



20 let

KPK REPUBLIKA SLOVENIJA
KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE
KORUPCIJE

INTEGRITETA | ODGOVORNOST | TRANSPARENTNOST

Številka: 0071-2/2024/40 43005

Datum: 30. 8. 2024

Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje

Masarykova cesta 16

1000 Ljubljana

Zadeva: Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja - mnenje Komisije

Zveza: vaš dopis št.: 0070-64/2024/95 z dne 5. 8. 2024

Spoštovani,

5. 8. 2024 ste nam v skladu s tretjim odstavkom v povezavi z dvanajsto alinejo prvega odstavka 12. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, 158/20, 3/22 — ZDeb in 16/23 — ZZPri, v nadaljevanju ZIntPK) v mnenje posredovali predlog Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 47/15, 46/16, 49/16 – popr., 25/17 – ZVaj, 123/21, 172/21, 207/21, 105/22 – ZZNŠPP, 141/22, 158/22 – ZDoh-2AA in 71/23, v nadaljevanju ZOFVI oziroma predlog zakona) s prošnjo, da vam do 30. 8. 2024 sporočimo svoje mnenje o njem.

ZOFVI ureja tudi postopek imenovanja ravnatelja, s katerim imamo na Komisiji obsežno upravno prakso glede dolžnosti izogibanja okoliščinam nasprotja interesov v teh postopkih. Najpogosteje se srečujemo s prijavi o sumu kršitev nasprotja interesov pri glasovanju o imenovanju ravnatelja na svetu javnega zavoda ter glasovanju pri podaji mnenja učiteljskega zbora, kar ureja sedanjí 53.a člen ZOFVI. Tako člani sveta javnega zavoda kot zaposleni v javnem zavodu so sicer uradne osebe v skladu z določbami ZIntPK. V sedaj veljavnem besedilu ZOFVI ne vsebuje specialnih določb glede dolžnosti izogibanja nastanku okoliščin nasprotja interesov in se v postopku imenovanja ravnatelja uporabljajo določbe

od 37. – 40. člena ZIntPK, ki v našem pravnem redu predstavljajo splošne določbe glede tega instituta.

Predlog zakona vsebuje novo besedilo 53.a člena in s tem določilo, da se morajo kandidati za ravnatelja (člani vzgojiteljskega, učiteljskega oziroma predavateljskega zbora ali sveta staršev, člani sveta javnega zavoda in obstoječi ravnatelj) iz postopka imenovanja ravnatelja izločiti (v postopku oblikovanja mnenja oziroma v celotnem postopku, odvisno od dejanskega stanja). V predlogu zakona so omenjene situacije urejene v treh različnih odstavkih, čeprav gre v vseh primerih za situacijo, kjer oseba, ki sama kandidira v postopku ne bi smela sodelovati, pri čemer to velja tako za razpravljanje, glasovanje, kot tudi samo prisotnost pri obravnavi kandidatov za ravnatelja, zato predlagamo, da se situacije uredijo v enem odstavku. Predlog predstavlja strožjo ureditev od veljavnega ZIntPK in gre tako za specialno ureditev, zato bi bilo treba določiti tako organ, ki je pristojen za izvajanje nadzora v primeru kršitev, kot posledice (če bi kandidat kljub kršitvam bil imenovan za ravnatelja) oziroma se bi bilo treba v tem delu ustrezno sklicevati na ZIntPK. V kolikor pa je namen predlagatelja le okrepiti preventivno vlogo določb (ozaveščanje o dolžnosti izogibanja nastanku okoliščin nasprotja interesov) predlagamo, da se v določbe opisno zapiše, da se pri omenjenih dejanskih stanjih zahteva izločitev skladno s pravili, ki jih določa zakon, ki ureja področje integritete in preprečevanja korupcije (v tem trenutku je to ZIntPK). Na tak način se bo lahko ohranila sistemska hierarhija pravnih pravil znotraj pravnega reda, kar izrecno navaja tudi sam predlog zakona v obrazložitvi 53.a člena, in bo v tem primeru za obravnavo kršitev pristojna Komisija.

Predlog zakona v šestem odstavku 53.a člena določa, da se mora obstoječi ravnatelj izločiti, če »obstaja možnost vplivanja ali nezdružljivosti zaradi nasprotja interesov.« Institut nezdružljivosti (funkcij) je ločen institut, prvenstveno namenjen ureditvi položaja funkcionarjev ali drugih poklicev s tako visoko izpostavljenostjo tveganjem za nastanek okoliščin nasprotja interesov, da so določene funkcije in dejavnosti nezdružljive in jih je celo prepovedano hkrati opravljati. Po vsebini gre za ločen institut od instituta nasprotja interesov. Na Komisiji predlagamo, da se sklicevanje na nezdružljivost izbriše, saj je iz predloga zakona in obrazložitve jasno, da predlagatelj ne skuša uvesti specialne ureditve nezdružljivosti funkcij za poklic ravnatelja (v uvodu predlagatelj nezdružljivosti niti ne omenja). Predlagamo, da se v predlogu zapiše kot smo predlagali že predhodno za vse situacije v enem odstavku in ali specialno ali z sklicevanjem na nasprotje interesov kot je urejeno v ZIntPK oziroma, da predlagatelj razmisli tudi o našem predlogu besedila določb o izločitvi v predlaganem 53.a členu in sicer, da se vsi dejanski položaji zapišejo v skupnem odstavku, kot sledi: »Kandidati za ravnatelja, ki so člani sveta zavoda, vzgojiteljskega, učiteljskega oziroma predavateljskega zbora ali sveta staršev, se v zavodu, v katerem kandidirajo za ravnatelja, izločijo iz celotnega postopka imenovanja od trenutka, ko se odločijo za prijavo, vključno z izločitvijo iz razprave na organih, vključenih v postopek. Kandidati morajo kolektivni organ, katerega člani so, pisno obvestiti o svoji izločitvi. Ravnatelj, ki na isti šoli ponovno kandidira za ravnatelja, se zaradi videza nasprotja interesov izloči iz celotnega postopka imenovanja in ne sme sodelovati v nobeni fazi postopka, vključno z razpravo.«

10. odstavek predlaganega 53.a člena določa, da minister podajo soglasja pri kandidatu zavrne tudi, če oseba ni bila izločena iz postopka. Vsebinsko gre torej za nekakšno dodatno posledico kršitev dolžnosti izogibanja okoliščinam nasprotja interesov, ni pa jasno določen

postopek preverjanja dejanskega stanja. Prav tako ni jasno, kakšna bo posledica v primeru, ko bi Komisija ali drug pristojen organ (post festum) ugotovil kršitev izogibanja okoliščinam nasprotja interesov v postopku imenovanja za ravnatelja, pa je ta oseba že prejela soglasje ali že bila imenovana (Komisija v teh primerih lahko prične le prekrškovni postopek).¹ Zato predlagamo, da se v tem odstavku ministrstvu posebej naloži, da pred soglasjem preveri potek postopka imenovanja ravnatelja.

Kot že omenjeno, se na Komisiji pri obravnavi zadev, povezanih s postopkom imenovanja ravnateljev, srečujemo s primeri kršitev nasprotja interesov pri glasovanju na svetih javnih zavodov ter pri podaji mnenj učiteljskega zbora, izven izvajanja pristojnosti vzgojno-izobraževalnih zavodov pa tudi pri podaji mnenja občinskih svetov v postopkih izbire ravnateljev in ravnateljic. Poudarjamo, da se v primerih, ko uradna oseba (določen posameznik) sodeluje v postopkih, pri obravnavi, odločanju ali glasovanju v zadevah, kjer kot kandidat nastopa tudi on sam, nastanku dejanskega nasprotja interesov ali pa vsaj videza, da zasebni interes vpliva na konkretno opravljanje javnih nalog, ni mogoče izogniti ne glede na okoliščine. V tem primeru se pričakuje vnaprejšnja izločitev te osebe iz obravnave in glasovanja. Po sami naravi stvari je namreč v takem primeru, ne glede na integriteto posameznika ali morebitne druge okoliščine, utemeljeno podan najmanj videz, da oseba, ki je sama kandidat za določeno funkcijo oziroma delovno mesto, svoje javne funkcije oziroma naloge ne bo opravila objektivno in nepristransko. To pomeni, da se mora taka oseba v celoti izločiti iz vseh faz postopka, vključno z razpravo.

Na Komisiji priporočamo, da na Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje poleg novih pravnih pravil in kasnejših navodil in okrožnic pripravite tudi osveščevalne in izobraževalne aktivnosti, ki bodo deležnikom tudi v praksi dvignile zavedanje o dolžnosti izogibanja nastanku okoliščin nasprotja interesov ter pripomogle k temu, da bodo v konkretnih postopkih deležniki delovali integritetno. Hkrati se z večanjem osveščenosti posameznikov manjša tudi možnost, da so ti deležni vsebinskih ali prekrškovnih postopkov Komisije (kršitve 38. člena ZInPK so prekršek po sedanji osmi alineji prvega odstavka 77. člena ZIntPK: Z globo od 400 do 1.200 eurov se kaznuje za prekršek posameznik, ki se v nasprotju z določbo prvega odstavka 38. člena tega zakona ne izloči iz postopka obravnave in odločanja v zadevi, in pisno ne obvesti nadrejenega oziroma predstojnika, ali v nasprotju z določbo petega odstavka 38. člena tega zakona ne obvesti komisije).

Lepo pozdravljeni,

Pripravil:

Blaž Kovač

svetnik Komisije



Tina Divjak

namestnica predsednika Komisije
za preprečevanje korupcije

¹ Zakon o Slovenskem državnem holdingu (Uradni list RS, št. 25/14 in 140/22) v 1. alineji četrtega odstavka 21. člena na primer kot dodatno posledico določa, da oseba, za katero je Komisija s pravnomočnim aktom ugotovila kršitev integritete, ne more postati član organa nadzora v družbi s kapitalsko naložbo države.

Poslano:

- naslovníku (připoručeno po pošti)