



**KPK** REPUBLIKA SLOVENIJA  
**KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE**

INTEGRITETA | ODGOVORNOST | TRANSPARENTNOST

# NEZDRUŽLJIVOST FUNKCIJ

[www.kpk-rs.si](http://www.kpk-rs.si)



## ZIntPK- SUBSIDIARNOST UPORABE

V povezavi s pravno ureditvijo instituta je pomembno navesti, da so določbe ZIntPK, ki urejajo nezdržljivost 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**. Določbe ZIntPK se ne uporabljajo, če vprašanja glede nezdržljivosti funkcij ureja drug, specialnejši zakon in ta ne napotuje na uporabo drugega zakona. Če drug, specialni zakon, ki v celoti ali deloma ureja nezdržljivost funkcije ter prepoved članstva in dejavnosti, poleg lastne ureditve napotuje tudi na uporabo drugega zakona (oziroma navaja, da funkcionar ne sme opravljati določene funkcije ali dejavnosti, za katere tako določa zakon), je kot ta »zakon« treba šteti ZIntPK. Če specialni zakoni ne urejajo nezdržljivost funkcije ter prepoved članstva in dejavnosti, se uporablja ZIntPK.



# NEZDRUŽLJIVOST FUNKCIJ

ZIntPK ureja področje nezdržljivosti **LE ZA FUNKCIONARJE!**

## Funkcionarji

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



# NEZDRUŽLJIVOST FUNKCIJ – 26. ČLEN

Nezdružljivost opravljanja funkcije s poklicno ali drugo dejavnostjo, namenjeno pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi (v nadaljevanju: pridobitna dejavnost), ter izjeme od te nezdružljivosti so urejene v 26. členu ZIntPK in se nanašajo le na **poklicne funkcionarje**. Pri tem je treba poudariti, da je v zvezi s pojmom pridobitnosti bistvena narava dejavnosti, ne pa prejetje plačila, **zato je višina plačila za presojo pridobitnosti dejavnosti irelevantna**. Poklicni funkcionar torej ne sme opravljati dejavnosti, ki je po naravi pridobitna, torej je po svojih značilnostih in splošnem razumevanju ter načinu izvajanja namenjena pridobivanju dohodka ali druge premoženjske koristi, čeprav za to poklicni funkcionar ne zahteva oziroma ne prejema plačila.



## NEZDRUŽLJIVOST FUNKCIJ – 26. ČLEN

**Prvi odstavek 26. člena ZIntPK** določa splošno prepoved opravljanja pridobitne dejavnosti za vse poklicne funkcionarje, saj ti ob javni funkciji ne smejo opravljati poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi. **Pri poklicni dejavnosti oziroma dejavnosti, namenjeni pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi, pa** gre za dejavnost, ki se opravlja oziroma izvaja z izključnim namenom pridobivanja dohodka ali premoženjske koristi in je tržno usmerjena.

**Brez omejitev lahko poklicni funkcionar opravlja dejavnosti, ki so po naravi nepridobitne in jih ni mogoče izvajati na pridobiten način,** kjer gre predvsem za humanitarno, prostovoljno ali drugo družbeno koristno delo.





## NEZDRUŽLJIVOST FUNKCIJ – 26. ČLEN - IZJEME

- poklicni funkcionar lahko opravlja pedagoško, znanstveno, raziskovalno, umetniško, kulturno, športno in publicistično dejavnost ter vodi kmetijo in upravlja z lastnim premoženjem, razen če drug zakon ne določa drugače

Pridobitno dejavnost lahko **poklicni funkcionar opravlja kot fizična oseba** – npr. na podlagi pogodbe o delu, kot fizična oseba preko avtorske ali podjemne pogodbe. **Poklicni funkcionar pridobitne dejavnosti ne more opravljati na način, ki bi predstavljal kršitev določb 27. člena ZIntPK.** V praksi to pomeni, da lahko funkcionar sklene avtorsko oziroma podjemno pogodbo ali pogodbo o zaposlitvi v skladu z delovnopravno zakonodajo (dopolnilno delo) ali druge vrste civilnopravne pogodbe, **medtem ko dejavnosti ne more opravljati kot samostojni podjetnik.**



## NEZDRUŽLJIVOST FUNKCIJ – 26. ČLEN - IZJEME

- Pridobitne dejavnosti, ki jih poleg svoje funkcije poklicni funkcionar lahko opravlja pod pogojem, da **PRIDOBI DOVOLJENJE DELODAJALCA, V ROKU 8 (OSMIH) DELOVNIH DNI** od pričetka opravljanja te dejavnosti **PISNO OBVESTI KOMISIJO** ter priloži dovoljenje delodajalca in sklenjeno pogodbo za opravljanje dejavnosti ali poklica, so:
- pedagoška,
  - znanstvena,
  - raziskovalna,
  - umetniška in
  - kulturna dejavnost.



# PEDAGOŠKA DEJAVNOST

- Funkcionar ne sme odplačno izobraževati, usposablјati, izpopolnjevati ali seznanjati subjekte javnega ali zasebnega sektorja, druge državne organe, organe lokalne samoupravne skupnosti ali zainteresirano javnost s prakso organa, sprejetimi odločitvami in sistemskimi mnenji organa, saj to sodi v okvir njegovega rednega dela in nalog pri organu. Pri tem ni relevantno ali je sama vsebina javno dostopna na spletni strani organa ali ne.
- Prav tako funkcionarji ne smejo **proti plačilu** sodelovati na strokovnih posvetih, konferencah in usposablјanjih, pri čemer nastopajo kot predstojniki ali predstavniki organa, pri katerem opravljajo funkcijo.
- Kot pedagoško, znanstveno, raziskovalno, umetniško ali kulturno dejavnost ni dopustno izvajati dejavnosti, ki je v pretežnem delu **svetovalna**, tudi če vključuje aktivnosti osnovne dejavnosti. Dejavnost namreč ni ena izmed dovoljenih že zgolj s tem, ko vključuje njene osnovne prvine.





## NEZDRUŽLJIVOST FUNKCIJ – 26. ČLEN - IZJEME

- Pridobitne dejavnosti, ki jih poleg svoje funkcije poklicni funkcionarji lahko opravljajo, če drug zakon ne določa drugače, ob pogoju, da **PRIDOBIMO DOVOLJENJE DELODAJALCA**, so naslednje:
- športna dejavnost,
  - publicistična dejavnost,
  - vodenje kmetije in
  - upravljanje z lastnim premoženjem.

V navedenih primerih **NI TREBA OBVEŠČATI KOMISIJE.**



# DOVOLJENJE DELODAJALCA

**Dovoljenje mora biti konkretno in vsebinsko določeno, in izdano za točno določenega funkcionarja,** iz dovoljenja mora jasno izhajati, za katero dodatno pridobitno dejavnost mu delodajalec izdaja dovoljenje in *ali je ta dejavnost ena izmed izjem po drugem odstavku 26. člena ZIntPK.* Delodajalec mora pri izdaji dovoljenja upoštevati konkreten obseg (časovna opredelitev) opravljanja dodatne pridobitne dejavnosti, glede na obremenitve, ki jih ima poklicni funkcionar v organu, kjer opravlja svojo funkcijo. Prav tako mora oceniti ali bi narava te dodatne pridobitne dejavnosti lahko ogrozila integriteto funkcije poklicnega funkcionarja.



## NEZDRUŽLJIVOST FUNKCIJ – 26. ČLEN – DRUGE DEJAVNOSTI

**Četrty odstavek 26. člena ZIntPK** določa, da če drug zakon ne določa drugače, lahko Komisija poklicnemu funkcionarju dovoli tudi opravljanje poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka, pri čemer Komisija upošteva javni interes in stopnjo tveganja, da bi opravljanje te dejavnosti vplivalo na objektivno in nepristransko opravljanje funkcije ali ogrozilo njeno integriteto. Če želi poklicni funkcionar dohodek pridobiti od organa, v katerem opravlja svojo funkcijo, Komisija dovoljenja ne izda. Če izda dovoljenje, sme Komisija funkcionarju postaviti tudi pogoje in omejitve, ki jih mora spoštovati pri opravljanju druge dejavnosti. **Komisija ne izda dovoljenja funkcionarju, če bi v imenu organa želel odplačno oziroma proti plačilu predavati ali predstavljati vsebine oziroma področja dela, s katerim se ukvarja pri organu, kjer opravlja funkcijo, ali ki spadajo med naloge organa.**



## PREPOVED ČLANSTVA IN DEJAVNOSTI – 27. ČLEN

**27. člen ZIntPK** se nanaša na članstvo in dejavnost funkcionarjev v **organih upravljanja, nadzora ali zastopanja** določenih subjektov javnega in tudi zasebnega prava oziroma določa nezdržljivost opravljanja javne funkcije s članstvom oziroma dejavnostjo v organih teh pravnih oseb. Zakon pri tem določa različen obseg prepovedi oziroma nezdržljivosti za **poklicne in nepoklicne funkcionarje iz razlogov prepovedi kumuliranja oziroma kopičenja funkcij v eni osebi.**



# ORGAN ZASTOPANJA

- Teorija ločuje zastopnike, ki imajo pooblastilo v zakonu (zakoniti zastopnik), in zastopnike, ki so določeni v aktu o ustanovitvi pravne osebe (statutarni zastopnik). 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 potniki in drugi poslovni pooblaščenec).
- ZIntPK poklicnemu funkcionarju prepoveduje vse vrste in oblike zastopanja. Poklicni funkcionar tudi ne more biti zgolj zakoniti zastopnik, ki je vpisan v poslovni register (AJPES), naloge zastopanja pa bi opravljala druga oseba.
- Samostojni podjetnik posameznik (s.p.) sicer ni gospodarska družba, je pa gospodarski subjekt. Tako tudi zanj kot gospodarsko organizacijo oziroma kot gospodarsko organiziran subjekt veljajo določbe ZGD-1. Navedeno v praksi pomeni, da poklicni funkcionar ne more imeti lastnega s. p.-ja, saj ni zgolj njegov ustanovitelj in lastnik, ampak hkrati neločljivo od navedenega tudi zakoniti zastopnik s. p.-ja, kar pomeni, da poklicni funkcionar v nobenem primeru ne more imeti subjekta v tej obliki.





## ORGAN UPRAVLJANJA

- pri presoji organov upravljanja v konkretnem gospodarskem subjektu treba 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 vprašanjih gospodarjenja.**

Po oceni Komisije je za organe upravljanja treba šteti npr.:

- 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 zadruga



# ORGAN UPRAVLJANJA

## ➤ organi upravljanja NISO:

- skupščina,
- občni zbor,
- skupni organ (npr. svet ustanoviteljic oziroma svet koncedentov, ustanovljen skladno s šestim odstavkom 51.c člena v povezavi z 61. členom ZLS – ustanovljen za uresničevanje *ustanoviteljskih pravic*)
- in podobni subjekti, ki so **primarno in izključno namenjeni izvrševanju pravic ustanoviteljev posameznega subjekta.**

Določb ZIntPK o prepovedi članstva in dejavnosti ni dovoljeno obiti s prenosom upravljavskih in nadzorstvenih upravičenj na skupščino, občni zbor, skupni organ 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, pri presoji prepovedi članstva in dejavnosti izhajamo iz konkretnih upravičenj – torej nalog posameznega organa).



## ORGAN NADZORA

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 treba izhajati iz dejanskih upravičenj, ki jih ima in izvaja posamezen organ.



# PREPOVED ČLANSTVA IN DEJAVNOSTI ZA POKLICNE FUNKCIONARJE

Poklicni funkcionar **ne sme** zastopati oziroma **biti član organa upravljanja ali nadzora v naslednjih subjektih:**

- gospodarski družbi,
- gospodarskem interesnem združenju,
- zadrugi,
- javnem zavodu,
- javnem skladu,
- javni agenciji,
- v drugih osebah javnega ali zasebnega prava (to pomeni v vseh ostalih subjektih javnega ali zasebnega prava, ki ne sodijo v že zgoraj naštetih, saj zakon ne razlikuje oziroma ne določa izjem znotraj oseb javnega ali zasebnega prava).

Navedena **prepoved** članstva oziroma dejavnosti v organih upravljanja, nadzora ali zastopanja naštetih subjektov **je absolutna.**



# PREPOVED ČLANSTVA IN DEJAVNOSTI ZA POKLICNE FUNKCIONARJE

➤ **poklicni funkcionar je brez omejitev lahko član oziroma opravlja dejavnosti zastopanja, nadzora ali upravljanja v:**

- politični stranki in vseh njenih organih,
- društvu,
- ustanovi (fundaciji) – pri tem so mišljene ustanove, kot jih opredeljuje Zakon o ustanovah (Uradni list RS, št. 70/05 – uradno prečiščeno besedilo in 91/05 – popr.) - to pomeni ustanove kot pravne osebe zasebnega prava.

**Poleg v prejšnji točki naštetih izjem je dodatno izjemo** opredelil Zakon o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19 (Uradni list RS, št. 80/20) (ZIUOOPE), ki je dodal novi, šesti odstavek v 86.a členu ZLS. Nov odstavek določa, da če ni v aktih združenj določeno drugače, združenje zastopa eden od županov občin članic, člani organov upravljanja in nadzora pa so lahko poleg županov tudi drugi funkcionarji občin članic. Z uveljavitvijo noveliranega člena je odpravljeno navzkrižje določb ZLS in ZIntPK, ki urejajo nezdržljivost funkcij in zastopanje v organih **reprezentativnih združenj občin**.





## PRIMERI

- Poklicni funkcionar ne sme biti član sveta javnega zavoda.
- Poklicni župan ne sme biti član sveta javnega zavoda, katerega ustanoviteljica je Vlada RS.
- Minister oziroma državni sekretar ne sme biti član nadzornega sveta gospodarske družbe.
- Poklicni funkcionar ne sme biti poslovodna oseba javnega zavoda.
- Poklicni župan ne sme biti član nadzornega odbora knjižnice.
- Državni sekretar ne sme opravljati funkcije člana sveta zavoda Doma starejših občanov.
- Poklicni župan ne sme biti član skupščine javnega podjetja, če skupščina poleg ustanoviteljskih pravic izvaja tudi upravljaljske pravice.
- Minister in državni sekretar ne smeta biti občinski svetnik ali podžupan, saj predstavljata organ, ki opravlja nadzor nad zakonitostjo oziroma nad primernostjo in strokovnostjo dela organov občin glede izvajanja predpisov iz njegove pristojnosti (37.b ZLS), hkrati pa je občina oseba javnega prava, občinski svet pa najvišji organ upravljanja občine.



# PREPOVED ČLANSTVA IN DEJAVNOSTI ZA NEPOKLICNE FUNKCIONARJE

Obseg prepovedi članstva in dejavnosti za nepoklicne funkcionarje urejata drugi in tretji odstavek 27. člena ZIntPK. Medtem ko 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.

Funkcionar, ki funkcijo opravlja nepoklicno, tako ne sme opravljati dejavnosti zastopanja oziroma ***ne sme biti član organov upravljanja in nadzora v enakem krogu subjektov kot poklicni funkcionar (se pravi v gospodarskih družbah, gospodarskih interesnih združenjih, zadrugah, javnih zavodih, javnih skladih, javnih agencijah in drugih osebah javnega ali zasebnega prava, z izjemo društev, ustanov in političnih strank), vendar le, če po svoji funkciji opravlja neposredni nadzor nad njihovim delom.***



# PREPOVED ČLANSTVA IN DEJAVNOSTI ZA NEPOKLICNE FUNKCIONARJE

- **tretji odstavek 27. člena ZIntPK** določa, da prepoved glede članstva oziroma opravljanja dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v javnih zavodih, javnih skladih, javnih agencijah in drugih osebah javnega ali zasebnega prava, če je oseba zasebnega prava nosilec javnega pooblastila ali izvajalec javne službe, ***velja tudi za nepoklicne župane in podžupane, ki opravljajo funkcijo v občini, ki je s subjekti iz tega odstavka ustanoviteljsko, lastniško, nadzorstveno ali finančno povezana.***

Konkretnije to pomeni, da nepoklicni župan ali podžupan 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 nepoklicni župan ali podžupan opravlja župansko/podžupansko funkcijo. To pomeni, 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 župan ali podžupan ne sme opravljati dejavnosti zastopanja oziroma biti član upravnega ali nadzornega organa tega subjekta.



## PRIMERI

- Občinski svetnik ne sme biti član sveta zavoda, če v svojstvu občinskega svetnika opravlja neposreden nadzor nad javnim zavodom, katerega član sveta zavoda je.
- Občinski svetnik ne sme biti direktor javnega podjetja, če v svojstvu občinskega svetnika opravlja neposreden nadzor nad predmetnim javnim podjetjem.
- Nepoklicni župan ne sme biti član sveta zavoda, ki ga je ustanovila občina, v kateri opravlja funkcijo.
- Nepoklicni podžupan ne sme biti direktor javnega sklada, ki ga financira občina, v kateri opravlja funkcijo.
- Nepoklicni podžupan ne sme biti član v nadzornem svetu javnega podjetja Komunala, d. o. o., ki ga je ustanovila občina, v kateri opravlja funkcijo.





**KPK** REPUBLIKA SLOVENIJA  
KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

INTEGRITETA | ODGOVORNOST | TRANSPARENTNOST

# Sistemsko pojasnilo o nezdružljivosti funkcij



<https://www.kpk-rs.si/storage/uploads/08ecb098-3ded-43a0-97eb-82d458c0132d/Sistemsko-pojasnilo-o-nezdruzljivosti-funkcij.pdf>





**Hvala za  
pozornost!**