



Številka: 06216-2/2018/28 22022

Datum: 3. 10. 2019

Na podlagi prvega odstavka 11. člena, petega in šestega odstavka 13. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo; v nadaljevanju: ZIntPK), ter 207. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05, 105/06 - ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13; v nadaljevanju: ZUP) senat Komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: komisija) v sestavi: Boris Štefanec, predsednik, mag. Uroš Novak, namestnik predsednika in Simon Savski, namestnik predsednika v postopku zaradi ravnanja poslovodne osebe v nasprotju s pričakovano integriteto v zadevi zasebnega pooblaščenja odvetniške družbe, ki opravlja storitve za subjekt v katerem je ta oseba odgovorna oseba, vodenem zoper mag. Teo Dolinar, ravnateljico javnega zavoda Kranjski vrtci, na 35. seji dne 3. 10. 2019 sprejema naslednje

### UGOTOVITVE O KONKRETNEM PRIMERU

Ravnanje mag. Tee Dolinar, poslovodne osebe – ravnateljice – javnega zavoda Kranjski vrtci, ki je dne 5. 6. 2018 v svojstvu Tee Dolinar kot fizična oseba zasebno pooblastila odvetniško družbo Trpin & Nemeč o.p., d.o.o. za namen zastopanja v zadevi suma kršitve ZIntPK, obravnavani pred Komisijo za preprečevanje korupcije pod spisovno številko 06211-40/2018, navedena odvetniška družba pa je v istem času opravljala storitve za javni zavod Kranjski vrtci, predstavlja realno korupcijsko tveganje oziroma tveganje za nastanek nasprotja interesov in je zato v nasprotju s pričakovano integriteto funkcije, kot jo opredeljuje 3. točka 4. člena ZIntPK.

### OBRAZLOŽITEV

#### A. UVODNA POJASNILA

- 1 Komisija je v okviru obravnavanja zadeve št. 06211-40/2018 prejela pojasnila, dopis obravnavane uradne osebe pod št. 06211-40/2018-7 z dne 19. 6. 2018, ki ga je po pooblastilu uradne osebe pripravila Odvetniška družba Trpin & Nemeč o.p., d.o.o. (v nadaljevanju: odvetniška družba). Funkcionar komisije je pogledal v aplikacijo Erar in ugotovil, da so bile med javnim zavodom in odvetniško družbo izvedene finančne transakcije. Glede na navedeno je bil zaznan sum kršitve etike in integritete javnega sektorja zato je bil podan predlog, da se v zadevi uvede postopek na lastno pobudo. Predlog je bil sprejet s strani predsednika komisije dne 9. 7. 2018.
- 2 Na seji dne 15. 5. 2019 je senat komisije soglasno sprejel sklep, da se uvede postopek nadzora ali preiskave sumov kršitev ZIntPK.
- 3 Komisija je zaradi razjasnitve dejanskega stanja v okviru svojih pristojnosti zahtevala in pridobila podatke ter dokumentacijo od Kranjskih vrtcev in odvetniške družbe, vpogledala v Sistemsko načelno mnenje glede nedovoljenih praks v javnem sektorju pri najemanju odvetniških storitev št. 06269-2/2012/1 z dne 3. 7. 2012 ter javno dostopno aplikacijo ERAR. Komisija je na 31. seji senata dne 13. 8. 2019 sprejela Osnutek ugotovitev o konkretnem primeru v zadevi ravnanja ravnateljice Kranjskih vrtcev pri najemanju odvetniških storitev ter jih v skladu s sedmim odstavkom 13. člena ZIntPK posredovala obravnavani osebi, ki se je v roku 7 delovnih dni preko pooblaščenega zastopnika Odvetniške družbe Podjed o.p., d.o.o. (v nadaljevanju: pooblaščenec obravnavane osebe) izjasnila o navedbah.

## B. DEJANSKO STANJE

### *i. Ugotovljena dejstva in okoliščine*

- 4 Dne 13. 7. 2018 je komisija zahtevala od javnega zavoda Kranjski vrtci naslednje podatke in pojasnila:
- Pojasnilo glede narave in pravne podlage o sodelovanju med Kranjskimi vrtci in Odvetniško družbo Trpin&Nemec o.p., d.o.o. za celoten čas navedenega sodelovanja; sklep oziroma pravno podlago pristojnega organa javnega zavoda, ki je o sklenitvi pravnega posla odločal;
  - fotokopije vseh sklenjenih pogodb o sodelovanju oziroma drugih pravnih podlag za poslovno sodelovanje med Kranjskimi vrtci in Odvetniško pisarno Odvetniške družbe Trpin&Nemec o.p., d.o.o.;
  - fotokopije vseh računov in specifikacij, ki jih je v obdobju od 1. 7. 2017 do dne prejete zahteve komisije Kranjskim vrtcem izdala Odvetniška družba Trpin&Nemec o.p., d.o.o. ter fotokopije dokazil o plačilu navedenih računov;
  - pojasnilo, ali so Kranjski vrtci še v poslovnem sodelovanju z Odvetniško družbo Trpin&Nemec o.p., d.o.o. iz Ljubljane,
  - pojasnilo, v primeru, da Kranjski vrtci poslovno ne sodelujejo več z Odvetniško družbo Trpin&Nemec o.p., d.o.o. iz Ljubljane, kdaj je prenehalo poslovno sodelovanje med Kranjskimi vrtci in Odvetniško družbo Trpin&Nemec o.p., d.o.o. iz Ljubljane,
  - pojasnilo, ali so Kranjski vrtci in Odvetniško družbo Trpin&Nemec o.p., d.o.o. iz Ljubljane poslovno še sodelovali 5. 6. 2018.
- 5 Komisija je s strani javnega zavoda Kranjski vrtci dne 28. 8. 2018 prejela odgovor na zahtevana vprašanja in dokumentacijo, in sicer:
- Pojasnilo: ravnateljica se je kot poslovodni organ javnega zavoda Kranjski vrtci zaradi nenehnega napadanja s strani \_\_\_\_\_ v letu 2017 – 2018 in \_\_\_\_\_, da vodstvo Kranjskih vrtcev postopa nezakonito, odločila pridobiti pravno mnenje glede očitkov in zagotoviti Kranjskim vrtcem ustrezno pravno pomoč. Z odvetniško družbo je javni zavod Kranjski vrtci dne 14. 7. 2018 sklenil Pogodbo o opravljanju odvetniških storitev. Ravnateljica dodaja, da pred tem odvetniške družbe in njenih zaposlenih ni poznala.
  - Pogodba o opravljanju odvetniških storitev med Kranjskimi vrtci in odvetniško družbo z dne 14. 7. 2017;
  - Naročilnica Kranjskih vrtcev št. 180.2017 z dne 27. 9. 2017;
  - Račun odvetniške družbe št. 327/2017 z dne 29. 9. 2017;
  - Račun odvetniške družbe št. 363/2017 z dne 27. 10. 2017;
  - Račun odvetniške družbe št. 388/2017 z dne 30. 11. 2017;
  - Naročilnica Kranjskih vrtcev št. 7.2018 z dne 4. 1. 2018;
  - Račun odvetniške družbe št. 098/2018 z dne 26. 4. 2018;
  - Račun odvetniške družbe št. 266/2018 z dne 31. 5. 2018;
  - Račun odvetniške družbe št. 261/2018 z dne 30. 6. 2018;
  - Račun odvetniške družbe št. 0275/2018 z dne 31. 7. 2018;
- 6 Dne 16. 5. 2019 je komisija ravnateljico mag. Teo Dolinar, kot obravnavano osebo obvestila o uvedbi postopka preiskave. V obvestilo je komisija navedla dejstva, ki temeljijo na dokaznem gradivu, ki je bilo pridobljeno tekom izvedbe predhodnega preizkusa prijave, in sicer:
- izjasnitev pooblaščenca odvetniške družbe glede obravnavane osebe z dne 20. 6. 2018 v zadevi 06211-40/2018, pooblastilo mag. Tee Dolinar odvetniški družbi z dne 5. 6. 2018 priloženo k dopisu;
  - iz aplikacije ERAR izhaja več finančnih transakcij med javnim zavodom in odvetniško družbo, in sicer prva dne 20. 10. 2017;
  - pojasnilo ravnateljice z dne 28. 8. 2018 v zvezi z obravnavano zadevo;
  - Pogodbo o opravljanju odvetniških storitev sklenjeno med javnim zavodom in odvetniško družbo z dne 14. 6. 2017 ter
  - specifikacijo naslednjih računov izdanih s strani odvetniške družbe javnemu zavodu: 327/2017 z dne 29. 9. 2017, 363/2017 z dne 27. 10. 2017, 388/2017 z dne 30. 11. 2017, 098/2018 z dne 26. 4. 2018, 226/2018 z dne 31. 5. 2018, 261/2018 z dne 30. 6. 2018 in 0275/2018 z dne 31. 7. 2018.

- 7 Dne 27. 5. 2019 je komisija od odvetniške družbe zahtevala dodatna pojasnila, in sicer kolikokrat je ravnateljica javnega zavoda Kranjski vrtci mag. Tea Dolinar, v obdobju od 14. 6. 2017 do danes, kot fizična oseba pooblastila Odvetniško družbo Trpin & Nemeč o.p., d.o.o. za pravne storitve. Zahtevane so bile tudi specifikacije računov odvetniške družbe plačanih s strani javnega zavoda Kranjski vrtci z dne 1. 3. 2018 v znesku 171,35 eur in z dne 30. 4. 2018 v znesku 171,35 eur (razvidno iz aplikacije Erar).
- 8 Komisija je dne 4. 6. 2019 prejela odgovor odvetniške družbe in specifikacije zahtevanih računov. Pojasnjeno je bilo, da odvetnica \_\_\_\_\_ ravnateljice Kranjskih vrtcev prej ni poznala, prav tako ni poznala nobenega od zaposlenih v javnem zavodu. Dne 14. 6. 2017 je bila sklenjena Pogodba o opravljanju odvetniških storitev. Teo Dolinar kot fizično osebo je odvetniška družba po pooblastilu zastopala dvakrat, in sicer v prekrškovni odločbi Inšpektorata za javni sektor št. 0612-8/2018-12, zoper katero je odvetniška družba vložila zahtevo za sodno varstvo ter v podaji pojasnil glede poziva komisije v zadevi št. 06211-40/2018. Odvetniška družba je zastopanje prevzela iz razloga, ker sta se oba postopka nanašala na njena ravnanja, ki naj bi jih storila kot zakonita zastopnica oz. odgovorna oseba Kranjskih vrtcev. Odvetniška družba je pojasnila še, da računa za opravljeno storitev še niso izstavili, saj bo račun izstavljen upoštevajoč 3. odstavek 16. člena Odvetniške tarife, po zaključku obeh postopkov.
- 9 Iz pregledane dokumentacije izhaja, da je bil javnemu zavodu Kranjski vrtci, dne 30. 6. 2018 izstavljen račun št. 261/2018 v skupni vrednosti 1.286,09 eur. V specifikaciji računa sta med drugim navedeni dve postavki, in sicer 5. 6. 2018 – Napoved zahteve za sodno varstvo ter 14. 6. 2018, KPK – Pregled dokumentacije. Iz aplikacije Erar izhaja, da je bil račun št. 261/2018 v vrednosti 1.286,09 eur plačan s strani javnega zavoda Kranjski vrtci dne 31. 7. 2018. Komisija je v zvezi s tem zahtevala dopolnitev posredovanih podatkov, in sicer naj se pojasni vsebina prve in četrte postavke računa št. 261/2018 z dne 30. 6. 2018 ter ali je Odvetniška družba Trpin & Nemeč o.p, d.o.o. prejela plačilo računa št. 261/2018 v skupni vrednosti 1.286,09 eur s strani javnega zavoda Kranjski vrtci.
- 10 Dne 11. 6. 2019 je komisija prejela pojasnilo odvetniške družbe, da je bila v konkreten račun št. 261/2018 pomotoma vnesena storitev (napoved zahteve za sodno varstvo), ki je bila opravljena za Teo Dolinar kot fizično osebo in ne za javni zavod Kranjski vrtci, in sicer iz razloga, ker tajnica ni vedela, da se storitev nanaša na Teo Dolinar, kot fizično osebo in da ne gre za storitev, ki je bila opravljena za Kranjske vrtce. S Teo Dolinar so se dogovorili, da bo sredstva, ki so bila zanj plačana s strani Kranjskih vrtcev, vrnila na račun Kranjskih vrtcev, kar je avgusta 2018 tudi storila. V zvezi s storitvijo z dne 14. 6. 2018: KPK – pregled dokumentacije, odvetniška družba pojasnjuje, da so bili s strani Kranjskih vrtcev naprošeni, da pregledajo dokumentacijo, ki jo je prejela ravnateljica s strani KPK. Z vidika položaja zavoda v tem postopku oz. zaradi tega postopka (ali bi moral javni zavod na kakršenkoli način postopati) in ne z vidika zastopanja interesov Tee Dolinar. Dokumentacija KPK je bila tako pregledana za Kranjske vrtce in ne za Teo Dolinar, iz navedenega razloga je bila storitev zaračunana Kranjskih vrtcem.

## ii. O izjasnitvi obravnavane osebe

- 11 Komisija je dne 19. 9. 2019 prejela Izjavo o navedbah v osnutku ugotovitev in izjavo \_\_\_\_\_ z dne 16. 9. 2019. Tea Dolinar v izjavi podaja naslednje pripombe in zahteva izvedbo dokazov. Obravnavana oseba navaja, da je bila storitev z dne 14. 6. 2018 »KPK – pregled dokumentacije« naročena s strani Kranjskih vrtcev in je bila zato s strani Kranjskih vrtcev tudi plačana. Poudarja še, da je bila komisija o tem seznanjena tudi s strani odvetniške družbe Trpin & Nemeč o.p., d.o.o., pa kljub temu po njenem mnenju komisija brez utemeljitve meni, da to ni res in da je odgovor odvetniška družba pripravila za ravnateljico in ne za javni zavod. Nadalje obravnavana oseba navaja, da je omenjeno storitev pri odvetniški družbi naročila \_\_\_\_\_ in sicer z namenom, da odvetniška družba pregleda dokumentacijo, ki jo je komisija vročila Tei Dolinar in poda mnenje, ali mora javni zavod na kakršenkoli način v zvezi s tem odreagirati. Izjava je priložena tudi izjava \_\_\_\_\_ . Obravnavana oseba predlaga zaslišanje \_\_\_\_\_ in \_\_\_\_\_ odvetniške družbe Trpin & Nemeč o.p., d.o.o.
- 12 V nadaljevanju izjasnitve obravnavana oseba poudarja, da je edino pravilno ugotovljeno dejstvo, da je obravnavana oseba, kot ravnateljica Kranjskih vrtcev, pooblastila za zastopanje v lastni zadevi (ki se sicer nanaša na njeno postopanje kot

ravnateljice Kranjskih vrtcev) odvetniško družbo, ki je pred tem že zastopala Kranjske vrtce. Poudarja še, da javni zavod stroškov odvetniškega zastopanja v njenih lastnih zadevah, ki izvirajo iz opravljanja njenih funkcij kot ravnateljice, ni poravnal, ampak jih je oziroma jih še bo v celoti poravnala obravnavana oseba sama. Navedeno dejstvo je za obravnavano osebo zelo pomembno, zato vztraja, da komisija izvede predlagane dokaze in to dejstvo pravilno ugotovi. Predlagani dokazi so:

- 13 V nadaljevanju se komisija opredeljuje do navedb izjasnitve obravnavane osebe, ki so podane v prejšnjih točkah.
- 14 Komisija se nikakor ne more strinjati z navedbami obravnavane osebe, da je odgovor na dopis komisije št. 06211-40/2018-6 z dne 11. 6. 2018 (Seznanitev in zaprosilo za stališče o do sedaj ugotovljenih dejstvih in okoliščinah), ki ga je prejela Tea Dolinar na naslov \_\_\_\_\_ pripravila odvetniška družba na zahtevo Kranjskih vrtcev oziroma \_\_\_\_\_ in v imenu Kranjskih vrtcev. Komisija razpolaga z dokumentom »Podaja stališče glede do sedaj ugotovljenih dejstev in okoliščin« št. S 00177/2018-KN z dne 19. 6. 2018, ki ga je komisija prejela dne 20. 6. 2018. Naslovnik dokumenta je Komisija za preprečevanje korupcije, torej je moč sklepati, da je vsebina dokumenta bila pripravljena za naslovnika (komisijo in ne za javni zavod Kranjski vrtci). Nadalje v prvem, drugem in tretjem odstavku je navedeno: »Odvetniška družba Trpin & Nemeč o.p., Šubičeva ulica 3, Ljubljana, je prevzela zastopanje Tee Dolinar, \_\_\_\_\_ . Dne 13. 6. 2018 je naša stranka prejela dopis KPK št. 06211-40/2018-6 22020 z dne 11. 6. 2018, v katerem jo seznanjate z ugotovitvami, glede na sedaj pridobljene informacije, podatke in dokumentacijo. V skladu s prejetim pozivom zato v postavljenem roku 8 dni posredujemo stališče naše stranke glede do sedaj ugotovljenih dejstev in okoliščin, in sicer:...« Glede na navedeno, komisija nedvomno ugotavlja, da je odvetniška družba opravljala zastopanje Tee Dolinar na njeno zahtevo in ne kot je navedeno v izjasnitvi obravnavane osebe ter kot izjavlja \_\_\_\_\_, da je sama v imenu Kranjskih vrtcev zaprosila za pravno mnenje odvetniške družbe. Prav tako se dejstva v predmetnem dopisu nanašajo na konkretne odgovore na vprašanja, ki jih je postavila komisija, in sicer v zvezi z ugotavljanjem okoliščin nasprotja interesov, konkretnije ugotavljanje obstoja osebnega stika med obravnavano osebo in \_\_\_\_\_. V celotnem dopisu ni moč zaslediti mnenja odvetniške družbe kako naj postopa javni zavod oziroma ali mora na kakršenkoli način v zvezi s tem odreagirati, kot zatrjuje obravnavana oseba in pomočnica ravnateljice v svoji pisni izjavi, ki trdi, da je zaprosila odvetniško družbo za mnenje oziroma jo vprašala ali mora javni zavod odreagirati. Prav tako v celotnem dopisu ni omenjena \_\_\_\_\_. Na koncu predmetnega dopisa je podpis, ki se glasi: »Tea Dolinar, zanjo Odvetniška družba Trpin & Nemeč o.p., d.o.o., odvetnica Katarina Nemeč«.
- 15 Navedbe v izjasnitvi obravnavane osebe, na podlagi zgoraj navedenega v ničemer ne spreminjajo mnenja komisije, da je odgovorna oseba javnega zavoda zasebno pooblastila odvetniško družbo, ki je v istem času opravljala storitve za javni zavod, v zadevi, ki se tiče izvajanja njene službe kot ravnateljice javnega zavoda.
- 16 V nadaljevanju izjave o navedbah v osnutku ugotovitev obravnavana oseba podaja argumentirana pojasnila, da je sistemsko načelno mnenje št. 06269-2/2012-1 z dne 3. 7. 2012 v nasprotju z določbami ZIntPK in Ustavo RS. Navaja, da po ustaljeni sodni praksi Vrhovnega in Ustavnega sodišča RS morajo biti tudi v prekrškovnem postopku obdolženemu zagotovljena temeljna jamstva poštenega postopka (prim. odločbo Ustavnega sodišča RS z dne 18. 3. 1999, opr. št. Up-120/97 in sodba VS RS opr. št. IV Ips 53/07), med njimi tudi pravica, da si sam izbere svojega zagovornika. Po določbi točke c. tretjega odstavka 6. člena EKČP mora biti vsakomur, ki je obdolžen kaznivnega dejanja (torej tudi prekrška), zagotovljena pravica, da se brani sam ali z zagovornikom po lastni izbiri ali če nima dovolj sredstev za plačilo zagovornika, da ga dobi brezplačno, če to zahtevajo interesi pravičnosti. Podobno določa tudi Pakt v točki d. tretjega odstavka 14. člena. Da je pravica obdolženca do zagovornika po lastni izbiri v našem pravnem redu priznana, izhaja tudi iz določb ZKP, ki med temeljna načela kazenskega postopka uvrščajo pravico obdolženca do obrambe s strokovno pomočjo zagovornika, ki si ga izbere sam izmed odvetnikov (prvi odstavek 12. člena ZKP). Ustavno zagotovljena pravica posameznika do zastopanja po izbranem odvetniku velja sicer tudi v civilnih in upravnih postopkih kot izraz pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave RS. Navedena pravica se tako v kazenskih (prekrškovnih) kot tudi civilnih in upravnih postopkih uresničuje neposredno na podlagi ustave (prvi odstavek 15. člena Ustave RS. Z zakonom je na podlagi drugega odstavka 15. člena Ustave RS mogoče predpisati način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kadar tako določa ustava, ali če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine, kar pomeni, da zakon lahko omeji pravico do svobodne izbire odvetnika, če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine nikakor pa te pravice ne more in ne sme omejiti sistemsko načelno mnenje komisije, za kar dejansko gre v konkretni zadevi. Glede na navedeno je zato stališče komisije, podano v



izpostavljenem načelnem mnenju, da naj bi omejitev svobodne izbire odvetnika izhajala iz ZIntPK napačna, saj ZIntPK ne uzakonja izjeme od pravice do svobodne izbire odvetnika. Obravnavana oseba dodaja še, da glede na navedeno je sistemsko načelno mnenje, iz katerega izhaja, da naj bi iz določila 3. točke 4. člena ZIntPK izhajala omejitev svobodne izbire odvetnika, nezakonito in protiustavno. Pa četudi bi veljalo drugačno stališče, bi morala komisija v konkretnem primeru upoštevati test sorazmernosti. Iz seznanitve komisije ni razvidno, da bi se komisija sploh ukvarjala z vprašanjem sorazmernosti, zato je dejansko stanje v bistvenem ostalo neugotovljeno. Obravnavana oseba poziva komisijo naj izvede test sorazmernosti, kot se je oblikoval v ustaljeni praksi Ustavnega sodišča, ter se opredeli do vseh navedenih vidikov obravnavane zadeve.

- 17 V nadaljevanju se komisija opredeljuje do navedb izjasnitve obravnavane osebe, ki so podane v prejšnjih točkah.
- 18 Sistemsko načelno mnenje št. 06269-2/2012/1 z dne 3. 7. 2012 glede nedovoljenih praks v javnem sektorju pri najemanju odvetniških storitev je bilo sprejeto na podlagi prvega odstavka 11. člena in 8. alineje prvega odstavka 12. člena ter četrtega odstavka 51. člena ZIntPK, torej še danes veljavnega zakonskega predpisa. Načelna mnenja, stališča, priporočila in pojasnila o vprašanih, povezanih z vsebino ZIntPK komisija izdaja na podlagi nalog in pristojnosti, ki ji jih podeljuje ZIntPK in veljajo do njihovega preklica oziroma izdaje novih, spremenjenih ali dopolnjenih načelnih mnenj, stališč, priporočil in pojasnil o vprašanih, povezanih z vsebino ZIntPK oziroma do pravnomočne odločitve pristojnih organov v konkretnih zadevah iz pristojnosti komisije ali spremembe zakonodaje navedenega področja, ki bi vplivala na spremembo le teh.
- 19 Komisija v uvodu Sistemskega načelnega mnenja št. 06269-2/2012/1 z dne 3. 7. 2012 poudarja, da z njim ne presoja ali posega v obstoječo pravno ureditev ali stanovske standarde s področja delovanja odvetništva v delu, ki se nanaša na nasprotje interesov, prav tako ne posega v pravice in dolžnosti odvetnikov, ker to ni pristojnost komisije. Predmetno Sistemsko načelno mnenje skladno s pristojnostmi in mandatom komisije s ciljem odpravljanja korupcijskih tveganj in tveganj za nastanek nasprotja interesov v javnem sektorju **omejuje svobodo posameznika glede proste presoje pri izbiri odvetnika izključno in zgolj v primeru, ko ima ta posameznik status uradne osebe po ZIntPK in ko lahko pride javni interes v navzkrižje z zasebnimi interesi subjektov, ki so sicer glede na položaj oziroma funkcijo dolžni primarno zasledovati javni interes.** Svoboda posameznika pri izbiri odvetnika ni brez omejitev; v določenih primerih je z zakonom omejena (bodisi na strani stranke, bodisi odvetnika) zaradi zaščite drugih pravno priznanih vrednot, omejevanja nasprotja interesov ter objektivnega in nepristranskega postopka. Med drugim take omejitve izhajajo tudi iz ZIntPK, v delu, ki od funkcionarjev in javnih uslužbencev pričakuje odgovorno delovanje pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji, etiko in integriteto. Ker predstojnik organa javnega sektorja (npr.: ravnatelj) ni isto kot sam organ javnega sektorja (npr.: javni zavod) lahko pride do situacije, da so interesi subjekta javnega sektorja in njegovega predstojnika v posameznem postopku tudi različni – ista odvetniška družba pa na eni strani zastopa (brani) interese javnega zavoda, na drugi strani pa zastopa (brani) interese ravnatelja – to predstavlja izrazito korupcijsko tveganje z vidika zaščite interesa koristi subjekta javnega sektorja.
- 20 Prvi odstavek 13. člena ZIntPK določa, da lahko komisija na lastno pobudo, na podlagi prijave pravne ali fizične osebe ali na zahtevo uvede postopek zaradi suma korupcije, kršitve predpisov o nasprotju interesov, omejitvi poslovanja ali o lobiranju ali zaradi ocene in odprave posamičnih ali sistemskih korupcijskih tveganj ali kršitev etike in integritete javnega sektorja. Dalje, v petem odstavku istega člena je določeno, da po končanem postopku komisija izda načelno mnenje ali ugotovitve o konkretnem primeru. Načelna mnenja in ugotovitve komisije ne pomenijo odločanja o kazenski, prekrškovni, odškodninski, disciplinski ali drugi odgovornosti pravne ali fizične osebe in nimajo oblike upravne odločbe. Načelna mnenja komisije vsebujejo zlasti prikaz in opredelitev komisije do sistemskih pomanjkljivosti, neskladij in problemov ter predloge za izboljšanje stanja. Ugotovitve komisije o konkretnem primeru pa vsebujejo zlasti opis dejanskega stanja, oceno ravnanja s pravnega vidika, z vidika krepitve integritete javnega sektorja ter z vidika korupcijskih tveganj in v primeru ugotovljenih nepravilnosti ali tveganj pojasnilo, kakšno bi bilo dolžno ravnanje (šesti odstavek 13. člena ZIntPK).
- 21 Komisija meni, da v konkretnem primeru ne gre za prekomeren poseg v pravico posameznika pri izbiri odvetnika oziroma odvetniškega zastopanja po lastni presoji, saj kot je opredeljeno v Sistemskem načelnem mnenju, gre za omejitev samo pri uradnih osebah, ki so kot take opredeljene po ZIntPK in zgolj v primerih, ko obstaja glede na podane okoliščine verjetnost, da bi javni interes subjekta javnega sektorja prišel v navzkriž z zasebnim interesom uradne osebe. Glede na dejstvo, da so lahko interesi subjekta javnega sektorja in njegovega predstojnika v posameznem postopku tudi različni, je pomembno, da

interese obeh ne zastopa ista odvetniška družba. Zato tu komisija postavlja omejitve, da predstojnik subjekta javnega sektorja za zastopanje v zadevah, ki se tičejo izvajanja njegove službe ali celo njegovih osebnih zadev, ne zastopa ista odvetniška družba, ki ima že sklenjeno pooblastilno razmerje s tem subjektom. Ne omejuje pa izbire med vsemi ostalimi odvetniki, odvetniškimi družbami ali odvetniškimi pisarnami. Ta omejitev je nujna in primerna saj lahko samo s tako omejitvijo omogočimo varovanje javne koristi katero zasleduje subjekt javnega sektorja.

- 22 V ugotovitvah o konkretnem primeru komisija ugotovi dejansko stanje in poda pojasnilo o dolžnem ravnanju uradne osebe, ki glede na določbo ZIntPK, ki v 3. točki 4. člena določa, da je integriteta pričakovano delovanje in odgovornost posameznikov in organizacij pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi. Komisija je v primerih najmanj odvetniških storitev v javnem sektorju zaznala systemske pomanjkljivosti, neskladja in tveganja za nastanek nasprotja interesov kot tudi tveganja za ravnanje uradne osebe v nasprotju s pričakovano etiko in integriteto, zato je sprejela Sistemsko načelno mnenje, kjer podrobno opredeljuje zakonsko podlago in primerno oziroma dolžno ravnanje uradnih oseb, da bi se tem tveganjem izognile. Od uradne osebe se zahteva proaktivno ravnanje s ciljem odpravljanja korupcijskih tveganj, vključno s tveganji za nastanek nasprotja interesov in navsezadnje s ciljem krepitve integritete tako funkcije oziroma službe, ki jo zaseda, kot subjekta, ki ga vodi, saj je pri delu zavezana dosledno zasledovati javni interes.
- 23 Komisija je v skladu z načelom sorazmernosti upoštevala prizadetost javne koristi ter koristi posameznika. Ocenila je, da je poseg primeren za doseg želenega cilja, kar predstavlja nedvomno varstvo pravice in dolžnosti nepristranskega zastopanja javnega interesa. Glede na to, da je ukrep komisije opozorilo, da je uradna oseba ravnala v nasprotju s pričakovano etiko in integriteto in s tem tvegala nastanek nasprotja interesov ter pojasnilo o dolžnem ravnanju, komisija meni, da je ukrep ustrezen in najmilejši možen za doseg želenega cilja, prav tako je ukrep legitimen, kar izhaja iz 13. člena ZIntPK.

### **C. RELEVANTNO PRAVO**

- 24 ZIntPK v 3. točki 4. člena določa, da je »integriteta« pričakovano delovanje in odgovornost posameznikov in organizacij pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi.
- 25 Nasprotje interesov je opredeljeno v 12. točki 4. člena ZIntPK kot 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 po 13. točki 4. člena ZIntPK pomeni premoženjsko ali nepremoženjsko korist zanjo, za njene družinske člane in za druge fizične osebe ali pravne osebe, s katerimi ima ali je imela osebne, poslovne ali politične stike.
- 26 Poslovni stiki se po tolmačenju komisije dogajajo pri opravljanju dela oziroma v zvezi z nalogami, funkcijami ali obveznostmi, za katere je posameznik zadolžen ali pristojen v okviru svoje službe, angažiranja v pravnih subjektih ali poslovne dejavnosti. Za poslovne stike se štejejo tudi stiki med sodelavci, ki so omejeni izključno na službeno komunikacijo in ne dosegajo ravni osebnih stikov. Nadalje se šteje, da je v poslovnem razmerju (stiku) z določenim subjektom tudi oseba, ki je pri tem subjektu zaposlena oziroma opravlja dela oziroma funkcije na podlagi pogodbe, zakona, statuta, članstva, itd.
- 27 Sistemsko načelno mnenje glede nedovoljenih praks v javnem sektorju pri najemanju odvetniških storitev, št. 06269-2/2012-1 z dne 3. 7. 2012 določa, da je ravnanje odgovorne osebe subjekta javnega sektorja (to pomeni tudi poslovodne osebe), ki zasebno pooblasti odvetnika, odvetniško pisarno ali odvetniško družbo, ki v istem času opravlja storitve za ta subjekt javnega sektorja, predstavlja realno korupcijsko tveganje oziroma tveganje za nastanek nasprotja interesov in je zato v nasprotju s pričakovano integriteto funkcije ali službe po ZIntPK.
- 28 Institut dolžnega izogibanja nasprotju interesov oziroma omejevanje nasprotja interesov pri izvajanju javnih nalog predstavlja enega ključnih stebrov delovanja pravne države, zaupanja v demokratične institucije, transparentnosti, enakopravnosti in objektivnosti odločanja v javnih zadevah ter razpolaganja z javnimi sredstvi. S tega vidika je pomembno tako dejansko

nasprotje interesov kot tudi »zgolj« videz nasprotja interesov. 37. člen ZIntPK predpisuje, da mora biti uradna oseba pozorna na vsako dejansko ali možno nasprotje interesov in mora storiti vse, da se mu izogne.

- 29 Pooblastilno razmerje z odvetnikom se šteje za »poslovni stik« v smislu definicije zasebnega interesa in je zato predmet omejitev v sklopu preprečevanja nasprotja interesov. Komisije meni, da ravnanje funkcionarja, poslovodne oziroma druge uradne osebe, ki zasebno pooblasti odvetnika predstavlja realno korupcijsko tveganje oziroma tveganje za nastanek nasprotja interesov, saj odvetnik na eni strani zastopa (brani interese) subjekta javnega sektorja na drugi strani pa zastopa (brani interese) odgovorne osebe tega istega subjekta, ki se je v določenih postopkih znašla zaradi svojih službenih ravnanj. Ker predstojnik organa javnega sektorja ni isto kot sam državni organ ali javno podjetje, so lahko interesi subjekta javnega sektorja in njegovega predstojnika v posameznem postopku tudi različni, kar predstavlja izrazito korupcijsko tveganje iz vidika zaščite interesa koristi subjekta javnega sektorja.
- 30 Dodatno tveganje, ki nastane v tovrstnih »dvojnih« pooblastilnih razmerjih je povezano s samim plačilom odvetniških storitev. Plačilo v okviru zasebnega pooblastilnega razmerja je stvar stranke in odvetnika, medtem ko gre pri plačilu za pravne storitve, opravljene po pooblastilu subjekta javnega sektorja, za javne sredstva.
- 31 Ustvarjanje korupcijskih tveganj oziroma tveganja na nasprotje interesov komisija ocenjuje kot ravnanje v nasprotju s pričakovano integriteto, ki je (oziroma bi morala biti) eden temeljnih etičnih standardov v javnem sektorju in ki jo od predstojnika, odgovorne ali poslovodne osebe organa javnega sektorja izrecno zahteva ZIntPK. Zato komisija pričakuje proaktivno ravnanje s ciljem odpravljanja korupcijskih tveganj, vključno s tveganji za nastanek nasprotja interesov in navsezadnje s ciljem krepitve integritete tako funkcije oziroma službe, ki jo ti subjekti zasedajo, kot subjekta, ki ga vodijo, saj so pri delu zavezani dosledno zasledovati javni interes.

#### **D. MNENJE IN ODLOČITEV KOMISIJE**

- 32 S tem, ko je ravnateljica Tea Dolinar zasebno pooblastila Odvetniško družbo Trpin & Nemeč o.p., d.o.o. za zastopanje oziroma pravno svetovanje dne 5. 6. 2018 v zadevi »Napoved zahteve za sodno varstvo« je ravnala v nasprotju s pričakovano integriteto funkcije ali službe po ZIntPK. Prav tako, ravnateljica ni ravnala integritetno, ko je račun za omenjeno pravno storitev plačal javni zavod Kranjski vrtci. Poudariti pa je potrebno, da je ravnateljica znesek vrnila na račun javnega zavoda.
- 33 V nadaljevanju komisija, skladno s pristojnostmi, opredeljuje in pojasnjuje ravnanje mag. Tee Dolinar, poslovodne osebe javnega zavoda Kranjski vrtci, ki je dne 5. 6. 2018 v svojstvu Tee Dolinar kot fizične osebe zasebno pooblastila odvetniško družbo Trpin & Nemeč o.p., d.o.o. za namen zastopanja v zadevi suma kršitve ZIntPK, obravnavani pred Komisijo za preprečevanje korupcije pod spisovno številko 06211-40/2018, navedena odvetniška družba pa je v istem času opravljala storitve za javni zavod Kranjski vrtci, predstavlja realno korupcijsko tveganje oziroma tveganje za nastanek nasprotja interesov in je zato v nasprotju s pričakovano integriteto funkcije, kot jo opredeljuje 3. točka 4. člena ZIntPK.
- 34 S tem, ko je ravnateljica Tea Dolinar zasebno pooblastila Odvetniško družbo Trpin & Nemeč o.p., d.o.o. za zastopanje oziroma pravno svetovanje dne 14. 6. 2018 v zadevi »KPK – Pregled dokumentacije«, je ravnala v nasprotju s pričakovano integriteto funkcije po ZIntPK. V omenjeni zadevi je komisija preverjala sum kršitve določbe o nasprotju interesov po 37. členu ZIntPK, ki opredeljuje, da mora biti uradna oseba pri opravljanju svojih nalog in službe pozorna na vsako dejansko ali možno nasprotje interesov in mora storiti vse da se mu izogne. Zato je komisija od ravnateljice zahtevala pojasnila v povezavi z opravljanjem njenega dela. V zadevi je šlo za ugotavljanje osebnih stikov z družinskim članom, za katere obstoj in intenziteto teh stikov lahko poda le ravnateljica sama. Kot je razvidno iz ugotovljenih dejstev in okoliščin je obravnavana oseba v svojstvu fizične osebe podala pooblastilo odvetniški družbi za zastopanje v zadevi 06211-40/2018 pred komisijo dne 5. 6. 2018. Pooblastilo je priloga dokumenta »Podaja stališč glede do sedaj ugotovljenih dejstev in okoliščin«, št. S00177/2018-KN, z dne 19. 6. 2018. Komisija meni, da je odvetniška družba pripravila odgovor za ravnateljico in ne za javni zavod Kranjski vrtci (kot trdi odvetniška družba), saj je odgovor odvetniške družbe prejela komisija, prav tako je pregled dokumentacije in pripravo odgovora zahtevala Tea Dolinar in ne javni zavod Kranjski vrtci.

- 35 Ravnateljica ni ravnala v skladu s pričakovano integriteto, ko je račun za omenjeno pravno storitev plačal javni zavod Kranjski vrtci. V kolikor bi javni zavod prosil za pravno mnenje odvetniško družbo v omenjeni zadevi (ali mora javni zavod na kakršenkoli način postopati, ker se zoper ravnateljico vodi postopek pred KPK) in bi odvetniška družba odgovor oziroma mnenje pripravila in posredovala javnemu zavodu, zadeva z vidika integritete ne bi bila sporna. Prav tako v tem primeru ne bi bilo sporno plačilo pravnih storitev s strani javnega zavoda.
- 36 Svoboda posameznika pri izbiri odvetnika ni brez omejitev; v določenih primerih je z zakonom omejena (bodisi na strani stranke, bodisi odvetnika) zaradi zaščite drugih pravno priznanih vrednot, omejevanja nasprotja interesov ter objektivnega in nepristranskega postopka. Med drugim take omejitve izhajajo tudi iz ZIntPK, v delu, ki od funkcionarjev in javnih uslužbencev pričakuje odgovorno delovanje pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji, etiko in integriteto. Komisija ravnanje poslovodne osebe v konkretnem primeru ravnateljice javnega zavoda Kranjski vrtci, ki je zasebno pooblastila odvetniško družbo, ki je že opravljala storitve za javni zavod Kranjski vrtci, opredeljuje kot korupcijsko tveganje oziroma tveganje za nastanek nasprotja interesov.
- 37 Ker predstojnik organa javnega sektorja (npr. župan, minister, direktor direktorata, predstojnik javnega zavoda, drugega državnega organa ipd.) ni isto kot sam državni organ, so lahko interesi subjekta javnega sektorja in njegovega predstojnika v posameznem postopku tudi različni, kar predstavlja izrazito korupcijsko tveganje z vidika zaščite interesa koristi subjekta javnega sektorja. Ker slovenska zakonodaja s področja odvetništva in kodeksi ravnanja tega ne urejajo oziroma na tem področju dopuščajo relativno veliko tveganj, se za ta vprašanja uporablja ZIntPK (vsaj kar se tiče javnega sektorja). Dodatno tveganje, ki nastane v primeru tovrstnih »dvojnih« pooblastilnih razmerij je povezano s samim plačilom odvetniških storitev. Ni mogoče zanikati povečanih tveganj, v primeru, ko določena oseba – poslovodna ali odgovorna oseba javnega sektorja – ki je v zasebnem/poslovnem/zaupnem odnosu z določenim odvetnikom, odvetniško pisarno ali odvetniško družbo, odloča oziroma ima neposreden vpliv na odločanje o obsegu dela in plačila temu istemu odvetniku oziroma odvetniški družbi iz javnih sredstev.

#### **E. ZAKLJUČEK – POJASNILO O DOLŽNEM RAVNANJU RAVNATELJICE KRANJSKIH VRTCEV**

- 38 Ravnanja mag. Tee Dolinar, ravnateljice javnega zavoda Kranjski vrtci, glede na zgoraj navedeno, ne predstavljajo ravnanja v skladu s pričakovano integriteto ravnateljice, poslovodne osebe javnega zavoda, ki je kot takšna uradna oseba, skladno z definicijo 10. točke 4. člena ZIntPK. Od nje se pričakuje odgovorno ravnanje pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi.
- 39 Vsi subjekti javnega, pa tudi zasebnega sektorja, so ves čas delovanja dolžni slediti ne samo posameznim zakonskim normam, temveč tudi namenu in ciljem zakonov. ZIntPK stremi h krepitvi integritete, zaupanju v pravni red oziroma pravno državo ter preprečevanju korupcije. Namen zakona je torej celovito zagotavljanje visoke ravni učinkovitosti pri preprečevanju korupcije, krepitev transparentnosti in dvig integritete, kar so temeljni pogoji za zakonito, uspešno, pregledno, smotno in pošteno delovanje države in lokalnih skupnosti, zato bi te cilje morali zasledovati vsi.
- 40 Ustvarjanje korupcijskih tveganj oziroma tveganj za nastanek okoliščin nasprotja interesov komisija ocenjuje kot ravnanje v nasprotju s pričakovano integriteto, ki je (oziroma bi morala biti) eden temeljnih etičnih standardov v javnem sektorju in ki jo od predstojnika, odgovorne ali poslovodne osebe organa javnega sektorja izrecno zahteva ZIntPK: »Integriteta« je pričakovano delovanje in odgovornost posameznikov in organizacij pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi. (3. točka 4. člena ZIntPK).
- 41 Mag. Tea Dolinar, ravnateljica Kranjskih vrtec, bi bila dolžna v primeru najetja odvetniške družbe zaradi zastopanja o njenih ravnanjih v zadevi, ki izvirajo iz opravljanja njene funkcije kot ravnateljice, stroške odvetniških storitev v celoti poravnati sama, torej kot fizična oseba.



**POUK O PRAVNEM SREDSTVU**

Zoper te ugotovitve je dopusten upravni spor. Tožba se lahko vloži pri Upravnem sodišču Republike Slovenije, Fajfarjeva ulica 33, 1000 Ljubljana, v roku 30 dni od vročitve teh ugotovitev.

Vložiti:

- zbirka dok. gradiva.

