



Številka: 06215-7/2018/15 32006
Datum: 22. 1. 2021

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: Komisija) je v okviru svojih pristojnosti v postopku zaradi suma kršitve etike in integritete javnega sektorja obravnavala očitke o vplivanju na postopke imenovanja ravnatelja v okviru javnega vrtca. Komisija je tekom postopka ugotovila korupcijska tveganja in zato na podlagi 8. alineje prvega odstavka 12. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20, v nadaljevanju ZIntPK) izdaja občinam naslednja

P R I P O R O Č I L A

- 1. Uradne osebe ustanovitelja javnega vrtca oziroma osnovne šole, ki v postopku izbire ravnateljev v javnih vrtcih in osnovnih šolah ne pridobijo in posredujejo mnenja o prijavljenih kandidatih za ravnatelja s strani organov, ki so pristojni za podajo mnenja, naj same neposredno oziroma posredno članom sveta zavoda javnega vrtca oziroma osnovne šole ne posredujejo mnenja, ki ga ni izdal pristojni organ, oziroma se vzdržijo vseh ravnanj, ki bi lahko kazala na to, da želijo, da se izbere točno določen kandidat.**
- 2. Uradne osebe ustanovitelja javnega vrtca oziroma osnovne šole naj svetu zavoda javnega vrtca oziroma osnovne šole oziroma članom tega sveta v postopkih, ki se vodijo v okviru sveta zavoda, ne posredujejo mnenj, stališč, predlogov oziroma navodil ustanovitelja glede vprašanj, kjer sodelovanje ustanovitelja ni predvideno v pravnih aktih, sam svet zavoda pa ustanovitelja ni zaprosil za sodelovanje oziroma podajo predloga, mnenja ali stališča. Če ustanovitelj posreduje neformalno mnenje, stališče ali predlog, pa uradne osebe ustanovitelja na člane sveta zavoda oziroma svet zavoda ne smejo vplivati na način, da bi svet zavoda predlog, mnenje ali stališče ustanovitelja moral upoštevati.**
- 3. Občine naj preverijo, ali imajo tveganja, ki so navedena pod točkama 1. in 2., vključena v načrte integritete ter v kolikor niso vključena, naj ustrezno dopolnijo načrte integritete.**

O B R A Z L O Ž I T E V

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: Komisija) je na podlagi obravnave prijave, ki se je nanašala na domnevne nepravilnosti in ravnanje, ki ni v skladu s pričakovano integriteto pri vodenju postopka in izbiri ravnatelja v javnem vrtcu, ter na podlagi že obravnavanih zadev zaznala problematiko, povezano z izvrševanjem pooblastil ustanovitelja (občine) v postopkih imenovanja ravnateljev javnih vrtcev in osnovnih šol, ter problematiko v zvezi s poseganjem uradnih oseb ustanovitelja na potek postopkov in sprejem odločitev, ki so v pristojnosti svetov zavodov javnih vrtcev in osnovnih šol.

V zvezi s podajo mnenja glede prijavljenih kandidatov za ravnatelja Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (v nadaljevanju ZOFVI) v 53.a členu določa, da ustanovitelj lahko poda mnenje v roku 20 dni od takrat, ko je zaprosen za podajo mnenja; če v tem roku ne poda mnenja, lahko svet o izbiri odloči brez mnenja. Poleg zakonske ureditve pa so nekatere občine za predstavnike v svetih javnih zavodov, ki so imenovani z njihove strani, sprejele tudi navodila za predstavnike ustanovitelja v svetih javnih zavodov. V teh navodilih je določeno, da morajo predstavniki občine

v svetu javnega zavoda pred obravnavo na svetu javnega zavoda pridobiti stališče oziroma mnenje občine v primerih predvidene obravnave imenovanja ali razrešitve direktorja javnega zavoda.

Ker ustanoviteljske pravice občine izvršuje občinski svet, je občinski svet pristojen za podajo mnenja. Prav tako imajo občine v internih aktih (poslovniki o delu občinskega sveta), ki urejajo obseg pristojnosti delovnih teles občinskega sveta, določeno, da komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja predlaga občinskemu svetu kandidate za ravnatelje oziroma sodeluje v kadrovskih postopkih, kar pomeni, da komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja poda mnenje o prijavljenih kandidatih, nato pa občinski svet odloča o predlaganem mnenju.

Določba v navodilih za predstavnike ustanovitelja v svetih javnih zavodov, da predstavnik občine pridobi mnenje občine, ne pomeni, da bi stališče oziroma mnenje v imenu občine lahko podal župan, temveč ga lahko poda zgolj občinski svet, ki je pristojen za podajo mnenja.

Župan kot oseba, ki predstavlja občinski svet, sklicuje in vodi seje¹ občinskega sveta, seznanjen je tudi s tem, kdo je pristojen za podajo mnenja o kandidatih za ravnatelje javnih vrtcev in osnovnih šol, zato mora storiti vse, kar je v njegovi moči, da občinski svet v roku poda mnenje. Nikakor pa župan kot razlog, da seja ni bila pravočasno sklicana oziroma da ni bila sklicana izredna seja, ne more navajati, da podaja mnenja občinskega sveta ni obvezujoča, saj je občinski svet tisti, ki mora presoditi, ali bo mnenje podal ali ne.

V postopku izbire ravnatelja javnega vrtca oziroma osnovne šole niti župan, niti druga uradna oseba občine, kot tudi ne oseba, ki je določena kot kontaktna oseba v navodilih za predstavnike občin v organih upravljanja javnih zavodov, svetu zavoda ali predstavnikom ustanovitelja v svetu javnega zavoda ne sme podajati oziroma posredovati mnenj glede ustreznosti kandidatov za ravnatelja, ki jih ni podal občinski svet. Za zagotovitev transparentnosti postopka in odpravo morebitnih nedovoljenih vplivov na izbiro kandidata bi se morale vse osebe, ki v postopku imenovanja ravnatelja nimajo aktivne vloge oziroma pristojnosti (npr. župan, oseba, ki je določena kot kontaktna oseba v navodilih za predstavnike občin v organih upravljanja javnih zavodov), vzdržati vseh ravnanj, ki bi na kakršenkoli način lahko predstavljala vplivanje na odločitev članov sveta javnega zavoda (imenovanih s strani ustanovitelja ter tudi drugih) glede izbire ravnatelja.

V zvezi s podajo mnenj, navodil oziroma stališč ZOFVI, razen podaje mnenja v primeru imenovanja ravnatelja, ne vsebuje nobenih določb, ki bi izrecno določale, da ustanovitelj poda mnenje. V zvezi z vlogo ustanovitelja v postopkih, ki se vodijo v okviru javnega vrtca oziroma šole, ZOVFI v 108. in 109. členu določa, da mora javni vrtec pridobiti soglasje ustanovitelja za sprejem sistemizacije delovnih mest ter za objavo prostega delovnega mesta². V tretjem odstavku 42. člena ZOFVI določa, da lahko ustanovitelj v ustanovitvenem aktu določi, da se bodo vse ali posamezne spremljajoče dejavnosti (računovodstvo, pravno-kadrovske dejavnosti, organiziranje prehrane, vzdrževanje, čiščenje prostorov in podobno) za vrtec oziroma šolo izvajale v okviru služb ustanovitelja. Določene pristojnosti ustanovitelja so urejene tudi v Zakonu o zavodih (v nadaljevanju ZZ), kjer je zlasti določeno, da lahko svet zavoda daje ustanovitelju predloge in mnenja o posameznih vprašanjih³, kamor bi se smiselno lahko štelo tudi, da lahko ustanovitelja prosi za podajo mnenja, stališča oziroma predloga o določenem vprašanju iz pristojnosti sveta zavoda.

Do podaje mnenj, stališč, predlogov in navodil ustanovitelja v postopkih, ki jih vodi svet javnega zavoda, se je opredelilo tudi Ministrstvo za javno upravo, ki je v sodelovanju z Ministrstvom za kulturo in Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport izdalo skupno stališče št. 032-32/2015/9 z dne 19. 5. 2015, kjer se je opredelilo glede sprejetja navodil predstavnikom javnih zavodov. Z vidika obravnavane problematike so relevantna sledeča stališča:

¹ Drugi odstavek 33. člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. [72/93](#), [6/94 - odl. US](#), [45/94 - odl. US](#), [57/94](#), [14/95](#), [20/95 - odl. US](#), [63/95 - ORZLS19](#), [73/95 - odl. US](#), [9/96 - odl. US](#), [39/96 - odl. US](#), [44/96 - odl. US](#), [26/97](#), [70/97](#), [78/97 - ZIPRS-A](#), [10/98](#), [34/98 - ZIPRS-B](#), [68/98 - odl. US](#), [74/98](#), [59/99 - odl. US](#), [70/00](#), [28/01 - odl. US](#), [87/01 - ZSam-1](#), [51/02](#), [108/03 - odl. US](#), [72/05](#), [21/06 - odl. US](#), [14/07 - ZSPDPO](#), [60/07](#), [27/08 - odl. US](#), [76/08](#), [79/09](#), [51/10](#), [40/12 - ZUJF](#), [14/15 - ZUJFO](#), [76/16 - odl. US](#), [11/18 - ZSPDLSL-1](#), [30/18](#), [61/20 - ZIUZEOP-A](#), [80/20 - ZIUOOPE](#))

² Sistemizacija delovnih mest in objava delovnega mesta ni v pristojnosti sveta javnega zavoda.

³ 30. člen ZZ.

- da ustanoviteljske pravice in dolžnosti izvršuje občinski svet;
- da lahko zgolj občinski svet – in ne občinska uprava – določa okvir delovanja predstavnikov občine v organih javnih zavodov; kadar pride do težav, bi predstavniki občine v javnem zavodu morali imeti možnost pridobiti stališče ustanovitelja (občine oziroma njenega najvišjega organa odločanja – občinskega sveta) o konkretni situaciji.

Ker ustanoviteljske pravice in dolžnosti izvršuje občinski svet, bi župan oziroma občinska uprava predstavnikom ustanovitelja v svetu javnega zavoda lahko dajala navodila samo v primeru izrecnega zakonskega določila, saj je na podlagi obstoječih določil zgolj občinski svet tisti, ki je pristojen za podajo mnenj. Navedeno velja tudi v primeru podajanja mnenj, predlogov in stališč preostalim članom sveta javnega zavoda, ki pa jim ustanovitelj ne sme podajati nobenih navodil, četudi bi bila podana neformalno.

ZOFVI sicer ne določa, da bi ustanovitelj lahko podajal navodila oziroma mnenja svetu javnega zavoda v postopkih, ki jih ta vodi. Vendar pa je smiselno mogoče uporabiti zgoraj navedeno določilo ZZ, da če se svet javnega zavoda odloči, da bi v zvezi z odločitvijo potreboval mnenje, predlog oziroma stališče ustanovitelja, lahko ustanovitelj zaprosi za podajo mnenja, predloga oziroma stališča, nikakor pa, kot je bilo že pojasnjeno, ustanovitelj ne sme dajati navodil. Sama proaktivna vloga ustanovitelja – ne da bi ga k podaji mnenja pozval svet javnega zavoda – pa lahko vzbudi dvom o samostojnosti sveta javnega zavoda, zato se mora ustanovitelj vzdržati kakršnikoli mnenj, stališč ali predlogov, za podajo katerih nima pravne podlage. Če mnenje, stališče ali predlog kljub temu poda, pa od sveta javnega zavoda ne sme pričakovati oziroma zahtevati, da ga bo le-ta upošteval oziroma se po njem ravnal.

Ustanovitelj oziroma uradne osebe ustanovitelja se morajo v postopkih, ki jih vodi svet javnega zavoda vrtca oziroma osnovne šole, vzdržati podajanja mnenj, stališč, predlogov in navodil, ki bi pomenila poseganje v samostojnost delovanja sveta javnega zavoda ter bi od sveta javnega zavoda zahtevala točno določeno ravnanje.

Glede na navedeno vam predlagamo, da dosledno upoštevate samostojnost sveta zavoda javnega vrtca oziroma osnovne šole ter da se uradne osebe ustanovitelja vzdržijo ravnanj, ki bi lahko pomenila poseg v samostojnost sveta zavoda pri odločanju in vodenju postopkov.

Ker so občine zavezane k sprejemu načrta integritete (prvi odstavek 47. člena ZIntPK), navedena tveganja v zvezi z morebitnim vplivanjem s strani uradnih oseb ustanovitelja (občine) v postopkih imenovanja ravnatelja v javnih zavodih ter v zvezi z vodenjem postopkov v okviru svetov teh javnih zavodov pa so izpostavljena nastanku kršitev iz pristojnosti Komisije, se občinam predlaga, da načrte integritete ustrezno dopolnijo, če ugotovljena tveganja v njih še niso vključena.

Senat Komisije je na podlagi vpogleda v vsebino zadeve na seji dne 21. 1. 2021 sprejel sklep, s katerim so se predmetna priporočila sprejela.

dr. Robert Šumi
PRESEDNIK