



# KPK

REPUBLIKA SLOVENIJA  
KOMISIJA ZA  
PREPREČEVANJE  
KORUPCIJE

INTEGRITETA  
ODGOVORNOST  
TRANSPARENTNOST

---

# OCENA STANJA

Komisije za  
preprečevanje  
korupcije za leto  
**2025**

---



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

INTEGRITETA | ODGOVORNOST | TRANSPARENTNOST

Tu smo, da omejujemo korupcijo, krepimo pravno državo ter integriteto in transparentnost delovanja družbe.

Ustavnost, zakonitost, nepristranskost in etika so temelji našega dela, naša zaveza pa stanje v družbi izboljšati in ne samo preprečiti njegovo poslabšanje.

**OCENA STANJA 2025** – Komisija za preprečevanje korupcije  
Izdala, založila in financirala Komisija za preprečevanje korupcije

Ljubljana, marec 2026

Na podlagi prvega odstavka 20. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, 158/20 in 3/22 – ZDeb in 16/23 – ZZPri) nadzor nad opravljanjem nalog Komisije za preprečevanje korupcije opravlja Državni zbor RS. Predsednik Komisije za preprečevanje korupcije enkrat letno poroča Državnemu zboru RS brez navajanja podatkov, ki bi omogočali identifikacijo obravnavanih fizičnih ali pravnih oseb, o vsebini in obsegu dela, o svojih sklepih, ugotovitvah, mnenjih Komisije za preprečevanje korupcije, povezanih z njenimi pristojnostmi, ter poda oceno trenutnega stanja na področju preprečevanja korupcije in preprečevanja ter odpravljanja nasprotja interesov.

dr. Robert ŠUMI  
predsednik



Ljubljana, marec 2026

# Vsebina

1	JAVNO NAROČANJE IN ZAGOVORNIKI JAVNEGA INTERESA .....	1
2	POSTOPKI KOMISIJE IN IZVAJANJE PRAVICE DO VPOGLEDA V SPIS.....	5
3	PROBLEMATIKA OMEJITEV POSLOVANJA NA LOKALNI RAVNI .....	8
4	NASPROTJE INTERESOV IN PROAKTIVNI MEHANIZEM PRIDOBIVANJA IZJAV GLEDE NASPROTJA INTERESOV .....	10
5	IZZIVI PRI UVELJAVLJANJU ZAŠČITE PRIJAVITELJEV V PRAKSI .....	12
6	NOVI AKCIJSKI NAČRT - PRILOŽNOST ZA KONKRETNEJŠE UKREPE ZA KREPITEV INTEGRITETE JAVNEGA IN ZASEBNEGA SEKTORJA V SLOVENIJI .....	14
7	IZKUŠNJE PRVEGA LETA PO NADGRADNJI NAČRTA INTEGRITETE: KAKO OD KONKRETNIH KRŠITEV K SISTEMSKIM SPREMEMBAM? .....	17
8	KOMISIJA S PARTNERJI POSTAVILA KREPITEV INTEGRITETE DRUŽBE PREK VZGOJNO- IZOBRAŽEVALNEGA SISTEMA NA GLOBALNO RAVEN .....	20

# 1 JAVNO NAROČANJE IN ZAGOVORNIKI JAVNEGA INTERESA

---

Področje javnega naročanja je zaradi svoje narave in obsega izrazito izpostavljeno korupcijskim tveganjem. Gre za postopke, znotraj katerih se odloča o porabi javnih (proračunskih) sredstev, ki na letni ravni obsegajo približno 13 do 14 % bruto domačega proizvoda<sup>1</sup>. Ni presenečenje, da kombinacija visokih vrednosti, kompleksnih zahtev in časovnih pritiskov pogosto ustvarja pogoje za nastanek nepravilnosti ter nedovoljenih praks v postopkih oddaje javnih naročil. Posledica tega je (ne)upravičeno nezaupanje ponudnikov v delo naročnikov, ki se odraža tudi v številu prijav, ki jih na Komisiji za preprečevanje korupcije (Komisija) prejmemo v povezavi s postopki javnih naročil. V letu 2025 smo na Komisiji zabeležili porast prijav, povezanih z javnim naročanjem, in več prejetih pobud za vložitev zahtevkov za pravno varstvo javnega interesa. To je mogoče povezati tudi z aktivnejšim uresničevanjem vloge Komisije, ki pa se pri svojem delu sooča z vprašanjem, kdaj naj kot zagovornik javnega interesa poseže v konkreten postopek oddaje javnega naročila ter kje je meja med javnim in zasebnim interesom pri vlaganju revizijskih zahtevkov.

Uvodoma je treba pojasniti, da Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN) poleg klasičnega pravnega varstva, ki ga uveljavljajo ponudniki, ureja tudi pravno varstvo javnega interesa. Zagovornike javnega interesa ZPVPJN taksativno določa v 6. členu, poleg Komisije sta zagovornika še Računsko sodišče Republike Slovenije in Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence. V istem členu je v ožjem pomenu opredeljen javni interes, ki je vezan na primere, ko obstaja nevarnost za življenje in zdravje ljudi, javno varnost ali oškodovanje premoženja večje vrednosti. Ta kriterij predstavlja ključno vsebinsko merilo za odločitev, ali zatrjevana kršitev presega zasebni interes ponudnikov in utemeljuje poseg zagovornika javnega interesa v uveljavljanje pravic v postopku. Istočasno pa 25. člen ZPVPJN dodatno zamejuje procesni okvir aktivacije zagovornikov, saj določa rok za vložitev zahtevka za revizijo, in sicer v 45 delovnih dneh od dneva, ko zagovornik izve za kršitev, vendar najpozneje v 12 mesecih od začetka izvajanja pogodbe oziroma posameznega naročila v okviru okvirnega sporazuma ali dinamičnega nabavnega sistema. V praksi se zato pogosto odpre vprašanje, kdaj se šteje, da je zagovornik »izvedel za kršitev«, pri čemer Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (DKOM) v svojih razlagah poudarja pomen trenutka, ko zagovornik pridobi relevantne podatke, na podlagi katerih lahko sploh presodi obstoj kršitve javnega interesa. Dodatna težava pa nastopi takrat, ko je neko naročilo že pravnomočno zaključeno ter je pogodba med naročnikom in izbranim ponudnikom že sklenjena. Takrat v revizijskem postopku, ki je sprožen znotraj 12 mesecev od začetka izvajanja pogodbe, kljub zaznam in potrjenim kršitvam ni več mogoče razveljaviti odločitve naročnika.

Osrednja težava, s katero se Komisija kot zagovornik javnega interesa pogosto srečuje v praksi, je nerazumevanje instituta varovanja javnega interesa pri ponudnikih, prijaviteljih/pobudnikih in drugih javnostih. Varovanje javnega interesa namreč ni namenjeno nadomestitvi pravnega varstva z namenom zasledovanja ambicij zasebnega interesa ponudnikov. Pobudniki in javnosti

---

<sup>1</sup> <https://ejn.gov.si/direktorat/porocila-in-analize.html>

pogosto ne ločijo med zasebnim interesom ponudnika in javnim interesom v smislu ZPVPJN, zato se od zagovornikov včasih pričakuje ukrepanje namesto ponudnika ali kot nadomestek pravnim sredstvom, ki so na voljo ponudnikom. Takšna pričakovanja niso skladna z namenom instituta, saj zagovornik ni »rezervni vlagatelj«, temveč mehanizem za izjemne primere, ko so ogrožene zakonsko varovane dobrine iz 6. člena ZPVPJN. Neenotna praksa pri razumevanju kriterijev javnega interesa (različni notranji standardi, različno vrednotenje dejanskega stanja in prioritet) zmanjšuje predvidljivost sistema in lahko vodi v zaznano selektivnost, neučinkovito rabo omejenih kapacitet ter tveganje, da se sistemsko pomembni primeri obravnavajo prepozno. V lanskem letu pa se je Komisija prvič soočila z nerazumevanjem in neodobranjem vloge zagovornika javnega interesa tudi s strani naročnika. V revizijskem postopku, začetem na podlagi vloženega revizijskega zahtevka, je naročnik med drugim pozival DKOM, naj razišče okoliščine oziroma razloge pri Komisiji za vložitev revizijskega zahtevka, češ da se ne more znebiti občutka, da v tem primeru ne gre za skrb javni interes, temveč iskanje razlogov za razveljavitev javnega naročila. Komisija pri svojem delu in opravljanju javnih nalog vedno zasleduje izključno javni interes, zato so takšne navedbe naročnika popolnoma neutemeljene.

Zaradi narave tveganj se ob navedenem postavlja tudi vprašanje, kako zagotoviti strokovno, celovito in pravočasno uveljavljanje javnega interesa. Korupcijska tveganja pri javnem naročanju so namreč pogosto večplastna: vključujejo integriteto (nasprotje interesov, omejitve poslovanja, nedovoljeni vplivi), konkurenco (izkrivljanje trga), javnofinančni vidik (preplačila, nepravilne spremembe) in včasih varnostne ali regulatorne elemente. Ker ZPVPJN predvideva več zagovornikov javnega interesa, ki so pristojni za različne vidike tveganj, bi bilo pri kompleksnejših primerih smiselno okrepiti koordinacijo in medsebojno sodelovanje zagovornikov. Hkrati pa bi morali razmisliti o ponovni umestitvi ministrstva, pristojnega za javna naročila, med zagovornike javnega interesa, kot je to že bilo urejeno v preteklosti. **Povsem nerazumljivo je, da ministrstvo, ki skrbi za sistemsko urejenost javnega naročanja, standardizacijo tipskih nabav, vključno s pripravo vzorčne razpisne dokumentacije, razvoj elektronskega poslovanja in nudi pomoč naročnikom ter gospodarskim subjektom, ki izvajajo javna naročila oziroma pri njih sodelujejo, ni opredeljeno kot zagovornik javnega interesa.**

Neusklajeno vzporedno delovanje zagovornikov javnega interesa in omejeno strokovno znanje na področju javnega naročanja povečujejo tveganje podvajanja aktivnosti, različnih časovnic in parcialnih ugotovitev, pri čemer lahko zaradi rokov iz 25. člena ZPVPJN pride tudi do zamujenih procesnih priložnosti. **Smiselna smer nadaljnjega razvoja in delovanja je zato vzpostavitev koordiniranega modela (»vodilni organ + podporni organi«) ter sodelovanje zagovornikov z jasnim ciljem: enotna ključna dejstva, razdelitev dela po specializacijah in pravočasno ukrepanje.** Pri tem je treba upoštevati tudi specifično javnega naročanja ter dejstvo, da v trenutni sistemski rešitvi obstaja nerealno pričakovanje različnih javnosti, da zagovorniki javnega interesa razpolagajo z zadostnim znanjem za učinkovito uveljavljanje zahtevka, čeprav to praviloma ni njihova primarna naloga. Zagovorniki javnega interesa se zato soočamo s številnimi izzivi, kako čim hitreje pravilno razumeti predmet naročila in njegove tehnične, strokovne ali izvedbene posebnosti, ki so lahko s strokovnega vidika zelo zahtevne. Kompleksna naročila pogosto terjajo vključitev izvedencev oziroma področnih strokovnjakov, ki bi zagovornikom lahko pomagali pri presoji, ali so merila, tehnične specifikacije in druge zahteve naročnika oblikovane zakonito, sorazmerno in nediskriminatorno ter ali zatrjevane nepravilnosti lahko vplivajo na rezultat postopka. Vendar pa zagovorniki javnega interesa za najem takšnih izvedencev ne razpolagamo z zadostnimi finančnimi sredstvi.

V zadnjem obdobju smo opazili, da se je v praksi uveljavljanja pravnega varstva v postopku oddaje javnega naročila hkrati okrepil trend, da DKOM velik del zahtevkov zagovornikov zavrže ali zavrne z utemeljitvijo, da vlagatelj ni zadostil trditvenemu in dokaznemu bremenu oziroma zahtevani stopnji konkretizacije očitanih kršitev in njihove pravne relevantnosti za izid postopka. Tak procesni pristop je razumljiv z vidika ZPVPJN, saj mora zahtevki vsebovati zakonsko določene sestavine, DKOM pa v okviru predhodnega preizkusa presoja procesne predpostavke in dopustnost zahtevka. Vendar se pri tem pri zagovornikih javnega interesa kaže strukturna omejitev, saj ne nastopamo kot ponudniki, pogosto delujemo na podlagi pobud (tudi anonimnih) ter smo praviloma specializirani za posamezna področja (integriteta, konkurenca, javnofinančni vidiki), zato v kratkih rokih težje zagotovimo »optimalno« dokazno podlago tudi za kompleksne tehnične ali strokovne elemente konkretnega naročila. V takih okoliščinah je še toliko pomembnejše, da se v okviru koordiniranega pristopa (»vodilni organ + podporni organi«) predvidi mehanizem strokovne podpore, s katerim bi se omogočila hitrejša in kakovostnejša vsebinska ocena ter s tem tudi procesno vzdržnejše uveljavljanje javnega interesa.

Zakon torej v postopkih javnega naročanja posebno vlogo in položaj daje zagovornikom javnega interesa, vendar pa jim v primerih uveljavljanja javnega interesa v konkretnih postopkih ne omogoča drugačnih načinov dokazovanja kršitev kot ostalim, zasebnim vlagateljem revizijskih zahtevkov, ki v postopkih uveljavljajo zasebni interes. Glede na to, da morajo zagovorniki javnega interesa v konkretnih primerih revizijskih zahtevkov tehtati javni interes, kot ga opredeljuje ZPVPJN, bi bilo smotno, da bi vloga zagovornika javnega interesa za pristojni organ pomenila signal oziroma pobudo za pregled celotnega postopka javnega naročila z vidika vseh pristojnosti DKOM, ne pa natančno opredeljevanje enega in posameznega razloga revizijskega zahtevka, ki ga kot edinega pristojni organ upošteva pri sprejetju končne odločitve. V povezavi z zgoraj navedenim se odpira tudi širše vprašanje institucionalne pripravljenosti na vzpostavitev ustreznega dialoga med DKOM in zagovorniki javnega interesa. DKOM je kot neodvisen organ zavezan k upoštevanju določb ZPVPJN in procesnih pravil, vendar praksa kaže, da bi bilo za pravno varnost in predvidljivost sistema koristno bolj strukturirano sodelovanje, ne zgolj v posameznih zadevah, temveč na ravni poenotenja pričakovanih standardov v postopkih javnega naročanja. V nasprotnem primeru institut pravnega varstva javnega interesa lahko postopno predstavlja zgolj formalno možnost, ki jo je v praksi težko učinkovito udejanjiti.

Menimo, da bi bilo ključno, da se razprava od posameznih polemik preusmeri na sistemsko raven ter opravi razprava o tem, ali je obstoječa praksa glede zahtevane konkretizacije in dokazovanja (zlasti v tehnično kompleksnih naročilih) usklajena z namenom instituta zagovornikov javnega interesa in ali so potrebne prilagoditve prakse, dodatna metodološka pojasnila ali celo dopolnitve zakonodaje, o katerih bi bilo smiselno izvesti razpravo z vsemi sodelujočimi akterji.

Ob vsem navedenem pa je pomembno izpostaviti, da je za dolgoročno zmanjševanje tveganj odločilno predvsem preventivno delovanje. **Najpomembnejša tveganja pogosto nastanejo v fazi pred objavo razpisa, pri opredelitvi potreb, oceni vrednosti ter oblikovanju tehničnih specifikacij, pogojev in meril. Ta faza je manj transparentna, vendar v praksi lahko dejansko že določi izid postopka. Ex post pravno varstvo je zato pogosto manj učinkovito, ker je škoda za javni interes že nastala. V takih okoliščinah je zaščita prijaviteljev (žvižgačev) ključen preventivni instrument, saj omogoča pridobitev pravočasnih informacij iz delovnega okolja in zmanjšuje prostor za nedovoljene vplive, tako zunanje (lobiranje, pritiski) kot notranje (hierarhični pritiski, nasprotje interesov).** S tem je neposredno povezana vloga ministrstva,

pristojnega za javna naročila, pri krepitvi izvedbene plati sistema zaščite prijaviteljev: jasni protokoli, varni kanali, zaščita pred povračilnimi ukrepi ter usposabljanja za zavezance, zlasti za naročnike in zaupnike. Upravna akademija predstavlja osrednjo državno platformo usposabljanj za javne uslužbence, zato je smiselno, da se vsebine Zakona o zaščiti prijaviteljev še bolj ciljano povežejo z javnim naročanjem (predrazpisna faza, prepoznavanje nedovoljenih vplivov, vloga zaupnika, varovanje identitete in osnovni dokazni standardi za pravočasno ukrepanje). Nujno je sistematično okrepiti zgodnje zaznavanje tveganj in učinkovito zaščito prijaviteljev v predrazpisni fazi, saj to neposredno prispeva k pravočasnemu preprečevanju nepravilnosti ter k varstvu javnih sredstev, krepitvi integritete in konkurence ter zaupanja v postopke javnega naročanja.

## 2 POSTOPKI KOMISIJE IN IZVAJANJE PRAVICE DO VPOGLEDA V SPIS

---

Komisija v skladu Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK) vodi tri različne vrste postopkov: hitre prekrškovne postopke, upravne postopke in druge javnopravne postopke. V primeru suma storitve prekrška na Komisiji izvedemo hitri prekrškovni postopek po postopkovnih določilih Zakona o prekrških. V primerih, ki so v drugem odstavku 15. člena ZIntPK navedeni taksativno, Komisija vodi čisti upravni postopek, kjer v celoti sledi določbam Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP). V primerih obravnave suma korupcije ali drugih kršitev pa uvedemo postopke po prvem odstavku 13. člena ZIntPK, t. i. druge javnopravne postopke. Ti se vodijo po postopkovnih določilih, ki jih vsebuje ZIntPK, pri čemer se za vprašanja, ki niso urejena v ZIntPK, smiselno uporabljajo določbe ZUP.

Zoper odločitve Komisije, ki jih izdamo v postopkih po prvem odstavku 13. člena ZIntPK, je mogoče vložiti tožbo pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije (UPRS). V letu 2025 je UPRS v svojih sodbah zavzelo določena stališča, ki se oddaljujejo od smiselne uporabe določb ZUP in se vedno bolj približujejo subsidiarni uporabi ZUP oziroma mestoma že kar neposredni uporabi ZUP v postopkih, ki jih vodimo, kar pa ne ustreza siceršnji ureditvi in namenu postopkovnih določil ZIntPK, ki urejajo druge javnopravne postopke. Hkrati pa se na ta način preveč oddaljuje od ureditve, ki jo je predvidel zakonodajalec. Ta je v ZIntPK jasno določil, v katerih primerih se vodijo upravni postopki, kjer se odloča po ZUP, in v katerih primerih oziroma za obravnavo katerih sumov kršitev se vodijo drugi javnopravni postopki, kjer zakon izrecno določa zgolj *smiselno* uporabo ZUP.

Kot posledica tako zavzetih stališč, ki odražajo drugačno razumevanje smiselne uporabe ZUP, je UPRS zaradi domnevnih postopkovnih kršitev nekatere odločitve Komisije odpravilo.

V eni izmed zadev smo na Komisiji leta 2024 sprejeli ugotovitve o konkretnem primeru. Ugotovili smo kršitev integritete tedanjega predsednika uprave določene delniške družbe v lasti države pri presoji kandidata za člana nadzornega sveta te družbe. Med postopkom smo skladno z določbama 15.a in 15.b člena ZIntPK na seji opravili razgovore z obravnavanimi osebami ter izvedli zaslišanja prič, za katere smo ocenili, da bi njihova izpovedba lahko vplivala na pravilno in popolno ugotovitev dejanskega stanja. Kljub navedenemu je UPRS v sodbi in sklepu opr. št. III U 224/2024 z dne 3. 2. 2025 ugotovitve Komisije odpravilo v delu, ki se nanaša na tožnika, in zadevo vrnilo Komisiji v ponovni postopek. To je obrazložilo z navedbo, da bi morala Komisija po določbah od 154. do 163. člena ZUP opraviti ustno obravnavo in na njej izvesti zaslihanje tožnika in predlaganih prič, kljub temu da je izvedla razgovor na seji Komisije po določbah 15.a in 15.b člena ZIntPK, ki specialno urejata razgovore na seji Komisije. Zoper odločitev smo na Komisiji vložili predlog za dopustitev revizije, saj smo ocenili, da gre za pomembno pravno vprašanje - UPRS je namreč presodilo, da izvedba razgovora na seji Komisije skladno z določbama 15.a in 15.b člena ZIntPK ne predstavlja izvedbe ustne obravnave po ZUP in da mora Komisija kljub izvedbi razgovora na seji senata izvesti ustno obravnavo. **Če bo obveljala odločitev UPRS, določbi 15.a in 15.b člena ZIntPK postaneta mrtvi črki na papirju, saj bo Komisija morala izvajati ustne**

**obravnave po določbah ZUP. Zakonsko zapisane smiselne uporabe zakona v takšnem primeru ni več, saj preidemo v neposredno uporabo določb ZUP.**

Vrhovno sodišče je vložnemu predlogu za dopustitev revizije delno ugodilo s sklepom opr. št. X DoR 28/2025-3 z dne 17.9.2025 in revizijo dopustilo glede dveh pravnih vprašanj, pri čemer se prvo nanaša prav na razmejitve obeh vrst postopkov. Vrhovno sodišče je tako dopustilo revizijo glede pravnega vprašanja »Kakšna je pravna narava razgovora na seji senata po določbah 15.a in 15.b člena ZIntPK oziroma ali je Upravno sodišče RS pravilno uporabilo materialno pravo, ko je odločilo, da bi tožena stranka, kljub izvedenim razgovorom na seji senata po določbah 15.a in 15.b člena ZIntPK, morala izvesti ustno obravnavo po določbah ZUP? Ali je tožena stranka s tem, ko je izvedla "zgolj" razgovor na seji senata Komisije bistveno kršila pravila postopka?«. Odločitev o dopustnosti revizije je Vrhovno sodišče obrazložilo z navedbo, da je odgovor na to vprašanje pomemben za pravno varnost in za razvoj prava preko sodne prakse, saj se nanaša na razmejitve med posebnim postopkom in splošnim upravnim postopkom, ta pa je pomembna za vse druge javnopravne postopke, ki jih Komisija vodi na podlagi četrtega odstavka 15. člena ZIntPK in za izvedbo katerih je predvidena smiselna uporaba ZUP. Odločitve Vrhovnega sodišča glede vložene revizije še ni.

Odločitve UPRS so privedle tudi do težav pri odločanju o pravici obravnavane osebe do vpogleda v spis oziroma pri odločanju o zavrnitvi ali omejitvi le tega. Vpogled v spis v primerih drugih javnopravnih postopkov sicer ureja 15.c člen ZIntPK, v praksi pa se je določba njegovega petega odstavka izkazala za problematično. Navedeni odstavek namreč določa, da je upravni spor dopusten zoper sklep Komisije, s katerim se pravica do vpogleda v spis omeji ali zavrne. Pri tem pa ne razlikuje med položajem, ko vpogled v spis zahteva stranka postopka (obravnavana oseba), in položajem, ko vpogled zahteva druga oseba. V tem se razlikuje od ureditve vpogleda v spis v okviru upravnega postopka, kjer ima stranka postopka možnost izpodbijati odločitev glede omejitve ali zavrnitve vpogleda šele v okviru pravnega sredstva, ki ga vloži zoper odločitev, sprejeto o glavni stvari. Slednje je skladno tudi z naravo sklepa, s katerim se negativno odloči o vpogledu v spis, saj gre za procesni sklep, zaradi katerega se strankin položaj ne spremeni. **Trenutna ureditev petega odstavka 15.c člena ZIntPK odpira vrata situacijam, ko se zaradi vloženih tožb nerazumno podaljšujejo postopki Komisije in odmika sprejem odločitve o glavni stvari ne glede na to, iz kakšnih vsebinskih razlogov je tožba sploh vložena.**

Pojavljajo se tudi določene težave glede vpogleda v specifične vrste dokumentov, glede katerih ZIntPK nima posebnih določil. Ugotavljamo, da določbe ZIntPK ne urejajo materije vpogleda v delovne dokumente. V tem delu je na mestu smiselna uporaba določbe ZUP, ki vprašanje delno ureja. Vpogled v spis ureja določba 82. člena ZUP. Skladno s sedmim odstavkom navedenega člena se ne morejo pregledovati in prepisovati zapisnik o posvetovanju in glasovanju in osnutki odločb, kamor se uvrščajo delovni dokumenti. UPRS je v več sodbah, ki se nanašajo na vpogled v spis, ki ga vodi Komisija, zavzelo stališče, da je delovni dokument nedoločen pojem, ki ga Komisija ni obrazložila, posledično pa je sklep Komisije o omejitvi vpogleda v spis odpravilo in nam zadevo vrnilo v ponovno odločanje. Pri tem se postavlja vprašanje, ali je izraz »delovni dokument« dejansko nedoločen, kot izhaja iz stališč UPRS. Načeloma je pojem delovnega dokumenta jasen in vsem razumljiv. Gre za dokument, na katerem se dela, osnutek dokumenta, ki ga na podlagi določil ZUP stranka ne more pregledovati. Kljub navedenemu Komisija ravno zaradi odločitev UPRS v okviru sprejetih sklepov o vpogledu v spis podrobneje pojasnjuje tudi zavrnitev vpogleda v delovne dokumente, s čimer prihaja do nepotrebnega pojasnjevanja v resnici jasnih pojmov.

Naslednji problem v okviru sprejetih odločitev v povezavi z vpogledi v spis je UPRS videlo v omejevanju vpogleda iz naslova zakrivanja osebnih podatkov, za kar ima Komisija zakonsko podlago v četrtem odstavku 15.c člena ZIntPK. UPRS je v tem delu pojasnilo, da je pravica do vpogleda tako močna, da mora Komisija za vsak osebni podatek posebej tehtati, ali pravica do vpogleda prevlada nad pravico drugih oseb do varstva osebnih podatkov, saj se pravica do vpogleda navezuje na pravici do izjasnitve in obrambe.

Prav tako je po stališču UPRS v obrazložitvi zavrnitve vpogleda v posamezne dokumente treba posebej pojasniti razlog interne komunikacije kot razloga za zavrnitev vpogleda v ta dokument, za katerega je UPRS izrecno poudarilo, da ni enak razlogu delovnega dokumenta. Zanimivo je tudi stališče UPRS, da je navedba, da gre za osnutke dokumentov, nova navedba (iz odgovora na tožbo), iz česar sledi, da UPRS šteje, da pojem delovni dokument ni sinonim za osnutek dokumenta, čeprav oba pojma pomenita enako oziroma imata enak pomen.

UPRS je v svoji odločitvi tudi kritiziralo stališče Komisije, da se obravnavani osebi ponovno ne pošilja dokumentov, ki so ji bili predhodno že posredovani oziroma jih je Komisiji posredovala obravnavana oseba sama. UPRS je odločilo, da se mora obravnavana oseba seznaniti z vsebino spisa, kar pomeni tudi, da preveri, ali je Komisija knjižila posredovane listine v takšni obliki, obsegu in vsebini, kot jih je Komisiji posredovala. **S tem je bilo obravnavanim osebam omogočeno, da vedno znova vlagajo zahteve za vpogled v spis, o katerih mora Komisija odločati, in dokumente ob vsakem odločanju ponovno posredovati, kar nesorazmerno obremenjuje Komisijo in omogoča tudi potencialne zlorabe.**

Na podlagi vseh zaznanih pomanjkljivosti ali nedorečenosti postopka pred Komisijo bi veljalo razmisliti o podrobnejši in natančnejši opredelitvi statusov obravnavanih oseb in prič v postopku ter njihovih pravicah. Hkrati bi bilo treba jasno opredeliti tudi, ali so posamezne odločitve Komisije med postopkom procesne ali vsebinske narave oziroma ali se o vprašanih in zahtevah obravnavane osebe odloča ločeno ali v okviru končne odločitve. Posledično pa je treba določiti tudi, ali ima zoper posamezne odločitve Komisije v navedenih primerih obravnavana oseba na voljo samostojno pravno sredstvo ali lahko ta vse odločitve Komisije izpodbija s pravnim sredstvom zoper končno odločitev. Navedene nedoslednosti pa se lahko uredijo zgolj s spremembo zakona.

# 3 PROBLEMATIKA OMEJITEV POSLOVANJA NA LOKALNI RAVNI

---

Pri izvajanju določb ZIntPK o omejitvah poslovanja smo na Komisiji v letu 2025 predvsem na lokalni ravni zaznali ponavljajoče težave in nepravilnosti, ki vplivajo na učinkovitost in namen zakonske ureditve ter zagotavljanje integritete javnega sektorja. Zaradi tega smo v okviru Tedna preprečevanja korupcije 2025 organizirali posvet s predstavniki občin, s pomočjo katerega smo lahko neposredno pridobili vpogled v praktične dileme in konkretne težave, s katerimi se soočajo funkcionarji in organi, na katere se zakon nanaša. Udeleženci strokovnega srečanja »Izzivi izvajanja Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije na lokalni ravni« so kot pogosta problema opredelili birokratsko obremenjenost in kadrovske podhranjenost občin, zlasti manjših. Pri tem se pojavljajo primeri, ko so občine zaradi omejitev poslovanja z lokalnimi ponudniki primorane naročati blago ali storitve izven svojega okolja, kar lahko pomeni tudi višje stroške nabave ter vpliva na zagotavljanje gospodarnosti in smotrnosti poslovanja občin. Absolutna prepoved poslovanja z določenimi ponudniki tako lahko vodi v negospodarno ravnanje z javnimi sredstvi, saj morajo občine izbrati dražje in manj učinkovite rešitve zgolj zato, ker cenejši ali edini razpoložljivi ponudnik spada med subjekte, s katerimi veljajo omejitve oziroma prepoved poslovanja. Ker je Slovenija razdrobljena na 212 občin, to za občine običajno pomeni več omejitev poslovanja na ravni območja občin, kar zmanjšuje možnosti izbire izvajalcev, s tem pa povečuje tveganje za naročanje dražjih in manj optimalnih rešitev. Podobno kot v prejšnjih letih smo tudi v letu 2025 zaznali prakse, ki kažejo na ponavljajoče obvide določb ZIntPK o omejitvah poslovanja. Določbe ZIntPK o omejitvah poslovanja veljajo zgolj za organe, kjer funkcionar opravlja funkcijo, ne pa tudi za druge organe javnega sektorja, katerih predstojniki ali zaposleni nimajo statusa funkcionarjev. Takšna ureditev v praksi omogoča primere, ko se omejitve poslovanja obidejo s posrednim vključevanjem drugih javnih subjektov v posle, na primer javnih zavodov. Tovrstna poslovanja sicer pogosto formalno sledijo črki zakona, vendar so v nasprotju z njegovim namenom in v javnosti vzbujajo dvom v integriteto poslovanja organov javnega sektorja ter nepristranskost in objektivnost pri sprejemanju odločitev o sklenitvi pogodb s ponudniki, ki sicer z občino ne smejo poslovati.

Ugotavljamo, da so se tudi v letu 2025 na področju omejitev poslovanja še vedno pojavljale kršitve obveznosti poročanja o subjektih, s katerimi so povezani funkcionarji ali njihovi družinski člani. **Posebej izstopajo primeri, ko funkcionarji ne poročajo (ali poročajo z zamudo) o povezanih subjektih, kadar gre za poslovne subjekte, povezane z njihovimi družinskimi člani. Takšno nedosledno poročanje zmanjšuje učinkovitost mehanizma omejitev poslovanja kot celote in otežuje pravočasno zaznavanje tveganj.** Komisija na tem področju izvaja številna usposabljanja, vendar ugotavlja, da glede na ponavljajoče se kršitve ti ukrepi očitno niso dovolj učinkoviti. Pomemben sistemski korak v smeri povečanja osveščenosti predstavlja Zakon o funkcionarjih (Uradni list RS, št. 57/25), sprejet v letu 2025, ki med drugim uvaja obvezna usposabljanja funkcionarjev ob nastopu funkcije, vključno z vsebinami s področja etike, integritete in transparentnosti v javnem sektorju, pri pripravi katerih aktivno sodelujemo tudi na Komisiji.

Na podlagi zaznanih izzivov občin, zagotavljanja gospodarnosti in smotrnosti ter dejanskega učinka zakonskih določb v praksi se odpira **razmislek o ustreznosti obstoječe zakonske ureditve**

**omejitev poslovanja in morebitnih sprememb v smer preišljenih in strogo nadzorovanih izjem od absolutne prepovedi poslovanja v določenih primerih.** Takšne izjeme bi morale biti jasno, ozko in nedvoumno opredeljene ter podvržene dodatnemu zagotavljanju transparentnosti in dodatnim nadzornim mehanizmom. **Poudarjamo, da morebitne zakonodajne spremembe ne smejo pomeniti zniževanja standardov integritete, temveč prilagoditev pravnega okvira dejanskim razmeram ob hkratnem zagotavljanju transparentnosti in učinkovitega nadzora.**

# 4 NASPROTJE INTERESOV IN PROAKTIVNI MEHANIZEM PRIDOBIVANJA IZJAV GLEDE NASPROTJA INTERESOV

---

ZIntPK v določbah o nasprotju interesov ureja ravnanje uradnih oseb ter oseb, ki jih subjekt javnega sektorja imenuje kot zunanje člane komisij, svetov, delovnih skupin ali drugih primerljivih teles, kadar so podane okoliščine dejanskega nasprotja interesov. **Določbe ZIntPK pa ne urejajo t. i. potencialnega nasprotja interesov.**

Komisija je v preteklem letu v zvezi s potencialnim obstojem nasprotja interesov zaznala določena vprašanja, ki so se pri subjektih javnega sektorja pojavljala pri vodenju postopkov podeljevanja sredstev v okviru javnih naročil in javnih razpisov, zlasti kadar ti vključujejo črpanje evropskih sredstev. Ta vprašanja so se nanašala predvsem na obveznost in način pridobivanja izjav udeleženih oseb o neobstoju nasprotja interesov.

Tako na primer Slovenija s pripravo Načrta za okrevanje in odpornost (NOO) kot nacionalnega programa načrtuje in utemeljuje porabo sredstev iz Mehanizma za okrevanje in odpornost, ki je eden izmed finančnih instrumentov Evropske unije, namenjen podpori državam članicam. NOO se izvaja v okviru neposrednega upravljanja, kjer je Evropska komisija odgovorna za sistem, državam članicam pa daje neposredna navodila na podlagi predpisov Evropske unije. K zaščiti finančnih interesov Evropske unije pa je zavezana tudi Slovenija. V zvezi s tem 61. člen Uredbe 2024/2509 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. 9. 2024 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije (Uredba 2024/2509) opredeljuje finančna pravila, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije. Navedena evropska zakonodaja med drugim napotuje, da države članice sprejmejo ustrezne ukrepe za preprečevanje, odkrivanje in odpravljanje nasprotja interesov. Prav tako je Evropska komisija pripravila Smernice o izogibanju in obvladovanju nasprotja interesov v skladu s finančno uredbo 2021/C 121/01, ki so namenjene krepitvi ozaveščenosti glede izogibanja nasprotju interesov, vsebujejo pa tudi primere predlogov in priporočil za ukrepe za preprečevanje in obvladovanje situacij nasprotja interesov v skladu s 61. členom Uredbe 2024/2509. V revizijskem poročilu, naslovljenem na Republiko Slovenijo, je Evropska komisija ugotovila pomanjkljivosti pri preverjanju morebitnega nasprotja interesov ter priporočila izboljšanje nadzornih mehanizmov. Zlasti je priporočila, da organi zagotovijo podpis izjav o odsotnosti nasprotja interesov s strani uslužbencev, ponudnikov in članov ocenjevalnih komisij oziroma drugega osebja, ki sodelujejo v postopkih javnega naročanja, povezanih z NOO, ter pri ocenjevanju vlog. Ureditev preprečevanja nasprotja interesov je povezana tudi z ocenjevanjem in odobritvijo zahtevkov za plačilo ter sprememb NOO, pri čemer Evropska komisija podaja usmeritve glede zbiranja in preverjanja izjav udeleženih oseb v postopkih javnih naročil, javnih razpisov in javnih pozivov.

Čeprav nacionalna zakonodaja izrecno ne ureja obveznosti pridobivanja takšnih izjav, pravo Evropske unije – zlasti Uredba (EU) 2021/241 in Uredba (EU) 2024/2509 – predstavlja jasno in zadostno pravno podlago, ki jo je treba upoštevati pri izvajanju teh aktivnosti.

Resolucija o preprečevanju korupcije v RS (Uradni list RS, št. 22/25), sprejeta marca 2025, določa, da je za učinkovit boj proti korupciji poleg pregona korupcijskih kaznivih dejanj ključno tudi njeno

preprečevanje v najširšem smislu. Preprečevanje in odpravljanje nasprotja interesov predstavlja enega izmed temeljnih dejavnikov krepitve pravne države, ki se odraža v zaupanju javnosti v demokratične institucije ter v zagotavljanju transparentnosti, enakopravnosti in objektivnosti odločanja ter razpolaganja z javnimi sredstvi. Resolucija kot eno izmed področij, posebej izpostavljenih korupcijskim tveganjem, opredeljuje tudi področje javnega naročanja. Pri javnem naročanju namreč pogosto prihaja do porabe obsežnih javnih, tudi evropskih sredstev, kar povečuje tveganja za nastanek korupcije. Akcijski načrt Komisije, sprejet na podlagi Resolucije o preprečevanju korupcije in usmerjen v uresničevanje njenih ciljev s konkretnimi ukrepi, na področju javnih naročil določa cilj, da morajo biti postopki javnega naročanja v Republiki Sloveniji izvedeni zakonito in učinkovito, ob hkratnem omejevanju tveganj za korupcijo, kršitve integritete, nasprotje interesov ter nedovoljene vplive. Ta tveganja je treba obvladovati že v predhodnih fazah postopka, zlasti pri opredeljevanju potreb, da se prepreči neupravičeno dajanje prednosti posameznemu ponudniku.

**Sklepno – na Komisiji v zvezi s tem podpiramo vzpostavitev ustreznih mehanizmov oziroma orodij, ki omogočajo proaktiven pristop k zmanjševanju tveganj za nastanek nasprotja interesov v tovrstnih postopkih, kot je na primer pridobivanje izjave o odsotnosti nasprotja interesov. Ob tem je nujna tudi vzpostavitev mehanizmov za preverjanje takih izjav, saj samo zbiranje izjav zgolj formalno oziroma »na zalogo« brez njihovega dejanskega preverjanja namreč ne dosega namena. To preverjanje mora vključevati zlasti opredelitev postopkov preverjanja navedenih podatkov, pripravo vzorca izjave ter pridobitev soglasij za preverjanje podatkov iz izjav, pri čemer je treba ves čas zagotavljati spoštovanje predpisov s področja varstva osebnih podatkov.**

# 5 IZZIVI PRI UVELJAVLJANJU ZAŠČITE PRIJAVITELJEV V PRAKSI

---

V skladu z Zakonom o zaščiti prijaviteljev (ZZPri) Komisija prijavitelju, ki je zaradi svoje prijave kršitev utrpel povračilne ukrepe, izda potrdilo o upravičenosti do zaščite, na podlagi katerega lahko prijavitelj glede na vrsto povračilnih ukrepov in pod pogoji, ki jih določa zakon, pred drugimi državnimi organi samostojno uveljavlja naslednje zaščitne in podporne ukrepe:

- sodno varstvo inčasne odredbe v primeru povračilnih ukrepov;
- brezplačno pravna pomoč;
- nadomestilo za primer brezposelnosti.

Od začetka veljavnosti zakona (februarja 2023) smo prijaviteljem izdali 37 tovrstnih potrdil, od tega 23 v letu 2025 in sedem v prvem mesecu leta 2026. Iz navedenega izhaja, da se vsebine zakona vedno bolj uveljavljajo v praksi in da se v javnosti krepi zavest o možnostih, ki so na voljo prijaviteljem kršitev znotraj delovnega okolja, s čimer se povečuje tudi obseg uporabe zaščite, ki jo nudi ZZPri. V zvezi s tem pa opažamo, da nas prijavitelji, ki smo jim izdali potrdilo o upravičenosti do zaščite, pogosto obveščajo o težavah pri uveljavljanju zaščitnih in podpornih ukrepov na podlagi določb ZZPri, predvsem pred sodiščem. Na podlagi navedb prijaviteljev ugotavljamo, da se sodna interpretacija določb ZZPri v zvezi z nekaterimi vprašanji uveljavljanja zaščitnih in podpornih ukrepov razlikuje od stališč Komisije.

V zvezi s pridobitvijo statusa zaščitnega prijavitelja na Komisiji menimo, da je prijavitelj, ki je podal prijavo v skladu z ZZPri in mu je Komisija zaradi zatrjevanih povračilnih ukrepov izdala potrdilo, na podlagi tega potrdila upravičen do uveljavljanja zaščitnih in podpornih ukrepov tudi v primeru morebitnih nadaljnjih povračilnih ukrepov, za katere prijavitelj zatrjuje, da so bili izvedeni zaradi podane prijave. V praksi se namreč pogosto dogaja, da se povračilni ukrepi delodajalca stopnjujejo, od milejših (npr. premestitev na nižje delovno mesto, disciplinski postopki, mobing) do hujših (odpoved delovnega razmerja). **Če Komisija ugotovi, da prijavitelj izpolnjuje pogoje za zaščito iz naslova ZZPri, je prijavitelj s tem pridobil status upravičenca, tako da lahko zaščitne in podporne ukrepe uveljavlja tudi za vse nadaljnje delodajalčeve povračilne ukrepe, ki bi bili izvedeni zaradi osnovne prijave.**

V praksi pa smo bili seznanjeni s primeri, ko je sodišče v postopku dodelitve brezplačne pravne pomoči od prijavitelja zahtevalo pridobitev novega potrdila tudi za kasnejši povračilni ukrep. Na Komisiji potrdilo o upravičenosti do zaščite razumemo kot pridobitev statusa zaščitnega prijavitelja, ki prijaviteljem omogoča dostop do zaščitnih in podpornih ukrepov. Namen zakona je, da se prijaviteljem, ki so utrpeli škodljive posledice zaradi svojih prijav, olajša uveljavljanje svojih pravic, predvsem z ukrepi pravne in finančne narave. Ko je v postopku pred Komisijo ugotovljeno, da prijavitelj izpolnjuje pogoje za zaščito, bi upravičenost uveljavljanja ukrepov morala veljati tudi za morebitne kasnejše povračilne ukrepe delodajalca, ki bi bili posledica prvotne prijave. Ponovni postopek pridobitve potrdila Komisije za vsak nadaljnji povračilni ukrep pa pod vprašaj postavlja doseganje ciljev zakona, da zaščiteni prijavitelji prejmejo ustrezno pomoč v čim krajšem času in brez dodatnih postopkov. Pri tem opozarjamo tudi na relativno

kratke roke, ki jih imajo prijavitelji za uveljavljanje svojih pravic oziroma za izpodbijanje aktov in dejanj delodajalca, tako da je zahteva po nadaljnjem dokazovanju upravičenosti do zaščite za prijavitelja škodljiva tudi v tem smislu. Enako velja tudi za druge težave prijaviteljev pri dodeljevanju brezplačne pravne pomoči, saj prijavitelji navadno nimajo časa in manevrskega prostora, da svojo upravičenost do zaščite dokazujejo še v ločenih postopkih.

Prejeli smo tudi več pripomb prijaviteljev, da delovno sodišče njihovo zadevo obravnava kot redni individualni delovni spor in ne upošteva vidikov ZZPri, predvsem zatrjevanja, da ukrep delodajalca (odpoved pogodbe o zaposlitvi) predstavlja povračilni ukrep v skladu z določbami zakona. Tako naj bi se v teh postopkih presojali le formalni razlogi odpovedi konkretne pogodbe o zaposlitvi, ne pa tudi druge okoliščine, ki jih zatrjuje prijavitelj, tj. okoliščine v zvezi s prijavo kršitev po ZZPri in zatrjevanimi povračilnimi ukrepi delodajalca. ZZPri v petem odstavku 22. člena določa, da se v postopkih pred sodiščem ali drugim organom v zvezi s škodo, ki jo je utrpel prijavitelj, domneva, da je škoda posledica povračilnega ukrepa zaradi prijave. **Če pa sodišče v delovnem sporu ne obravnava tudi vidikov ZZPri, potem sta navedena zakonska domneva in z njo povezano obrnjeno dokazno breme brezpredmetna, posebno sodno varstvo za zaščitene prijavitelje pa močno okrnjeno.** Konkretnih sodnih odločitev, ki bi se nanašale na zgornje navedbe, sicer nimamo, vendar pa pripombe prijaviteljev zagotovo predstavljajo indic, da bo to problematiko treba spremljati.

**Komisija je v skladu s 26. členom ZZPri pristojna za svetovanje prijaviteljem o pravnih možnostih in pomoč v upravnih in sodnih postopkih, zato bomo, ob sodelovanju s sodiščem in Ministrstvom za pravosodje, pripravili smernice in razlage v obliki priročnika, ki bo prijavitelje brez zapletov vodil skozi uveljavljanje njihovih pravic v postopkih zoper povračilne ukrepe delodajalca.** Februarja 2026 smo z navedenimi deležniki izvedli tudi skupni sestanek, na katerem smo predstavili dileme in izmenjali stališča v zvezi z uveljavljanjem zaščitnih in podpornih ukrepov v praksi. Dogovorili smo se, da bodo v bodoče potekala redna skupna srečanja za spremljanje razvoja tega področja in da se bodo vsebine, povezane z zaščito prijaviteljev in drugimi vidiki ZZPri, uvrstile na redno usposabljanje sodnikov v okviru Centra za izobraževanje v pravosodju.

## 6 NOVI AKCIJSKI NAČRT - PRILOŽNOST ZA KONKRETNEJŠE UKREPE ZA KREPITEV INTEGRITETE JAVNEGA IN ZASEBNEGA SEKTORJA V SLOVENIJI

---

28. marca 2025 so poslanci Državnega zbora RS po 21 letih odločili, da je na področju boja s korupcijo treba določiti nov nacionalni strateški okvir. Sprejeli so namreč novo Resolucijo o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (Resolucija), ki slovenski družbi omogoča, da svoje spopadanje s korupcijo utemelji na aktualnejših predpostavkah, kot so veljale za predhodno resolucijo, sprejeto leta 2004. S tem se je zapolnila vrzel manka nacionalnega strateškega protikorupcijskega dokumenta, ki smo ga deležniki, delujoči na področju preprečevanja korupcije, že nekaj let močno občutili. Z novosprejetim Akcijskim načrtom za uresničevanje Resolucije o preprečevanju korupcije (Akcijski načrt), ki smo ga 24. junija 2025 na podlagi Resolucije sprejeli na Komisiji, pa je načrtan prehod od strateškega deklariranja k operativnemu upravljanju korupcijskih tveganj v javnem in zasebnem sektorju.

Sprejem obeh strateških dokumentov predstavlja predvsem poskus modernizacije preventivnega protikorupcijskega pristopa, ki je v drugih, uspešnejših državah na področju preprečevanja korupcije že nekaj let prisoten, pri nas pa v določenih vidikih močno zaostaja, saj so bili preventivni instrumenti pogosto umeščeni v slovenski protikorupcijski pravni okvir kot posledica sprejetja mednarodnih protikorupcijskih standardov, redkeje pa so se oblikovali kot odziv slovenskega zakonodajalca na realne potrebe slovenske družbe po spopadanju s korupcijo.

**Novost aktualnega Akcijskega načrta je tako izrazit poudarek na integriteti - ne le kot temelju posameznika in organizacij, temveč tudi kot temelju družbe same.** Integriteta namreč ni zgolj lastnost posameznika (skladnost ravnanja z vrednotami in pravili in s tem varovalka, da ta ne ravna oportunistno) ali vodilo posameznih organizacij (ravnanje organizacije v skladu s predpisi). Le če so politike zgrajene na standardih integritete, mehanizmih ozaveščanja in odgovornosti, transparentnosti in notranjih kontrolah, lahko kot družba pričakujemo napredek.

**Akcijski načrt je v tem smislu pomemben zato, ker uvaja hkratno delovanje v smeri systemskega napredka na več ravneh. Ena raven je vzgojno-izobraževalna, kjer se oblikujejo vrednote in vedenjski vzorci otrok in mladostnikov.** Akcijski načrt namreč predvideva okrepitev ozaveščanja o integriteti med otroki in mladimi (preko sodelovanja s šolami, mediji in nevladnimi organizacijami) ter razvoj izobraževalnih modulov za študente, zlasti za ciljne skupine, ki bodo verjetno zaposlene v javnem sektorju. Vzporedno predvideva tudi vključitev integritete v učne načrte vrtcev in šol ter krepitev integritete med učitelji prek razvojnih nalog in nadgradnje pedagoških programov. S tem Akcijski načrt deluje v smeri dolgoročnega kulturnega premika, ki bi integriteti namenil osrednje mesto na vrednostni lestvici slehernega posameznika, posledično pa bi krepil družbeno ničelno toleranco do korupcije.

**Na drugi ravni, ki se nanaša na javno upravo s funkcionarji oziroma širši javni sektor, je delovanje usmerjeno predvsem v oblikovanje profesionalnih standardov ravnanja, temelječih na integriteti, ter ozaveščanje zaposlenih o njih.** Preko standardizacije znanj, vključno s standardi integritete, ki jih morajo vsi, ki delujejo v javnem sektorju, imeti, se zmanjšuje manevrski prostor, ki zaposlenim omogoča lastno interpretacijo pričakovanih standardov. Posledično se s tem tudi zmanjšuje število nenamernih kršitev zaradi nepoznavanja protikorupcijskih pravil (npr. o nasprotju interesov, darilih, lobiranju) ter krepi sposobnost prepoznavanja tveganj in boljša usposobljenost ustrezno se odzivati na etične dileme.

**Naslednja raven obsega vzpostavitev mehanizmov skladnosti, s katerimi se zagotavlja sledljivost, nadzor in možnost korekcij delovnih procesov (npr. postopkov zaposlovanja, oddaje javnih naročil, nakupov in/ali prodaj stvarnega premoženja države ali občine).** Z nadgradnjo načrtov integritete ter uveljavitvijo pooblaščenec za integriteto, zlasti na kritičnih področjih, kot so procesi razdeljevanja javnih sredstev, načrtovanja velikih infrastrukturnih projektov, upravljanja stvarnega premoženja in javnih naročil, je dolgoročno pričakovati prehod iz sedanjega dojemanja načrtov integritete kot birokratske ovire, s katero se spopadajo enkrat letno, ko se pripravlja letno poročilo Komisiji, na sistem kontinuiranega zagotavljanja skladnosti, ki je del rednih procesov poslovanja. Sistem kontinuiranega zagotavljanja skladnosti torej pomeni, da institucije kot nosilci delovnih procesov vnaprej, tudi na podlagi preteklih izkušenj, predvidijo tveganja za neintegritetno ravnanje v teh delovnih procesih (npr. nerazkritje poznanstva kandidata za zaposlitev, pri čemer je zaposleni član komisije za zaposlitev; oddaja stvarnega premoženja občine podjetju, katerega lastnik je v preteklosti posloval z županom, pri čemer je cena najema nižja, kot bi bila v primeru oddaje najem drugemu podjetju; nakup stvarnega premoženja od posameznika, ki je imel poslovne stike z ministrom, pod slabšimi tržnimi pogoji, kot če bi se stvarno premoženje kupilo od drugega ponudnika; neevidentiranje celotne dokumentacije v postopku javnega naročanja, kar onemogoča notranji reviziji na ministrstvu zaznati nepravilnosti, ki bi se drugače lahko odkrile) in za ta tveganja načrtujejo korekcije, ki bodo preprečile, da bi se tveganja uresničila, s tem pa povzročila instituciji škodo. Dolgoročno je s tem, ko se notranje kontrole oziroma načrt integritete začnejo uporabljati v praksi, pričakovati zmanjšanje priložnosti za korupcijo, hkrati pa se poveča operativna učinkovitost, da so postopki bolj predvidljivi in transparentni, tveganja za anomalije (kamor sodi tudi koruptivno ravnanje) pa je lažje zaznati in jih pravočasno preprečiti.

**Naslednja raven obsega okrepitev transparentnosti delovanja javnega sektorja preko vzpostavitve celovite zakonodajne sledi pri pripravi predpisov (s povezovanjem orodij za pripravo predpisov ter evidenc lobističnih stikov) in preko objave seznamov predstavnikov države oziroma občin v javnih subjektih in drugih tovrstnih mehanizmov.** To pomeni zahtevo po krepitvi odgovornosti vpetih v procese priprave predpisov oziroma upravljanja in nadzorovanja javnih subjektov, s tem pa tudi zmanjšanje sivega polja vplivanja na procese javnega odločanja. V tem primeru transparentnost ne bo zgolj krepila funkcijo nadzora, ki jo opravlja javnost, temveč bo omogočala tudi večjo disciplino deležnikov v procesu priprave predpisov oziroma upravljanja in nadzorovanja javnih subjektov, saj bodo morali biti bolj pozorni na utemeljevanje svojih odločitev. S tem se bo dolgoročno izboljšala kakovost njihovih določitev.

Novosprejeti Akcijski načrt je na eni strani priložnost, saj integriteto obravnava sistemsko: kot kombinacijo kulture, kompetenc, procesov ter sledljivosti. Njegova izvedba bi lahko pomenila dolgoročni premik k integriteti kot predvidljivem standardu delovanja posameznikov in javnih

institucij, v katerih posamezniki delujejo. Je pa vseeno pri njegovi izvedbi treba biti pozoren na zadostno kapaciteto nosilcev, ki bodo ukrepe Akcijskega načrta izvajali, ter na redno poročanje o uspešnosti izvajanja ukrepov. Zlasti slednje je pri predhodnem akcijskem načrtu izostalo in verjetno v določeni meri zaradi odsotnosti odgovornosti za rezultate doprineslo k dojetanju akcijskega načrta predvsem kot birokratskega orodja. Aktualni Akcijski načrt ima tukaj možnost, da bo s kazalniki za merjenje uspešnosti izvedbe ukrepov vztrajal pri njihovi dosledni izvedbi in pa sprotne prilagajanje ukrepov na podlagi stalnega merjenja učinkov ukrepov. Sprejet je namreč za obdobje petih let, kar Komisiji pri snovanju prihodnjega akcijskega načrta omogoča določeno mero fleksibilnost pri naslavljanju aktualnih razmer na področju spopadanja s korupcijo, upošteva uspešnost aktualnega Akcijskega načrta, pa tudi zrelosti naše družbe pri tem, v kolikšni meri bo Akcijski načrt izvedla.

# 7 IZKUŠNJE PRVEGA LETA PO NADGRADNJI NAČRTA INTEGRITETE: KAKO OD KONKRETNIH KRŠITEV K SISTEMSKIM SPREMEMBAM?

---

Novembra 2024 je Komisija sprejela nove Smernice za uresničevanje načrtov integritete (Smernice), s katerimi je želela temeljito prenoviti razumevanje in uporabo načrta integritete, orodja za obvladovanje korupcijskih tveganj, ki ga je v slovenski pravni prostor davnega leta 2004 prinesel že Zakon o preprečevanju korupcije<sup>2</sup>. Namreč, tako kot se zakonske določbe glede načrta integritete vse od leta 2004 niso spremenile, tako je tudi v praksi uresničevanje načrta integritete v veliki meri ostalo nespremenjeno in praviloma zreducirano na administrativno opravilo. Z novimi Smernicami pa je Komisija želela vzpostaviti nov pristop, v katerem je načrt integritete živ, strateški mehanizem upravljanja tveganj, in ne administrativni obrazec. Načrt integritete je torej želela postaviti ob bok programom skladnosti poslovanja, kot jih poznajo v institucijah zasebnega sektorja.

Načrt integritete je torej sistem, ki ga vzpostavi institucija, zato da bi lahko vnaprej prepoznala tveganja, povezana z njenim delovanjem (z delovnimi procesi), ki bi lahko instituciji povzročila škodo, če se uresničijo, zaradi nepravilnih (nezakonitih) odločitev institucije (npr. zaposlitev kandidata, ki ne izpolnjuje vseh pogojev za zaposlitev, ker se izpolnjevanje pogojev tekom zaposlitvenega postopka ni preverilo; oddaja javnega naročila ponudniku, čeprav ponudnik nima vseh dokazil, da bo lahko javno naročilo izpolnil, kar privede do zamude pri izvedbi naročila; nakup zemljišča za gradnjo šolske telovadnice od posameznika, ki je županov prijatelj, po višji ceni kot stane primerljivo sosednje zemljišče; priprava predloga zakona na način, da vsebuje nekatere določbe, pisane na kožo zgolj določenim podjetjem, ki so uspešno lobirala v ministrovem kabinetu, in niso v javnem interesu, pri čemer ne minister niti podjetja niso javnost seznanila z vplivanjem, pa bi v skladu z ZIntPK morala). Da bi institucija tveganja ustrezno obvladovala, v okviru načrta integritete načrtuje ukrepe, s katerimi želi: 1. preprečiti tveganja oziroma zmanjšati verjetnost njihovega nastanka, in/ali 2. zmanjšati obseg škode, ki jo lahko uresničena tveganja povzročijo. Da bi to dosegla, je Komisija predvsem okrepila vlogo pooblaščenca za integriteto, s čimer naj bi se predvsem okrepil strokovni položaj pooblaščenca in zagotovilo, da ima operativno vlogo. Nove naloge, ki so bile pooblaščencu naložene, tako po novem niso več zgolj zreducirane na koordinativno vlogo znotraj institucije pri snovanju vsebine načrta integritete.

Da bi institucijam olajšala prehod na novo razumevanje, predvsem pa izvajanje načrta integritete, je Komisija v letu 2025 pripravila Priročnik o uresničevanju načrta integritete, Koledar obveznosti po ZIntPK in ZZPri, kratek informativni video načrt integritete, za institucije pa je izvedla številna usposabljanja, kjer jim je predstavila nove Smernice in načine, kako se lahko pooblaščenci

---

<sup>2</sup> Zakon o preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. [2/04](#), [97/05](#) – odl. US, [20/06](#) – ZNOJF-1 in [33/07](#) – odl. US)

spopadejo z novimi nalogami, kot tudi načine, kako ustrezno prepoznavati tveganja in oblikovati ukrepe, ki naj postanejo del načrtov integritete institucij.

Čeprav so bili odzivi institucij pozitivni, pa **Komisija kljub temu zaznava izzive, povezane s krepitvijo načrta integritete kot strateškega, razvojnega in operativnega procesa**. Pri tem je predvsem pomembno izpostaviti **premalo operativne podpore in kadrovskih kapacitet znotraj institucij**, saj večina pooblaščenec nima specializiranega znanja (npr. s področja obvladovanja tveganj, pravnega znanja, kriznega upravljanja), prav tako pa tudi ne dovolj časa in orodij, kar omejuje učinkovitost implementacije njihovih nalog, s tem pa tudi načrta integritete. Nadalje, kljub zahtevam Smernic je v praksi težava še vedno **redno in kakovostno evidentiranje tveganj (registri tveganj pogosto niso posodobljeni)**, saj institucije še vedno niso pripravljene vložiti truda v razumevanje tega orodja in njegovo pravilno uporabo. Zato njihovo prepoznavanje tveganj ni dovolj kritično, saj je praviloma zreducirano na nekaj najbolj tipičnih tveganj, ki jih prepoznavajo tudi vse druge institucije (npr. skoraj vse institucije kot tveganje zapišejo odsotnost seznama daril, čeprav ga vse institucije morajo imeti že od leta 2004), prav tako pa ni usmerjeno v specifično njihovega delovanja (npr. institucije se med seboj razlikujejo glede na področja, na katerih delujejo, zato so nekatera tveganja lastna samo šolam - npr. tveganja, povezana z ocenjevanjem učencev, z inštruiranjem učencev - , ni pa teh tveganj mogoče najti pri drugih institucijah, kot so npr. ministrstva). V praksi je prav tako še vedno prisotna težava pri **spremljanju izvedbe ukrepov** in analizi, ali ti ukrepi dejansko zmanjšujejo tveganja. Četudi se je obveznost poročanja o uresničevanju načrta integritete s strani pooblaščenca vodstvu okrepila, in sicer naj bi se poročanje izvajalo četrtletno, s čimer bi se zagotovilo, da bi vodstvo lahko redno spremljalo izsledke delovanja pooblaščenca in drugih, vpetih v prepoznavanje tveganj ter načrtovanje ukrepov, pa vodstva institucij še vedno načrt integritete sprejemajo kot obveznost in ne kot orodje upravljanja, zaradi česar integriteta ni vključena v strateške odločitve, prav tako pa načrtu integritete potrebne pozornosti ne namenjajo niti nadzorstveni organi institucij.

Zato si v naslednjem obdobju na Komisiji želimo predvsem prehod od formalizma k dejanski uporabi načrta integritete, ki naj postane orodje upravljanja institucije, ne le zakonska obveznost. To pomeni, da se za potrebe uresničevanja načrta integritete v okviru institucije sistematično zbirajo podatki o kršitvah in tveganjih, ki se tudi analizirajo, da se delovanje na načrtu integritete povezuje z notranjo revizijo, kadrovanjem, upravljanjem drugih tveganj (poslovnih, finančnih, varnostnih ipd.) ter da se o vsem navedenem transparentno poroča, s čimer se omogoča instituciji, da spremlja in ocenjuje, ali ukrepi v praksi delujejo. Pri tem mora pooblaščenec postati samostojen strokovni nosilec funkcije, ki bo imel znotraj institucije jasna pooblastila (opredeljena tudi z internimi akti institucije), bo zaščiten pred pritiski (predvsem s strani sodelavcev in nadrejenih) in bo imel moč predlagati korektivne ukrepe. Prav tako je treba zagotoviti pravno ureditev statusa pooblaščenca na višjem nivoju, da bodo vse institucije pooblaščenca omogočale enak položaj. Na podlagi ugotovitev institucij v zvezi s tveganji in kršitvami ter uspešnostjo izvedbe ukrepov pa bodo lahko Komisija ali nadzorni organi tudi oblikovali spremembe zakonodaje, priporočila za celoten javni sektor ali nove smernice.

Dober primer takšne ureditve je sistem skladnosti v Slovenskem državnem holdingu (SDH), ki predvideva pooblaščenca za skladnost poslovanja in integriteto, katerega pristojnosti, standardi usposobljenosti, neodvisnost ter raven zaščite so zakonsko določeni. Pooblaščenec poroča upravi in nadzornemu svetu najmanj vsak tri mesece, vodi sistem spremljanja tveganj in skrbi za sprotno posodabljanje načrta – register tveganj se namreč posodablja vsaj polletno, celoten načrt pa se

revidira letno. SDH uporablja trimesstralna poročila o tveganjih in izvajanju ukrepov, ki jih obravnavata tako uprava kot nadzorni svet. Integriteta je integrirana v celotno delovanje SDH, saj se jo obravnava v povezavi s skladnostjo poslovanja, notranjo revizijo, kadrovanjem in upravljanjem tveganj.

**Nadgradnja načrta integritete je torej prinesla nek napredek, vendar njegova implementacija ostaja šibka. Ustrezna pravna ureditev položaja pooblaščenca za integriteto bi zato pomenila smiselno sistemsko nadgradnjo, podobno kot v gospodarstvu že delujoča funkcija pooblaščenca za skladnost poslovanja (*compliance officer*). Vendar pa je hkrati za nadgradnjo ključno, da institucije preidejo od obravnave posameznih kršitev k analizi vzorcev ter odpravi sistemskih vzrokov.**

## 8 KOMISIJA S PARTNERJI POSTAVILA KREPITEV INTEGRITETE DRUŽBE PREK VZGOJNO-IZOBRAŽEVALNEGA SISTEMA NA GLOBALNO RAVEN

---

Skozi leta je mnogo držav po svetu ugotovilo, da imajo aktivnosti za preprečevanje korupcije pri odraslih osebah omejen doseg. So učinkovite in nujne pri ozaveščanju, torej povečevanju vedenja/poznavanja, manj pa pri vzpostavljanju ničelne tolerance do korupcije, saj je ta odvisna od posameznikovih osebnih prepričanj. Glede na dejstvo, da se temeljna posameznikova prepričanja in stališča oziroma še bolj vrednote oblikujejo v otroštvu in mladosti, se vedno več držav odloča za izvedbo aktivnosti za preprečevanje korupcije z mladimi, nekatere pa tudi z otroci.

**Trend širitve programov za preprečevanje korupcije na mlade je prisoten tudi v mednarodnem prostoru, med drugim je to kot priložnost za nadgradnjo boja proti korupciji prepoznala Organizacija Združenih narodov z njenim Uradom za droge in kriminal (UNODC), ki je pristojen za področje boja proti korupciji. UNODC je pred nekaj leti ustanovil GRACE iniciativo prav z namenom približati preprečevanje korupcije mladim prek izobraževanja, v zadnjem času pa je GRACE svoje programe nadgradila z vsebinami o integriteti in spodbujanjem integritete pri otrocih in mladih.**

Enak izziv pri ustaljenih mehanizmih preprečevanja korupcije in doseganju ničelne tolerance do korupcije pri odraslih smo prepoznali tudi na Komisiji, a smo v primerjavi z drugimi državami v Sloveniji s pomočjo partnerjev – Zavoda RS za šolstvo (ZRSŠ), Ministrstva za vzgojo in izobraževanje, Inšpektorata za šolstvo, Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in inovacije, pedagoških fakultete v Ljubljani, Mariboru in na Primorskem, Filozofske fakultete v Ljubljani ter Fakultete za upravo – stopili še korak dlje. V svetu mlade izobražujejo povečini o korupciji in njenih škodljivih učinkih, aktivnosti so v učni sistem pogosto vključene kot dodatne vsebine in ne neposredno kot del učnega programa. **V Sloveniji pa smo si v okviru projekta Integriteta: skupni cilj generacij zadali cilj ne samo okrepiti zavedanje mladih o korupciji, temveč okrepiti njihovo integriteto, in sicer prek vključitev vsebin za krepitev integritete otrok in mladih v celoten vzgojno-izobraževalni sistem.**

V okviru projekta Integriteta: skupni cilj generacij smo na Komisiji skupaj z ZRSŠ oblikovali izhodišča za vključevanje vsebin integritete v vzgojno-izobraževalnih zavodih in v letih 2021–2023 skupaj z izbranimi vrtci in osnovnimi šolami izvedli pilotni projekt, s katerim smo preizkusili, ali se načrtovana izhodišča za vključevanje vsebin integritete v šolski sistem izkažejo kot primerna tudi v praksi. Projekt je bil zasnovan tudi za pridobitev dobrih praks pri vključevanju vsebin integritete v vrtce, osnovne in srednje šole.

Pilotni projekt je potrdil zastavljena izhodišča glede vključevanja vsebin integritete v učno snov, tako z vidika načina dela kot vsebin, ki jih je predvidel (več informacij o Pilotnem projektu za krepitev integritete otrok v šolah je na voljo v letnih poročilih Komisije 2021–2023). Zaradi

uspešnosti pilotnega projekta je po njegovem zaključku ZRSŠ nadgradil aktivnosti z razvojno nalogo (Razvojna naloga Celostni razvoj in etika vzgojno-izobraževalnih zavodov, 2023–2026), ki predstavlja prvi korak v postopku formalnega vključevanja vsebin integritete v šolski sistem na nacionalni ravni. Na Komisiji pa smo se osredotočili na iskanje možnosti za vključitev integritete v visokošolsko izobraževanje.

Zaradi dobrih rezultatov in odzivov vseh udeleženi v pilotnem projektu, ki so v njem sodelovali, vključno otrok, smo na Komisiji podali pobudo, da bi idejo o krepitvi integritete v družbi prek vzgojno-izobraževalnega sistema prenesli na globalno raven, saj se z zagotavljanjem ničelne tolerance do korupcije v družbi spopada večina držav. Eden od načinov, kako doseči globalni učinek na področju boja proti korupciji, je z oblikovanjem resolucije UNODC. Na Komisiji smo k sooblikovanju take resolucije pritegnili še avstrijski Urad za boj proti korupciji (BAK), ki sam izvaja aktivnosti za preprečevanje korupcije z mladimi v srednjih in višjih šolah, kasneje pa se nam je kot partner v procesu pridružil tudi Čile.

Resolucija, ki smo jo omenjene tri države predlagale v sprejem na konferenci držav podpisnic Konvencije Združenih narodov proti korupciji (COSP UNCAC), temelji na naslednjih osnovnih izhodiščih:

- Ničelna toleranca do korupcije v družbi je odvisna od vrednotnega sistema posameznikov, ki jo sestavljajo.
- Integriteta kot skupek vrlin in vrednot predstavlja protipol korupciji, ničelna toleranca do korupcije se zato oblikuje z razvojem in krepitvijo integritete. Slednja se začne oblikovati že v otroštvu.
- Otroke in mlade je treba naslavljati z vsebinami za krepitev integritete med celotnim odraščanjem, za to je primeren vzgojno-izobraževalni sistem, v katerega je otrok vključen od vrtca do fakultete.
- Vsebine morajo biti primerne otrokovi starosti in mentalnemu razvoju ter temeljiti na interaktivnosti in aktivnem vključevanju otroka.
- Učitelji morajo biti ozaveščeni in opolnomočeni, da sami oblikujejo in izvajajo aktivnosti za krepitev integritete znotraj obstoječega rednega učnega programa. Predstavljati morajo zgled integritetnega posameznika in integritetnega ravnanja, saj se integriteto uči predvsem tudi z zgledom.
- Vodstvo šole in vsi ostali zaposleni morajo spodbujati oblikovanje kulture integritete v vzgojno-izobraževalnem zavodu, da se ustvari primerno okolje za krepitev integritete otrok.
- Za mlade je pomembno, da razumejo, kaj je korupcija in kakšni so načini aktivnega preprečevanja korupcije.
- Preprečevanje korupcije mora potekati z vključevanjem celotne družbe, da je učinkovito. Tako je pomembno tudi vključevanje nevladnih organizacij, akademikov in medijev, še posebej tudi v aktivnosti ozaveščanja o preprečevanju korupcije pri mladih.
- Za komunikacijo z mladimi glede integritete in preprečevanja korupcije je treba uporabljati sodobna komunikacijska orodja, ki jih uporabljajo mladi sami, kot npr. družabne medije ipd.

- S krepitvijo integritete posameznikov in družbe prek izobraževalnega sistema in ozaveščanjem o preprečevanju korupcije narašča tudi integriteta državnih organov in s tem javno zaupanje vanje.

V jeseni 2025 so na sedežu UNODC na Dunaju potekala intenzivna pogajanja Slovenije, Avstrije in Čila z drugimi državami podpisnicami UNCAC. Besedilo resolucije mora namreč ustrezati vsaki državi podpisnici, saj se resolucije COSP UNCAC praviloma sprejemajo s konsenzom, le izjemoma z glasovanjem. Decembra 2025 pa je bila na konferenci držav pogodbenic, ki je potekala v Dohi, Katar, resolucija končno tudi sprejeta, s končnim naslovom (v neuradnem slovenskem prevodu) *Krepitev izobraževalnih dejavnosti in programov o etičnih vrednotah, integriteti in preprečevanju korupcije za otroke in mlade kot pomemben steber preprečevanja korupcije in krepitve zaupanja v javne institucije.*

**Slovenija, Avstrija in Čile so s tem podale razširitev in nadgradnjo pojmovanja krepitve integritete otrok in mladih v mednarodnem prostoru preprečevanja korupcije in prek resolucije podale tudi osnovna izhodišča za izvedbo aktivnosti oziroma programov za krepitve integritete.**

## *Ocena stanja Komisije za preprečevanje korupcije 2025*

Izdajatelj: Komisija za preprečevanje korupcije

Pri pripravi Ocene stanja so sodelovali zaposleni na Komisiji in senat Komisije.

Lektoriranje: Barbara Eržen, Maša Jesenšek

Oblikovanje in prelom: Maša Jesenšek, Nina Wabra Jakič

Tisk: Prima IP, d. o. o.

Naklada: 6 izvodov

Ljubljana, marec 2026

Letna poročila, Ocena stanja in druge publikacije Komisije za preprečevanje korupcije so objavljeni tudi na spletnih straneh [www.kpk-rs.si](http://www.kpk-rs.si). Reproduciranje delov Poročila je dovoljeno z navedbo vira.

ISSN 2820-6584 (tiskana različica)

ISSN 2820-6576 (spletna različica)



**KPK** REPUBLIKA SLOVENIJA  
KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE  
KORUPCIJE

INTEGRITETA | ODGOVORNOST | TRANSPARENTNOST