



# KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

REPUBLIKA SLOVENIJA

Številka: 06210-976/2012-26 02002  
06210-677/2012  
Datum: 21/02/2014

---

## CENTER ZA DEMOKRATIČNI NADZOR NAD OBOROŽENIMI SILAMI IN MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE, POLICIJA - KRŠITEV ZIntPK- ZAKLJUČNE UGOTOVITVE O POSAMEZNEM PRIMERU

### A / Podatki o pričetku postopka (na podlagi prijave, na lastno pobudo, na podlagi zahteve pristojnega organa)

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: komisija) je postopek o sumu korupcije pričela na podlagi prijave, ki jo je prejela dne 26. 11. 2012. Prijava Stanislavu Venigerju, sedanjemu generalnemu direktorju Policije, očita, da se je v času od 2008 do 2012 nezakonito in neupravičeno premoženjsko okoristil z lažnim prikazovanjem službenih poti iz Ljubljane v Ženevo, kjer je sedež Centra za demokratični nadzor nad oboroženimi silami - DCAF (naloge je izvajal v regionalni pisarni v Ljubljani) in na ta način oškodoval državni proračun za okoli 1.000 EUR mesečno. Pred tem je komisija 22. 8. 2012 prejela vsebinsko podobno prijavo, ki je očitala nezakonito napotitev dveh javnih uslužbencev policije v DCAF Ljubljana.

### B / Povzetek dejanskega stanja

#### B.1. Izvedena dejanja v postopku preverjanja dejstev in okoliščin

Komisija je zaradi razjasnitve dejanskega stanja:

- zahtevala in pridobila podatke ter dokumentacijo od Ministrstva za notranje zadeve (v nadaljevanju: MNZ),
- zahtevala in pridobila podatke ter dokumentacijo od Ministrstva za zunanje zadeve (v nadaljevanju: MZZ),
- vpogledala v AJPES, aplikacijo SUPERVIZOR, e-poizvedbe ZZZS ter spletno stran MNZ [http://www.mnz.gov.si/fileadmin/mpju.gov.si/pageuploads/SOUS/mnenja/izvajanje\\_95\\_clena\\_ZJU.pdf](http://www.mnz.gov.si/fileadmin/mpju.gov.si/pageuploads/SOUS/mnenja/izvajanje_95_clena_ZJU.pdf),
- sestala s predstavniki MNZ in predstavnikom Državnega pravobranilstva RS,
- vpogledala v mnenje enega od javnih uslužbencev, ki mu je bilo odrejeno delo v DCAF Ljubljana.

Na podlagi pridobljene dokumentacije je komisija, potem ko je ugotovila določene nepravilnosti/kršitve, ki zadevajo sklenitev Dogovora o sodelovanju in partnerstvu med MNZ in DCAF (v nadaljevanju: Dogovor), **22. 8. 2013 sprejela vmesne ugotovitve ter sklep:**

- da se ministru za notranje zadeve v skladu s četrto alinejo prvega odstavka 13.a člena ZIntPK da obrazložena pobuda za izvedbo strokovnega nadzora/revizije v zvezi s sklenitvijo Dogovora in posledicami/obvezami, ki zadevajo MNZ,
- da se z ugotovitvami komisije seznanijo Računsko sodišče RS.

Po prejemu odgovora MNZ, ki je opravilo revizijo - Pravilnost izvajanja nalog Ministrstva za notranje zadeve in Policije kot organa v sestavi ministrstva, povezanih s sodelovanjem ministrstva s Centrom za demokratični nadzor nad oboroženimi silami (DCAF) Ženeva in Inštitutom za demokratični nadzor nad oboroženimi silami Ljubljana (DCAF Ljubljana), je komisija **12. 12. 2013 sprejela druge vmesne ugotovitve** ter sklep, da se ministra za notranje pozove, da komisiji predloži odzivna poročila nosilcev področij, saj je revizija ugotovila pomanjkljivosti oziroma nepravilnosti na vseh pregledanih področjih.

## **B.2. Ugotovljena dejstva in okoliščine**

Iz pridobljenih podatkov in dokumentacije izhajajo še naslednja ključna dejstva:

- MNZ je po opravljeni reviziji pristopilo k izvrševanju ukrepov in: a) opravilo vsebinski pregled Dogovora ter pripravilo osnutek sprememb in dopolnitev, ki je še v notranjem usklajevanju; b) pripravilo osnutek Pravilnika o napotitvi uslužbencev Policije v druge organizacije, ki je prav tako še v fazi usklajevanja; c) vzpostavilo zakonito stanje in uredilo status dveh javnih uslužbencev, ki jima je bilo odrejeno delo v DCAF Ljubljana; č) poravnana je bila uporabnina za prostore, ki jih je DCAF Ljubljana uporabljal brez plačila; d) v bodoče se bo v primeru napotitve v druge organizacije na podlagi Zakona o organiziranosti in delu v policiji v primeru, da bodo napotitve v RS, uslužbencem izplačevala plača v skladu z ZSPJS, v primeru, da bodo napoteni v tujino, pa v skladu z Uredbo o plačah in drugih prejemkih javnih uslužbencev za delo v tujini; e) postopek na Vladi RS za sklenitev Memoranduma s PCC SEE je ustavljen,
- v zvezi z vračilom preveč izplačanih plač javnima uslužbencema Stanislavu Venigerju in Antonu Travnerju je MNZ pripravilo osnutek dogovora o povračilu neupravičeno izplačanega dela plače za čas, ko sta javna uslužbenca prejemale plačo za delo v Ženevi. Komisija je menila, da ne gre za celoten znesek, ki bi ga morala javna uslužbenca vrniti, saj pri tem ni upoštevan znesek, ki sta ga javna uslužbenca, po mnenju komisije neupravičeno, prejemale na podlagi Uredbe o plačah in drugih prejemkih javnih uslužbencev za delo v tujini, saj je šlo za napotitev v subjekt, za katerega se je izkazalo, da ni mednarodna organizacija v skladu z določili Zakona o napotitvi oseb v mednarodne civilne misije in mednarodne organizacije. MNZ je komisiji pojasnilo, da iz podatkov, s katerimi razpolaga, ne izhaja, da sta napotena javna uslužbenca vedela ali bi bila morala vedeti, da je napotitev nezakonita. Glede na to odgovornosti za nezakonito ravnanje ne more očitati njima, temveč odgovornim osebam, ki so o napotitvi odločale. V zvezi s tem se jim je odprlo tudi vprašanje, ali ne bi kazalo preučiti možnosti uveljavljanja odškodninske odgovornosti teh oseb, pri čemer pa je treba zopet upoštevati, da bi bilo za odškodninsko odgovornost potrebno dokazati sklep ali hudo malomarnost. Stanislav Veniger je pripravljen skleniti dogovor o vračilu preveč izplačane plače za čas, ko je prejemal plačo na podlagi koeficienta za Ženevo, čeprav je zahtevek ministrstva deloma že zastaral. Ta del vračila ima tudi nesporno pravno podlago, saj bi bila napotena javna uslužbenca morala vedeti, da prejmeta previsoko plačo. Višje vračilo pa generalni direktor Policije zavrača, saj meni, da bi z vračilom priznal tudi odgovornost za odločitve, ki niso bile v njegovi pristojnosti in za katere se ne čuti krivega. V poštev bi prišla tožba, katere izid pa bi bil za državo izrazito negotov, saj se ministrstvu zastavlja vprašanje pravne podlage za zahtevek po vračilu. Napotena javna uslužbenca sta v dobri veri opravljala delo, na katero sta bila napotena in šele naknadno se je izkazalo, da za napotitev ni bilo formalne pravne podlage. Možnost rešitve je arbitražna, vsaka stran bi imenovala enega arbitra (ministrstvo bi imenovalo uglednega pravnega strokovnjaka), oba arbitra pa bi nato skupaj določila tretjega. Na ta način bi se država izognila dolgotrajnemu in tveganemu sodnemu postopku ter tožbi z vprašljivo pravno podlago, zagotovljena

pa bi bila pravno korektna rešitev zadeve, saj bi arbitražna odločila skladno z veljavnim pravnim redom, obe strani pa bi se že vnaprej zavezali, da bosta arbitražno odločitev spoštovali.

### **B.3. Relevantno pravo**

\*\*\*\*

#### **Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije** (uradno prečiščeno besedilo) (ZIntPK-UPB2) (Uradni list RS, št. 69/11)

#### 4. člen

(pomen izrazov)

Izrazi, uporabljeni v tem zakonu, imajo naslednji pomen:

1. »korupcija« je vsaka kršitev dolžnega ravnanja uradnih in odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenih, ponujene ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega;

V predmetni zadevi so bile pri izvedbi revizije uporabljene naslednje pravne podlage (na kršitev nekaterih od navedenih predpisov je komisija opozorila že v vmesnih ugotovitvah o konkretnem primeru z dne 22. 8. 2013): Zakon o zunanjih zadevah; Zakon o napotitvi oseb v mednarodne civilne misije in mednarodne organizacije; Zakon o policiji; Zakon o organiziranosti in delu v policiji; Zakon o notranjih zadevah; Zakon o javnih uslužbencih; Zakon o delovnih razmerjih, Zakon o sistemu plač v javnem sektorju; Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin; Zakon o poslovnih stavbah in poslovnih prostorih; Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije; Pravilnik o napotitvi javnih uslužbencev MNZ in organov v sestavi v mednarodne civilne misije in mednarodne organizacije; Uredba o plačah in drugih prejemkih javnih uslužbencev za delo v tujini; Uredba o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin; Pravilnik o uporabi in vzdrževanju službenih vozil MNZ – Policije; Navodilo o dodeljevanju in uporabi opreme za mobilno komuniciranje in storitvah mobilne telefonije; Odredba o delih, ki jih policist ne sme opravljati; Pravilnik o delih, ki jih policist ne sme opravljati.

### **C / Ocena dejstev in okoliščin z vidika določb ZIntPK**

Komisija je že tekom postopka opozorila na nepravilnosti in predlagala ministru za notranje zadeve, da izvede določene aktivnosti. V ta namen je bila opravljena notranja revizija, ki je odkrila vrsto nepravilnosti in pomanjkljivosti v zadevi DCAF, odsotnost pravne podlage za napotitev javnih uslužbencev v DCAF Ljubljana pa je nadalje od komisije terjala, da tudi sama ministru predlaga, da prouči možnost vračila preveč izplačanih plač.

Komisija je že tekom postopka ugotovila, da glede na oddaljenost dogodka in ugotovljeno dejansko stanje, o kršitvi dolžnega ravnanja točno določene uradne osebe ni mogoče govoriti, upoštevajoč, da so se dogodki/ravnanja odvijali od leta 2007 dalje (namera o podpisu Dogovora; seznanitev Vlade RS z namero; podpis Dogovora s strani Dragutina Mateja, takratnega ministra za notranje zadeve; podpis pogodb o zaposlitvi s strani Jožeta Romška, takratnega generalnega direktorja Policije; mnenje Dragice Povh, takratne vodje Službe za notranjo revizijo MNZ; seznanitev Damjana Laha, takratnega v.d. generalnega sekretarja o ugotovitvah notranje revizije; podpis sklepa o odreditvi drugega dela s strani Stanislava Venigerja, sedanjega generalnega direktorja Policije, ...). Pridobljena dokumentacija namreč izkazuje, da je bilo v sam proces/projekt odločanja/revidiranja/nadziranja DCAF vključenih več oseb, je pa hkrati moč ugotoviti, da že pri sami sklenitvi, in verjetno tudi nameri, ni bila upoštevana jasna določba ZNOMCMO o upravičenosti do napotitve javnih uslužbencev v mednarodne civilne misije in mednarodne organizacije, s tem pa je bilo javnima uslužbencema omogočeno, da sta bila deležna pravic/sredstev, ki jima ob pravilnem izvrševanju Dogovora in ZNOMCMO ne bi šle.

Odločitev o tem, ali bodo zoper odgovorne osebe vloženi odškodninski zahtevki, je na strani ministrstva. Najmanj, pri čem pa ministrstvo mora vztrajati je, da oba javna uslužbenca vrneta preveč izplačane plače za obdobje, ko sta prejemale plačo za delo v Ženevi, čeprav dela tam očitno nikoli nista opravljala. Ne glede na to, da je del terjatve ministrstva že zastaral, gre za javna uslužbenca, ki sta že takrat zasedala visoka delovna mesta v ministrstvu, eden od njiju je danes generalni direktor Policije, zato se od njiju povsem legitimno pričakuje, da bosta v proračun vrnila nekaj, do česar nista bila upravičena in sta za to tudi vedela.

Ministrstvo izpostavlja vprašanje pravne podlage, ki bi od države opravičevala vračilo preveč izplačanih plač. SNAP v zvezi s tem meni, da ne gre toliko za vprašanje, ali sta javna uslužbenca takrat vedela, da prejmeta previsoko plačo, ampak za vprašanje enake obravnave vseh javnih uslužbencev, ki so na kakršen koli način prejemale plačo, sicer določeno v pogodbi o zaposlitvi, vendar je bila le-ta določena v nasprotju s prisilnimi predpisi (Višje delovno in socialno sodišče tako v individualnem delovnem sporu, ki ga je sicer sprožila javna uslužbenka, v sodbi opr.št. Pdp 705/2013, z dne 15. 11. 2013 navaja, da je namen določbe 5. odstavek 3. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju<sup>1</sup>, da uporabnik javnega proračuna delavcu zagotovi plačo v višini, ki je utemeljena v pravnih predpisih. Tako pogodbeno določila o prenizki kot tudi pogodbeno določila o previsoki plači so, upoštevajoč 88. člen Obligacijskega zakonika, nična, ker so v nasprotju s prisilnimi predpisi). Na tem mestu zato ni odveč primerjava z javnimi uslužbenci, ki jim je bil npr. pri prevedbi plače napačno, hote ali nehoote, določen višji plačni razred, kot bi jim bi moral biti določen v skladu s predpisi, pa so tudi ti uslužbenci zavezani vrniti preveč izplačan znesek, saj so prejemale nekaj, do česar niso bili upravičeni in so bili s tem neupravičeno privilegirani v primerjavi s tistimi javnimi uslužbenci, ki jim je bila plača določena pravilno. V predmetni zadevi odgovornosti javnima uslužbencema za določitev plače v nasprotju z zakonom verjetno res ni mogoče pripisati, vendar dejstvo je, da sta prejemale plačo, do katere nista bila upravičena, saj nista bila napotena v mednarodno organizacijo (ob tem velja dodati, da sta javna uslužbenca od aprila 2009 dalje, ko sta bila sklenjena aneksa k pogodbi o zaposlitvi, prejemale plačo za delo v tujini, pri čemer je bil sicer upoštevan indeks življenjskih stroškov iz Uredbe o plačah in drugih prejemkih javnih uslužbencev za delo v tujini za Ljubljano, vendar je hkrati potrebno ugotoviti, da sta delo opravljala pri subjektu, s sedežem v Ljubljani, ki je pravno organizacijsko oblikovan kot zavod, torej kot subjekt zasebnega prava s svojo pravno subjektiviteto). Resda je bilo to ugotovljeno šele nekaj let kasneje, vendarle po mnenju SNAP to ne zmanjšuje pomembnosti in nenazadnje tudi sistemske rešitve problema preveč izplačanih plač, saj se s tem pojavijo/nastajajo tveganja, da bi se, lahko tudi namerno, dogajalo, da bi se javnemu uslužbencu v nasprotju s predpisi določila višja plača, ki pa nato nikoli ne bi vrnjena z utemeljitvijo, da javni uslužbenec tega ni vedel ali da je prišlo do nenaмерne napake pri določitvi plače.

Sklepno SNAP zaključuje, da je predmetna zadeva izpostavila vprašanje netransparentnega delovanja/postopanja javnega sektorja v primeru, ko je sicer potrebno zagotoviti sodelovanje predstavnikov Republike Slovenije na mednarodnem področju. Odsotnost sodelovanja tudi z drugimi državnimi organi je privedla do tega, da ni obstajala pravna podlaga za sodelovanje na način, kot je bil v nadaljevanju izveden, odsotnost pravne podlage pa je prinesla tudi vrsto drugih nepravilnosti/nezakonitosti. MNZ je k odpravljanju tveganj in vzpostavitvi pravilnosti poslovanja že pristopil, nerešeno ostaja predvsem še vprašanje vračila dela plače.

#### **D / Predlog senatu komisije in utemeljitev predloga:**

---

<sup>1</sup> Če je določilo o plači v pogodbi o zaposlitvi, odločbi oziroma sklepu v nasprotju s tretjim odstavkom tega člena (v pogodbi o zaposlitvi, odločbi oziroma sklepu se javnemu uslužbencu in funkcionarju ne sme določiti plače v drugačni višini, kot je določena z zakonom, predpisi in drugimi akti, izdanimi na njihovi podlagi ter kolektivnimi pogodbami), se uporabljajo določbe zakonov, predpisov in drugih aktov, izdanih na njihovi podlagi ter kolektivnimi pogodbami, s katerimi je določena plača javnega uslužbenca ali funkcionarja, kot sestavni del te pogodbe, odločbe ali sklepa.

Glede na navedeno SNAP predlaga, da se postopek ustavi. MNZ se hkrati posreduje stališče komisije v zvezi s predlogom vračila preveč izplačanih plač ter se zaprosi za povratno informacijo o odločitvi in realizaciji sprejete odločitve in sicer v roku treh mesecev z odstavkom, da lahko komisija v zvezi s to zadevo v nadaljevanju uvede postopek iz prvega odstavka 13. člena ZIntPK in sprejme enega od aktov iz petega odstavka 13. člena ZIntPK.

Pripravil/a:  
Romana BERČIČ

\*\*\*\*

Senat komisije je na podlagi vpogleda v vsebino zadeve na seji dne 25. 2. 2014 sprejel sklep, da se postopek ustavi, MNZ se hkrati posreduje stališče komisije v zvezi s predlogom vračila preveč izplačanih plač ter se zaprosi za povratno informacijo o odločitvi in realizaciji sprejete odločitve in sicer v roku treh mesecev z odstavkom, da lahko komisija v zvezi s to zadevo v nadaljevanju uvede postopek iz prvega odstavka 13. člena ZIntPK in sprejme enega od aktov iz petega odstavka 13. člena ZIntPK.

Senat komisije je odločal v sestavi: Goran Klemenčič (predsednik), Rok Praprotnik (namestnik predsednika) in dr. Liljana Selinšek (namestnica predsednika).

Odločitev je bila sprejeta: soglasno.

Komisija naslovnika/e posebej opozarja na dolžnost varovanja osebnih podatkov in na zaščito interesov postopka Komisije oziroma varovanje postopkovne tajnosti v tej zadevi. Razkritje podatkov nepooblaščenim tretjim osebam ali javnosti pomeni kaznivo dejanje Kršitve tajnosti postopka po 287. členu KZ-1.

Vložiti:

- zbirka dok. gradiva.



Goran Klemenčič  
PRESEDNIK