



Številka: 00104-294/2021/5

Datum: 12. 8. 2021

Odgovor na poslansko vprašanje Zmaga Jelinčiča Plemenitega v zvezi z razlikovanjem med poklicnim in nepoklicnim županom

Poslanec Zmago Jelinčič Plemeniti je 6. 7. 2021 na Vlado Republike Slovenije (v nadaljevanju Vlada) naslovili pisno poslansko vprašanje v zvezi z razlikovanjem med poklicnim županom in nepoklicnim županom, na katerega Vlada v nadaljevanju podaja odgovor.

V zvezi z vprašanji, ki jih je zastavil poslanec, Vlada uvodoma pojasnjuje, da s konkretno zadevo, ki jo je obravnavala Komisija za preprečevanje korupcije ni seznanjena in konkretnih postopkov komisije ne komentira. V zvezi z vprašanji podaja pojasnila na podlagi veljavne zakonodaje.

K prvemu vprašanju, ki se nanaša na razlike med poklicnim in nepoklicnim županom, Vlada pojasnjuje, da Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije¹ (v nadaljevanju ZIntPK) razlikuje med institucijama poklicnega in nepoklicnega župana - ker sta poklicni in nepoklicni župan v različnih dejanskih položajih. Medtem ko poklicni župan za svoje delo prejema plačilo (plačo), nepoklicni župan prejema »le« sejnino in nadomestila za stroške. Medtem ko je poklicnemu županu s plačo zagotovljeno preživljanje, je položaj nepoklicnega župana drugačen – ta nepoklicno funkcijo opravlja ob opravljanju nekega drugega dela, s katerim si zagotavlja preživljanje. Med drugo delo, ki ga lahko opravlja nepoklicni župan, štejemo tudi dejavnost upravljanja, nadzora ali zastopanja v gospodarskih družbah, gospodarskih interesnih združenjih, zadrukah, javnih zavodih, javnih skladih, javnih agencijah in drugih osebah javnega ali zasebnega prava (aktivnosti, ki so sicer poklicnim funkcionarjem prepovedane). Razlikovanje je odraz ustavnega načela enakosti, ki zahteva, da je treba osebe, ki so enake, obravnavati enako in da je treba neenake obravnavati različno v sorazmerju z njihovo neenakostjo.²

Prepoved članstva in dejavnosti, ki jo določa 27. člen ZIntPK, je zakonski ukrep, s katerim se preprečujeta dve vrsti tveganj za integriteto in korupcijo:

- 1) tveganje za nasprotje interesov med zasebnim interesom funkcionarja in javnim interesom subjekta v katerem funkcionar opravlja svoj mandat, oziroma nasprotje interesov različnih subjektov, v katerih bi funkcionar deloval;
- 2) tveganje za kopičenje vlog in funkcij v eni osebi – npr. upravljalvske in nadzorne vloge –, ki lahko vodi v neustrezen nadzor nad poslovanjem subjekta.

Pri poklicnih funkcionarjih, ki za opravljanje svojega mandata prejmejo plačo, je mogoče določiti prepovedi članstva in dejavnosti, ki so po vsebini obsežnejše kot pri nepoklicnih funkcionarjih, ki jim je kljub preprečevanju nasprotja interesov treba zagotoviti možnost, da se preživljajo.

¹ Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20.

² *Komentar Ustave Republike Slovenije*, ur.: L. Šturm, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002 (komentar k 14. členu Ustave), str. 172-175.

Temelj razlikovanja pri urejanju teh položajev je torej pravna narava razmerja na podlagi katerega se opravlja delo in s tem posledično tudi plačila, ki ga prejmeta za opravljanje funkcije. Zato je ta materialni položaj razlog za različno obravnavanje poklicnih županov in nepoklicnih županov v 27. členu ZIntPK. Na ta način se zagotavlja ustrezna enakost pri teh sicer neenakih položajih.

V prvem odstavku 27. člena je tako določena širša prepoved članstva in dejavnosti, ki preprečuje, da bi poklicni funkcionar (tudi župan) prišel v nasprotje interesov in da bi se pri funkcionarju kopičile različne vloge in pooblastila.

V drugem odstavku 27. člena je določena nekoliko ožja prepoved članstva in dejavnosti, ki je zamejena na primere, kjer bi prišlo do neposrednega prepletanja nadzornih in izvršilnih pooblastil, ki pa hkrati nepoklicnim županom ne onemogoča povsem pridobivanja zaslužka za preživljanje.

K drugemu vprašanju o razlikah v tveganjih za integriteto in korupcijo, ki se pojavljajo pri poklicnih in nepoklicnih županih Vlada pojasnjuje, da so tveganja pri poklicnem in nepoklicnem županu enaka, poklicni in nepoklicni župan se razlikujeta glede plačila, ki ga prejmeta za opravljanje funkcije. Prav razlika med plačilom je razlog za različno obravnavo obeh vrst funkcionarjev v 27. členu ZIntPK.

V zvezi z vprašanjem, ki se nanaša na posledice neuskladitve odloka z zakonom Vlada uvodoma poudarja, da so slovenske občine samostojne upravno politične oblasti. Zaradi ustavno zagotovljene avtonomije lokalne samouprave je zagotavljanje zakonitosti občinskih splošnih aktov in njihovo spoštovanje v prvi vrsti odgovornost organov občine. To velja tako za spoštovanje ustave in zakonov, kakor tudi predpisov, ki jih organi občin sprejmejo sami. V primeru pa, ko pride do nespoštovanja zakonov ali do neskladja občinskih splošnih aktov z zakoni, pa Zakon o lokalni samoupravi³ (v nadaljevanju ZLS) v 88.a členu določa, da nadzorstvo nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov občin v zadevah iz njihove pristojnosti izvršujejo ministrstva, vsako na svojem delovnem področju. Iz vprašanja poslanca ni razvidno, za kateri občinski odlok gre, zato tudi ni razvidno, katero ministrstvo je pristojno za nadzor.

Četrty odstavky 88.a členu ZLS še določa, da mora ministrstvo opozoriti organ občine, za katerega meni, da je izdal akt, ki ni v skladu z ustavo in zakonom, in mu predlagati ustrezne rešitve. Če organ občine ne uskladi svojega splošnega akta z ustavo ali zakonom, mora ministrstvo predlagati vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti splošnega akta občine z ustavo in zakonom. Na predlog ministrstva Vlada predlaga ustavnemu sodišču, da zadrži izvrševanje splošnega akta občine, za katerega ministrstvo oziroma Vlada meni, da bi z njegovo izvršitvijo lahko nastale večje motnje v izvrševanju nalog občine in bi zato nastale škodljive posledice za zdravje ali življenje ljudi, ali večja gospodarska škoda, ali pa bi izvrševanje takega akta pomenilo kršitev z ustavo in zakonom zagotovljenih pravic in svoboščin občanov.

Vlada še zavrača očitke poslanca, da svoje nadzorne vloge ne opravlja. V okviru izvajanja strokovne pomoči občinam je Ministrstvo za javno upravo med leti 2013 in 2017 sistematično izvedlo preglede občinskih splošnih aktov v vseh slovenskih občinah. Nadzor je obsegal pregled treh temeljnih predpisov občine: statuta, poslovnika občinskega sveta in poslovnika nadzornega odbora občine, tistih predpisov torej, ki sodijo v pristojnost ministrstva. Izvajanje nadzora je obsegalo pregled predpisov, delovni pogovor na občini, izdajo pisnega opozorila z rokom za morebitno odpravo neskladij navedenih občinskih predpisov z zakonom in naknadno spremljanje procesa uskladitve občinskih predpisov. Vlada ocenjuje, da so opravljeni pregledi občinskih

³ Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE.

splošnih aktov prispevali k povečanju ravni skladnosti občinskih predpisov s področno zakonodajo. O opravljenih nadzorih je Ministrstvo za javno upravo dvakrat poročalo Vladi, prvič marca 2018 in drugič novembra 2020. Iz poročil ministrstva o opravljenih strokovnih nadzorih občinskih splošnih aktov je razvidno, da je večina občin splošne akte uskladila. Ministrstvo je junija 2020 občine, ki še niso uskladile aktov, na to ponovno opozorilo. Posamezne (ne)uskladitve se največkrat nanašajo na pomanjkanje političnega konsenza, saj občinski svet sprejema statut občine z dvotretjinsko večino glasov vseh članov in poslovnik občinskega sveta z dvotretjinsko večino glasov navzočih članov.

Glede četrtega vprašanja, ki se nanaša na podlage za uvedbo postopka pri Komisiji za preprečevanje korupcije pojasnjujemo, da lahko komisija postopek preiskave kršitve integritete, suma koruptivnega ravnanja ali suma druge kršitve zakona uvede (med drugim) na lastno pobudo (drugi odstavek 13. člena ZIntPK). Poslovnik Komisije za preprečevanje korupcije določa, da postopek na lastno pobudo komisija uvede na podlagi informacij, pridobljenih od fizičnih ali pravnih oseb, ali informacij, ki jih sama zazna v medijih, pri obravnavi prijav ali na kakšen drug način (prvi odstavek 36. člena). Uvedba postopka na podlagi poročanja medijev je torej skladna s poslovníkom in zakonom.

V zvezi s petim vprašanjem, ki se nanaša na konkretni postopek Komisije za preprečevanje korupcije Vlada pojasnjuje, da s konkretnim postopkom, na katerega se nanaša poslansko vprašanje, ni seznanjena, prav tako ni seznanjena s podrobnostmi postopka, po katerih sprašuje poslanec, zato konkretnih odgovorov na to vprašanje ne more podati.

Vlada meni, da je veljavna ureditev torej primerna in upošteva različne položaje glede poklicnih županov in nepoklicnih županov ter tako ustrezno zagotavlja enakost med njimi.