



KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

REPUBLIKA SLOVENIJA

Številka: 0071-1/2017-5 03001

Datum: 14/04/2017

Ministrstvo za okolje in prostor

E: gp.mop@gov.si

ZADEVA: PREDLOG ZAKONA O UREJANJU PROSTORA

V zvezi: *Sporočilo Ministrstva za okolje in prostor z dne 19/1/2017, št. 007-458/2015/564, objava Predloga Zakona o urejanju prostora na spletni strani e-demokracija (21. 3. 2017)*

Spoštovani,

v skladu z 12. členom Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Ur. l. RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, v nadaljevanju: ZIntPK), je Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: Komisija) že v fazi priprave Predloga Zakona o urejanju prostora (v nadaljevanju: ZUREP; predlog zakona), na podlagi sporočila Ministrstva za okolje in prostor (v nadaljevanju: MOP) ter zakonske pristojnosti Komisije, podala komentarje. Ob spremljanju portala e-demokracija je zasledila, da je ZUREP že v medresorskem usklajevanju, o čemer nas Ministrstvo za okolje in prostor žal ni obvestilo. Kljub temu se je Komisija, upoštevaje svoje poslanstvo in ugotovljena korupcijska tveganja v praksi, ki so na področju urejanja prostora precej prisotna, odločila, da preuči tudi posodobljeno različico ZUREP.

Komisija ugotavlja, da so bili manjši popravki v skladu s podanimi predlogi upoštevani. ***Obžalujemo, da niso bili vključeni predlogi, ki na načelni in sistemski ravni resnično vzpostavljajo mehanizem za sistemsko odpravo korupcijskih tveganj in odpravljajo pravno praznino, predvsem na področju nasprotja interesov, ko se v postopku urejanja prostora vključujejo tudi osebe za katere sicer ne veljajo določbe zakona, ki ureja področje integritete in preprečevanja korupcije.*** Iz navedenega razloga ponovno podajamo dve ključni pripombi, ki naj jih predlagatelj zakona neposredno, ali smiselno vključi v predlog zakona.

Predlog novega 11. člena (oz. drugega ustreznega člena v 2. poglavju: Načela urejanja prostora)

Predlagamo, da se doda nov, člen, ki se glasi:

»(1) Osebe, ki imajo pristojnosti po tem zakonu, morajo, v skladu z določbami zakona, ki ureja področje integritete in preprečevanja korupcije, pri zadevah urejanja prostora delovati integritetno in so se dolžne

izogibati okoliščinam, v katerih njihov zasebni interes vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njihovih javnih nalog (nasprotju interesov).

»(2) Osebe, za katere ne veljajo določbe zakona, ki ureja področje integritete in preprečevanja korupcije, so dolžne o vsakem dejanskem ali možnem nasprotju interesov obvestiti predsednika telesa oziroma predstojnika organa, v okviru katerega delujejo. Če se dejansko ali možno nasprotje interesov pojavi pri predsedniku telesa, mora ta o tem obvestiti ministra, ki je telo imenoval. Pristojna oseba mora o obstoju nasprotja interesov odločiti v 15 dneh in s svojo odločitvijo takoj seznaniti osebo, na katero se odločitev nanaša.«

Obrazložitev k predlogu prvega odstavka:

Besedilo je umeščeno v poglavje načela urejanja prostora, saj menimo, da bi moral biti tudi načelo nasprotja interesov ustrezno umeščeno v uvodni del zakona. To mesto je, po mnenju komisije, pravšnje, da se opozori na dolžno izogibanje nasprotju interesov, torej nasprotju med javnim interesom ter nedovoljenim zasebnim interesom deležnikov.. Čeprav za uradne osebe, kot jih definira ZIntPK, ki opravljajo svoje pristojnosti na področju urejanja prostora po tem zakonu, veljajo določbe ZIntPK glede dolžnega izogibanja nasprotju interesov, pa komisija zaznava to področje kot tisto, kjer se najpogosteje pojavljajo nedovoljene prakse oziroma kršitve, pogosto zaradi nepoznavanja zakonske regulacije tega področja. V prid krepitvi ozaveščenosti vseh deležnikov je zato primerno, da se med številna načela, v duhu katerih morajo ravnati deležniki pri urejanju prostora, uvrsti tudi dolžnost izogibati se nasprotju interesov, s čimer se krepí preventivna funkcija instituta nasprotja interesov.

Obrazložitev k predlogu drugega odstavka:

Komisija za preprečevanje korupcije je v okviru izvajanja nadzora nad določbami ZIntPK, ki se nanašajo na nasprotje interesov (ali videza nasprotja interesov), večkrat zaznala pravno praznino glede tistih oseb, ki so imenovane v različna posvetovalna telesa, komisije, svete ipd. v okviru javnega sektorja, pa niso uradne osebe po ZIntPK. Gre za telesa, v katera člane imenujejo organi javnega sektorja (na državni ali ravni lokalne samouprave), njihovo delo pa ima neposreden ali posreden vpliv na odločanje v sklopu izvajanja javne funkcije ali službe. ZIntPK neposredno dolžnost izogibanja nasprotju interesov nalaga samo uradnim osebam, med katere šteje funkcionarje, uradnike na položaju in druge javne uslužbenke ter poslovodne osebe in člane organov upravljanja, vodenja in nadzora v subjektih javnega sektorja. Uradna oseba ima ta status le v povezavi z opravljanjem dela na položaju, ki ga zaseda. Kljub temu pa tudi zunanji člani omenjenih teles pri delu opravljajo javno funkcijo oziroma službo, čeprav niso na delovnem mestu funkcionarja ali uradnika. Zaradi pravne praznine se dogaja, da kljub temu, da so v posameznem primeru pri delovanju zunanjega člana določene komisije ali sveta podani vsi znaki nasprotja interesov po ZIntPK, kršitve po ZIntPK ni moč ugotoviti in posledično tudi ne izreči prekrškovne sankcije. . . Zaradi navedenega stanja je komisija v preteklosti pripravila Sistemsko načelno mnenje glede krepitve integritete in omejevanja nasprotja interesov pri delovanju različnih komisij, svetov in delovnih skupin, v katerih sodelujejo posamezniki, ki niso zaposleni v javnem sektorju.¹

Ker predlog zakona predvideva ustanovitev dveh takšnih teles (Komisija Vlade RS za prostorski razvoj ter Prostorski svet) in ker bodo člani teh teles tudi osebe, ki niso uradne osebe (V Komisiji Vlade RS za prostorski razvoj bo to lahko predstavnik Prostorskega sveta, v Prostorskem svetu pa na primer predstavniki ZAPS, IZS

¹ <https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/dopolnjeno%20sistemsko%20načelno%20mnenje%20183.pdf>

itd.), te osebe niso dolžne spoštovati določbe ZIntPK o dolžnem izogibanju nasprotju interesov. Prav tako zanje ne veljajo določbe ZIntPK, ki predvidevajo ustrezno ravnanje v primeru, da oseba ugotovi nasprotje interesov ali možnost, da bi do njega prišlo. Zato komisija predlaga, da se doda šesti odstavek, ki tudi za te osebe vzpostavlja dolžnost izogibati se nasprotju interesov ter postopek ustreznega ravnanja v takem primeru.

Med zunanjega sodelavca, torej osebo, za katero ne veljajo določbe ZIntPK, lahko v določenih primerih sodi tudi občinski urbanist, ter izdelovalec prostorskega akta. Že sam predlagatelj v obrazložitvi k 47. členu za občinskega urbanista pravi, da »je oseba, ki izpolnjuje pogoje za pooblaščenega prostorskega načrtovalca in opravlja občinske naloge urejanja prostora po tem zakonu, obenem pa ima vlogo svetovalca župana, ter splošnega skrbnika prostora ter razvoja v njem in njegove celostne podobe v občini. Gre za funkcijo oziroma naloge, ki so primerne tudi za občine, ki sicer imajo službo za urejanje prostora, saj gre za preseganje golega uradovanja. Ker gre za osebo, ki ni zaposlena na občini in je ne zamejujejo predpisi, ki urejajo javne uslužbenke, člen določa tudi nezdržljivost te funkcije z nekaterimi drugimi nalogami.« Predlagatelj je torej uredil področje nezdržljivosti, ne pa tudi področja nasprotja interesov, ki se lahko pojavi pri tej osebi. V primeru nastanka morebitnega nasprotja interesov oziroma možnosti, da do njega pride, mora ta oseba to naznaniti predstojniku organa, pri katerem deluje (npr. v primeru občine je to župan), ki pa mora o tem odločiti in z odločitvijo seznaniti omenjeno osebo..

Predlog spremembe 3. odstavka novega 58. člena

Predlagamo, da se 3. odstavek novega 58. člena glasi:

»(3) Osnutek regionalnega prostorskega plana se javno objavi v prostorskem informacijskem sistemu in na krajevno običajen način v občinah, ki jih regionalni prostorski plan zajema, in razgrne za najmanj 60 dni. V tem roku ima javnost možnost podaje predlogov in pripomb, do katerih se pripravljavec opredeli in jih ustrezno obravnava. Na osnutek podajo svoja mnenja tudi nosilci urejanja prostora, v katerih ugotavljajo skladnost osnutka s predpisi in razvojnimi dokumenti iz svoje pristojnosti ter strokovnimi podlagami, ki so jih zagotovili v postopku.«

Obrazložitev:

Način objave osnutka regionalnega prostorskega plana ni posebej opredeljen, a bi bilo to potrebno z vidika čim bolj transparentnega sodelovanja z javnostjo in njenega vključevanja v postopek urejanja prostora. Glede na to, da predstavlja regionalen prostorski plan najširši in s tem najbolj determinirajoč okvir urejanja prostora, je predvidevanje eksplicitne možnosti javnosti, da se seznanijo s predlogom, nujna. Zato predlagamo, da se v primeru objave osnutka regionalnega prostorskega plana predvidi podoben način objave kot pri nekaterih drugih prostorskih aktih, torej objava v prostorskem informacijskem sistemu in na krajevno običajen način.

Predlog novega 181. člena (oz. drugega ustreznega člena v 3. Oddelku: Občinsko prostorsko načrtovanje)

Predlagamo, da se doda nov, člen, ki se glasi:

»(1) Občinski svetnik, župan, občinski urbanist in odgovorni vodja, ki sodeluje pri pripravi ali sprejemanju OPN ali OPPN, je dolžan opozoriti na okoliščine, ki predstavljajo nasprotje interesov, ali videz nasprotja interesov v skladu z določili tega člena.

(2) Oseba iz prejšnjega odstavka mora takoj, ko se seznanj z naborom zemljišč, na katere se prostorski akt nanaša, podati izjavo, v kateri navede, ali je:

- imela v zadnjih treh letih lastninsko, stavbno ali zastavno pravico na zemljišču, ki se mu s prostorskim aktom določajo namenska raba ali prostorski izvedbeni pogoji;
- v zakonski zvezi, zunajzakonski skupnosti, skupnosti istospolnih partnerjev, skrbniškem ali rejniškem razmerju ali razmerju sorodstva ali svaštva v ravni vrsti z osebo ali stranski vrsti do prvega kolena, ki je v zadnjih treh letih imela lastninsko, stavbno ali zastavno pravico na zemljišču, ki se mu s prostorskim aktom določajo namenska raba ali prostorski izvedbeni pogoji;
- bila sama ali oseba iz 2. alineje tega odstavka v zadnjih treh letih družbenik osebne družbe, ki ima lastninsko, stavbno ali zastavno pravico na zemljišču, ki se mu s prostorskim aktom določajo namenska raba ali prostorski izvedbeni pogoji, ali z njo lastniško povezane osebne družbe ali če je bila v zadnjih treh letih član organov take družbe ali njen prokurist.

(3) Oseba iz prvega odstavka mora brez odlašanja naznaniti tudi druge okoliščine, ki predstavljajo nasprotje interesov, če jez njimi seznanjena, predvsem pa, da je:

- v sorodstvu ali svaštvu v stranski vrsti do drugega kolena z osebo, ki je v zadnjih treh letih imela lastninsko, stavbno ali zastavno pravico na zemljišču, ki se mu s prostorskim aktom določajo namenska raba ali prostorski izvedbeni pogoji;
- bila sama ali oseba iz prve alineje tega odstavka v zadnjih treh letih družbenik osebne družbe, ki je v zadnjih treh letih imela lastninsko, stavbno ali zastavno pravico na zemljišču, ki se mu s prostorskim aktom določajo namenska raba ali prostorski izvedbeni pogoji, ali z njo lastniško povezane osebne družbe ali če je bila v zadnjih treh letih član organov take družbe ali njen prokurist;
- več kot 50 odstotni družbenik družbe, ki ima lastninsko, stavbno ali zastavno pravico na zemljišču, ki se mu s prostorskim aktom določajo namenska raba ali prostorski izvedbeni pogoji, ali z njo lastniško povezane družbe ali če je član organov take družbe ali njen prokurist;
- v zadnjih treh letih z osebo, ki ima lastninsko, stavbno ali zastavno pravico na zemljišču, ki se mu s prostorskim aktom določajo namenska raba ali prostorski izvedbeni pogoji, sklenila neodplačno pogodbo, ki presega 5.000 evrov, odplačno pogodbo, katere vrednost presega 20.000 evrov, več odplačnih pogodb, katerih skupna vrednost presega 100.000 evrov ali pogodbo, katere predmet je prenos lastninske pravice na nepremičnini.

(4) Izjavo iz drugega in tretjega odstavka se poda predsedniku občinskega sveta, ta pa z njo seznanj tudi druge člane občinskega sveta in nadzorni odbor občine.

(5) Pred glasovanjem o OPN ali OPPN mora občina v uradnem glasilu objaviti seznam zemljišč, ki se jim s prostorskim aktom določajo namenska raba ali prostorski izvedbeni pogoji ter pozvati zainteresirane osebe, da v roku 15. dni nadzornemu odboru občine sporočijo morebitno nasprotje interesov oseb iz prvega odstavka. Nadzorni odbor s pomočjo občinske uprave pripravi povzetek navedb zainteresiranih oseb in ga vsaj 3 dni pred glasovanjem o OPN ali OPPN izroči občinskim svetnikom.

(6) Če zainteresirane osebe sporočijo katero izmed okoliščin iz drugega ali tretjega odstavka, pa jih oseba iz prvega odstavka ni naznanila sama, nadzorni odbor o tem obvesti Komisijo za preprečevanje korupcije.

(7) Osebe iz prvega odstavka, ki so v skladu z zakonom, ki ureja področje integritete in preprečevanja korupcije dolžne Komisiji za preprečevanje korupcije posredovati zapise o lobističnih stikih, morajo zapis o

lobističnem stiku v postopku pripravljanja in sprejemanja prostorskega akta predložiti tudi predsedniku občinskega sveta, ta pa z njim seznaniti tudi druge člane občinskega sveta in nadzorni odbor občine.

(8) Oseba iz prvega odstavka mora v obdobju treh let po sprejemu okoljskega akta, pri pripravi ali sprejemanju katerega je sodelovala, obvestiti Komisijo za preprečevanje korupcije, da je:

- prenesla lastninsko pravico ali ustanovila stavbno pravico na zemljišču, ki so se mu s tem prostorskim aktom določili namenska raba ali prostorski izvedbeni pogoji;
- prenesla lastninsko pravico ali ustanovila stavbno pravico na zemljišču, ki so se mu s tem prostorskim aktom določili namenska raba ali prostorski izvedbeni pogoji, osebi, s katero je v zakonski zvezi, zunajzakonski skupnosti, skupnosti istospolnih partnerjev, skrbniškem ali rejniškem razmerju ali razmerju sorodstva ali svaštva v ravni vrsti ali stranski vrsti do prvega kolena;
- prenesla lastninsko pravico ali ustanovila stavbno pravico na zemljišču, ki so se mu s tem prostorskim aktom določili namenska raba ali prostorski izvedbeni pogoji, osebna družba, katere družbenik je ali lastniško povezana družba ali družba, v kateri opravlja funkcijo ali prokuro.

(9) Odgovorni vodja mora organu in pravni osebi, v okviru katere oseba iz prvega odstavka opravlja naloge, izročiti pisno opozorilo, ki vsebuje povzetek dolžnosti iz tega člena. Predstojnik oziroma predsednik organa mora opozorilo v pisni obliki prenesti osebam iz prvega odstavka.

(10) Komisija za preprečevanje korupcije lahko na podlagi prijave ali na lastno pobudo prične postopek ugotavljanja kršitev določb tega člena.«

Obrazložitev:

Spreminjanje predpisov o urejanju prostora, predvsem pa ustanavljanje gradbenih parcel, je Komisija za preprečevanje korupcije pri dosedanjem delu zaznala kot enega najizrazitejših tveganj pri delovanju lokalne samouprave. K temu po eni strani prispevajo omejene možnosti nadzora, saj je pri sprejemanju navedenih aktov potrebno upoštevati veliko število strokovnih, družbenih in političnih dejavnikov, dodatno pa okolje s svojimi pestrimi in mnogokrat neprimerljivimi značilnostmi otežuje primerjavo različnih ureditev posameznih zemljišč. Po drugi strani pri prekvalifikaciji zemljišč niso potrebni posegi v finančna sredstva občine ali države, za lastnike zemljišč pa kljub temu predstavljajo bistveno povečanje njihovega premoženja, zaradi česar je omogočanje zasebne koristi s spreminjanjem prostorskih aktov še posebej prikladno in privlačno. V podkrepitev navedenih stališč Komisija navaja, da so zavezanci za pripravo načrta integriteta v spletni register vnesli okoli 120 zapisov tveganj, ki se nanašajo na problematiko urejanja prostora. Glede navedeno je nujno, da se nov zakon dotakne tudi morebitnih zasebnih interesov, ki mnogokrat - namesto strokovnih argumentov ali javnega interesa - dejansko krojijo oblikovanje prostorskih aktov.

V postopkih izdaje gradbenih dovoljen in drugih posameznih aktov na področju urejanja prostora, se korupcijska tveganja omejujejo (med drugim) s pravili o nasprotju interesov, ki so določena v Zakonu o splošnem upravnem postopku oziroma zakonu o javnih uslužbencih in zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije. Skupna značilnost navedenih ureditev je, da 1) mora uradna oseba naznaniti okoliščine, zaradi katerih njen zasebni interes vpliva na izvajanje javnih nalog oziroma ki vzbujajo videz takega vpliva in 2) da se uradno osebo, ki se znajde v okoliščinah nasprotja interesov, iz postopka vodenja ali odločanja izloči.

Pri sprejemanju splošnih aktov enaka ureditev ni mogoča, saj se ti prav zaradi njihove splošne narave nanašajo na vse posameznike (na nekem območju) ali večje skupine posameznikov in torej praviloma vplivajo tudi na odločevalce (in njihove zasebne korist). Institut izločitve bi zato na področju sprejemanja

splošnih aktov lahko zaradi množičnosti primerov, v katerih bi se moral uporabiti, pomenil blokado dela normodajnega organa ali spremenil politično razmerje moči do te mere, da ne bi izražala več demokratično izraženih družbenih preferenc. Čeprav v postopek sprejemanja splošnih aktov ni mogoče uvesti instituta izločitve, pa Komisija kljub temu predlaga, da nova zakonodaja predpiše dolžnost razkritja nasprotja interesov ključnih oseb, ki sodelujejo pri pripravi in sprejemanju (splošnih) prostorskih aktov. Namen takšne izjave je, da bodo drugi udeleženci postopka lahko ocenjevali dobronamernost predlogov, nepristranskost mnenj in kvaliteto dela osebe, ki se znajde v nasprotju interesov, hkrati pa to omogoča nadzor javnosti in uveljavljanje politične odgovornost izvoljenih funkcionarjev.

Oseba iz prvega odstavka mora po predlogu Komisije razkriti okoliščine, ki pomenijo nasprotje interesov, zgolj v primeru, če je z njimi seznanjena, ni pa ji potrebno posebej preverjati, ali takšne okoliščine obstajajo (3. odstavek). Zgolj v primerih najbolj očitnega nasprotja interesov (2. odstavek) mora uradna oseba preveriti, ali obstajajo okoliščine nasprotja interesov. Kot dodatno varovalko, da bodo vsa nasprotja interesov tudi dejansko razkrita, Komisija predlaga, da se tudi občanom omogoči navajanje okoliščin, ki pomenijo nasprotje interesov uradne osebe. Če se izkaže, da oseba iz prvega odstavka nasprotja interesov ni razkrila sama, je to indic za morebitno neintegritetno ravnanje, zaradi česar se (lahko) obvesti Komisijo za preprečevanje korupcije.

Razlog, da je v okviru izjave o nasprotju interesov potrebno prijavljati tudi okoliščine, ki se ne nanašajo na trenutek sprejemanja akta, pač pa so bile podane v obdobju treh let pred sprejemom akta, je v tem, da so v praksi koruptivne izmenjave pogosto dogovorjene tako, da stranki svojih izpolnitev ne izpolnita sočasno (npr. uradna oseba proda zemljišče nad tržno ceno in se s kupcem ustno dogovori, da bo poskušala doseči spremembo namembnosti tega zemljišča) oziroma da se ena stranka predhodno poskuša vsaj uradno razbremeniti vseh povezav z zemljiščem (npr. uradna oseba fiktivno prenese poslovni delež na drugo osebo, potem pa si prizadeva doseči spremembo namembnosti zemljišča). Smiselno enaka obrazložitev velja za 8. odstavek, po katerem morajo osebe iz prvega odstavka prijaviti določene spremembe na zemljišču po sprejemu prostorskega akta.


Predlagana dopolnitev zakona predvideva tudi, da je potrebno poročila o lobističnih stikih, ki so jih uradne osebe dolžne prijaviti Komisiji za preprečevanje korupcije, posredovati tudi organu, ki prostorski akt sprejme. Razlog za tako ureditev je enako kot pri seznanjanju članov organa z nasprotjem interesov, tj. da se odločevalcem omogoči presojo delovanja drugih oseb.

Glede na to, da na prvotne komentarje Komisije nismo prejeli vašega odziva, prav tako nismo bili navedeni v zakonodajnem gradivu kot organ, ki je podal pripombe na zakon, vas pozivamo, da se do posredovanih komentarjev pisno opredelite. V kolikor bi potrebovali dodatna pojasnila, ali pomoč pri smiselni vključitvi predlogov Komisije v predlog zakona, smo vam na voljo.

Lepo pozdravljeni,



Boris Stefanec
PREDSEDNIK



Poslano:

- naslovníku (po e-pošti),
- Služba Vlade RS za zakonodajo (gp.svz@gov.si),
- Zakonodajno-pravna služba DZ RS (gp@dz-rs.si),
- zbirka dok. gradiva.

