velja za ostale nepoklicne funkcionarje.
- 40 Funkcionar, ki funkcijo opravlja nepoklicno, ne sme opravljati dejavnosti zastopanja oziroma biti član organov upravljanja in nadzora¹⁴ v enakem krogu subjektov, kot poklicni funkcionar (se pravi v gospodarski družbi, v gospodarskem interesnem združenju, v zadrugi, v javnem zavodu, v javni agenciji in v drugi osebi javnega ali zasebnega prava, z izjemo društev, ustanov in političnih strank), **vendar le, če po svoji funkciji opravlja neposredni nadzor nad njihovim delom**. 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

¹³ **USTAVNO SODIŠČE RS** je po analizi relevantne zakonodaje v odločbi št. U-I-230/20-16 (odstavek 13) prišlo do zaključka, da je vpliv občine kot ustanoviteljice na poslovanje javnega podjetja tako velik, da zgolj dejstvo, da občina ne sme v organe nadzora in upravljanja javnega podjetja imenovati župana, ne more vplivati na to, da občina ne bi mogla učinkovito urejati in upravljati lokalnih gospodarskih javnih služb ter skrbeti zanje. Občine lahko imenujejo katerokoli drugo osebo v članstvo in opravljanje dejavnosti upravljanja, nadzora in zastopanja v javnem podjetju, zato lahko občina po oceni Ustavnega sodišča kljub prepovedi članstva in dejavnosti poklicnega župana v osebah javnega prava, ki izvršujejo gospodarske javne službe, učinkovito zagotavlja in nadzoruje izvrševanje gospodarskih javnih služb. Smiselno enako je Ustavno sodišče zapisalo tudi v odločbi U-I-239/10-16 (odstavek 18) v zvezi z nepoklicnimi župani in podžupani.

¹⁴ Vsebina pojmov zastopanje, upravljanje in nadzor je **IDENTIČNA** tisti, ki je predstavljena pri poklicnih funkcionarjih. Tudi v primeru nepoklicnih funkcionarjev velja, da določb ZIntPK o prepovedi članstva in dejavnosti ni mogoče, niti dovoljeno obiti s prenosom upravljavskih in nadzorstvenih upravičenj na skupščino, skupni organ, občni zbor ali drug ustanoviteljski organ posameznega subjekta.

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.

- 41 Navedeno pravilo je v določenem delu postroženo v primeru **nepoklicnih županov in podžupanov**. Ti funkcionarji **ne glede na možnost dejanskega (neposrednega) nadzora nad posameznim subjektom** ne smejo opravljati dejavnosti zastopanja oziroma biti člani organov upravljanja ali nadzora v naslednjih subjektih, če je posamezen subjekt ustanoviteljsko, lastniško, nadzorstveno ali finančno povezan z občino, v kateri nepoklicni (pod)župan opravlja svojo funkcijo:¹⁵
- v javnih zavodih,
 - v javnih skladih,
 - v javnih agencijah,
 - v drugih osebah javnega prava in
 - v osebah zasebnega prava, ki so nosilci javnega pooblastila ali izvajalci javne službe.
- 42 Konkretnije to pomeni, da nepoklicni (pod)župan lahko opravlja dejavnost zastopanja (npr. kot direktor) ali je član upravljaljskega ali nadzornega organa javnega zavoda ali katerega drugega izmed naštetih subjektov, če ta zavod oziroma subjekt na noben način ni povezan z občino, v kateri župan opravlja župansko funkcijo, se pravi, da ta občina ni med (so)ustanovitelji, nima lastniškega deleža, niti nadzorne funkcije nad delovanjem zavoda ali drugega subjekta in tudi ne posluje s tem subjektom, niti ne vstopa v nobena druga finančna razmerja z njim. Če med občino in tem subjektom obstaja katera od navedenih povezav, nepoklicni (pod)župan ne sme opravljati dejavnosti zastopanja oziroma biti član upravnega ali nadzornega organa tega subjekta.
- 43 Za nepoklicne župane in podžupane, ki so bili na dan uveljavitve ZIntPK (to je 5.6.2010) že člani katerega od organov, v katerih po novem ZIntPK ne morejo več sodelovati, navedene omejitve ne veljajo do poteka njihovega mandata v tem organu. V zvezi s tem je Komisija dne 19.4.2011 sprejela posebno Pojasnilo v zvezi z uporabo prehodne določbe - tretjega odstavka 83. člena ZIntPK, ki je dostopno na spletnih straneh Komisije.

D. DOLŽNOST PRENEHATI OPRAVLJATI NEZDRUŽLJIVO DEJAVNOST ALI FUNKCIJO IN POSTOPEK PRED KOMISIJO

(a) Dolžnost prenehati opravljati dejavnost, funkcijo ali članstvo

- 44 Funkcionar, ki na dan nastopa funkcije opravlja pridobitno dejavnost ali dejavnost zastopanja določenega subjekta, ki je ob upoštevanju vsega navedenega v razdelkih B. in C. tega pojasnila nezdrujljiva z njegovo funkcijo, mora najkasneje v 30 dneh po izvolitvi ali imenovanju oziroma po potrditvi mandata prenehati opravljati to pridobitno dejavnost oziroma dejavnost zastopanja.
- 45 Funkcionar, ki je na dan nastopa funkcije član organa zastopanja,¹⁶ upravljanja ali nadzora v subjektu javnega ali zasebnega prava, to članstvo pa ob upoštevanju vsega navedenega v razdelku C. tega

¹⁵ Glede **OSTALIH SUBJEKTOV**, ki niso naštetih v teh alinejah, velja pravilo o prepovedi članstva oziroma dejavnosti zastopanja, če nepoklicni funkcionar po svoji funkciji opravlja neposredni nadzor nad delom posameznega subjekta.

¹⁶ ZIntPK smiselno (sicer nesistemsko in nepotrebno, ampak vendarle) **LOČUJE** dejavnost zastopanja kot individualno dejavnost funkcionarja na eni strani in članstvo v organu zastopanja (ki bo praviloma tudi organ upravljanja) na drugi strani.

pojasnila ni združljivo z njegovo funkcijo, mora takoj (se pravi neposredno po nastopu funkcije, po možnosti že isti dan ali v nekaj naslednjih dneh) podati odstopno izjavo oziroma zahtevo za razrešitev, članstvo pa mu mora prenehati v 30 dneh od imenovanja na funkcijo. Ta 30-dnevni rok, ki je določen v drugem odstavku 28. člena ZIntPK, v bistvu zavezuje organ, ki je pristojen za razrešitev oziroma odvezo članstva novoimenovanega funkcionarja.¹⁷

(b) Opozorilo Komisije

- 46 Če funkcionar 30 dneh po nastopu funkcije ne preneha opravljati nezdružljive pridobitne dejavnosti ali zastopanja oziroma ne poda odstopne izjave in mu ne preneha nezdružljivo članstvo v organu zastopanja, upravljanja ali nadzora določenega subjekta, mu Komisija izda pisno opozorilo in določi dodaten rok, v katerem mora prenehati opravljati nezdružljivo dejavnost ali članstvo. Ta rok po izrecni določbi prvega odstavka 29. člena ZIntPK ne sme biti krajši od 15 dni in ne daljši od treh mesecev. Dolžino roka Komisija določi predvsem ob upoštevanju razlogov, zaradi katerih funkcionar v zakonsko določenem roku ni prenehal z opravljanjem nezdružljive dejavnosti oziroma mu ni prenehalo nezdružljivo članstvo. Enak postopek oziroma opozorilo je predvideno tudi za primere, ko funkcionar kljub izrecni zakonski prepovedi prične opravljati nezdružljivo dejavnost oziroma članstvo po nastopu funkcije (se pravi, da ne kolidirata predhodna dejavnost ali članstvo z novo funkcijo, ampak obstoječa funkcija z novo dejavnostjo ali članstvom).
- 47 Če funkcionar ne upošteva opozorila in tudi po roku, ki mu je bil določen s strani Komisije, še naprej opravlja nezdružljivo dejavnost ali članstvo, ima Komisija na voljo dva ukrepa, ki sta odvisna od tega, na kakšno vrsto javne funkcije gre:
- če je funkcionar na funkcijo imenovan s strani določenega organa oziroma institucije, Komisija o nespoštovanju določb ZIntPK o nezdružljivosti funkcije z opravljanjem pridobitne dejavnosti ali članstva obvesti organ, ki je pristojen predlagati ali začeti s postopkom za prenehanje funkcije tega funkcionarja, pri čemer Komisija praviloma predlaga razrešitev funkcionarja s položaja;
 - če gre za neposredno voljenega funkcionarja, Komisija ne more predlagati njegove razrešitve, ampak o svojih ugotovitvah oziroma o tem, da funkcionar ne spoštuje določb ZIntPK o nezdružljivosti oziroma prepovedi članstva, na primeren način obvesti javnost in ugotovitve objavi tudi na svojih spletnih straneh.
- 48 Komisija pri obeh ukrepih ustrezno upošteva, ali je odpoklic oziroma razrešitev funkcionarja iz določenega organa v konkretnem primeru v celoti odvisen od funkcionarja ali pa zahteva tudi ustrezno izvedbo s strani pristojnih organov pravne osebe oziroma drugega subjekta.

(c) Sankcije

- 49 V razdelku D(b) predstavljena ukrepa Komisije nista sankciji, ampak ukrepa, ki apelirata na politično oziroma položajno odgovornost funkcionarja, ki ne spoštuje določb ZIntPK o nezdružljivosti. Neodvisno od teh ukrepov pa funkcionarju, ki ne spoštuje zakonske zahteve po prenehanju opravljanja nezdružljive dejavnosti oziroma članstva v rokih, določenih v 28. členu ZIntPK in predstavljenih v razdelku D(a), grozi globa od 1000 do 2000 evrov. Nespoštovanje določbe 28. člena oziroma opustitev prenehanja opravljanja nezdružljive funkcije, članstva ali dejavnosti s strani posameznega funkcionarja je namreč opredeljena kot (hujši) prekršek skladno s tretjo alinejo drugega odstavka 77. člena ZIntPK.
- 50 Pri tem je treba *posebej poudariti*, da odgovornost za navedeni prekršek ne nastopi šele po neupoštevanju opozorila in roka, določenega s strani Komisije, se pravi po izvedenem postopku,

¹⁷ Če je funkcionar **NA PRIMER** član nadzornega sveta delniške družbe, ki ga je na to mesto izvolila skupščina, mora v 30-dnevnem roku postopek za njegovo razrešitev oziroma odpoklic izpeljati skupščina te družbe.

opredeljenem v 29. členu ZIntPK in predstavljenem v razdelku D(b) tega pojasnila, ampak odgovornost za prekršek ob izpolnitvi pogojev iz Zakona o prekrških nastopi, če funkcionar v 30 dneh po nastopu funkcije ne preneha z opravljanjem nezdružljive dejavnosti oziroma takoj po nastopu funkcije ne poda odstopne izjave oziroma zahteve, da se ga razreši kot člana organa zastopanja, upravljanja ali nadzora v subjektu, v katerem takšno članstvo funkcionarja po določbah ZIntPK ni dovoljeno.

- 51 Postopek izrekanja opozorila Komisije in uporabe ukrepov iz 29. člena ZIntPK (gl. razdelek D(b) tega pojasnila) in prekrškovni postopek zaradi kršitve 28. člena ZIntPK (gl. razdelek D(a) tega pojasnila) sta torej ločena in različna postopka, ki sta neodvisna drug od drugega in lahko tečeta hkrati.

Komisija je pojasnilo sprejela na seji dne 07.07.2011 v sestavi mag. Goran Klemenčič (predsednik), Rok Praprotnik (namestnik predsednika) in dr. Liljana Selinšek (namestnica predsednika). Pojasnilo je bilo sprejeto soglasno.



Rok Praprotnik
NAMESTNIK PREDSEDNIKA

