



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

INŠPEKTORAT ZA JAVNI SEKTOR

Tržaška 21, 1000 Ljubljana

www.ijs.gov.si

E: gp.ijs@gov.si

T: 01 478 83 84

P O R O Č I L O

O DELU INŠPEKTORATA ZA JAVNI SEKTOR V LETU 2017

Ljubljana, marec 2018

VSEBINA

1	UVOD	5
2	KADROVSKA ZASEDBA V OBDOBJU 2009 - 2017	6
3	OBSEG REŠEVANJA ZADEV V OBDOBJU 2012 - 2017	8
3.1	OBSEG REŠEVANJA ZADEV UI	8
3.2	OBSEG REŠEVANJA ZADEV ISJU	9
4	IZVAJANJE STRATEŠKIH USMERITEV IN PRIORITET V LETU 2017	10
5	DELOVANJE UPRAVNE INŠPEKCIJE V LETU 2017	11
5.1	PRIJAVE DOMNEVNIH KRŠITEV ZAKONODAJE V LETU 2017	11
5.2	REŠENE ZADEVE IN UGOTOVLJENE KRŠITVE V LETU 2017	12
5.2.1	Rešene zadeve po podskupinah javnega sektorja	12
5.2.2	Najpogosteje ugotovljene kršitve in odrejeni ukrepi v izvajanju ZUP	14
5.2.3	Najpogosteje ugotovljene kršitve in odrejeni ukrepi v izvajanju UUP	16
5.2.4	Najpogosteje ugotovljene kršitve in odrejeni ukrepi v izvajanju ZDIJZ	18
5.2.5	Način zaključka zadev	19
5.2.6	Hitri prekrškovni postopek	20
5.3	IZVLEČKI IZ NAJPOMEMBNEJŠIH ZAPISNIKOV	20
5.3.1	Kršitve Zakona o upravnem postopku (ZUP)	20
5.3.1.1	Kršitve načela ekonomičnosti	20
5.3.1.2	Kršitve načela zaslišanja stranke	20
5.3.1.3	Kršitve načela varstva pravic strank	21
5.3.1.4	Kršitve instruktorskih rokov	21
5.3.1.5	Nepravilnosti pri izdelovanju odločb	22
5.3.1.5.1	Uvodi odločb	22
5.3.1.5.2	Izreki odločb	22
5.3.1.5.3	Obrazložitev odločb	23
5.3.1.5.4	Pouk o pravnem sredstvu	23
5.3.1.5.5	Podpisi odločb	23
5.3.1.6	Nepravilnosti pri vročanju dokumentov	23
5.3.1.7	Nepravilnosti pri izdelovanju zapisnikov	24
5.3.1.8	Nepravilnosti pri poslovanju z vlogo v upravnem postopku	24
5.3.1.9	Nepravilnosti pri izvajanju določb 28. in 30. člena ZUP (pooblastila za vodenje in odločanje v upravnem postopku)	26
5.3.1.10	Izdelovanje vabil v upravnem postopku	26
5.3.1.11	Nepravilnosti pri poslovanju s prejetimi pritožbami	26
5.3.2	Kršitve Uredbe o upravnem poslovanju (UUP)	27
5.3.2.1	Nepravilnosti pri evidentiranju lastnih in izhodnih dokumentov	27
5.3.2.2	Nepravilnosti pri poslovanju s prejemno štampiljko	27
5.3.2.3	Nepravilnosti pri pisarniških odredbah za vročitev dokumentov	27
5.3.2.4	Nepravilnosti pri evidentiranju prejetih dokumentov	27
5.3.2.5	Nepravilnosti pri oblikovnih značilnostih dokumentov	27
5.3.2.6	Nepravilnosti pri ovojju zadev	27
5.3.2.7	Nepravilnosti pri odgovarjanju na prejete dopise	27
5.3.2.8	Nepravilnosti pri izdajanju pooblastil na podlagi 4. člena UUP	28
5.4	ZAZNANE SISTEMSKNE NEPRAVILNOSTI IN DANE POBUDE	28
5.4.1	Sistemske nepravilnosti	28
5.4.1.1	Ugotovitve sistemskih nadzorov na Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje, Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije	28
5.4.1.1.1	Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije	29

5.4.1.1.2	Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije.....	29
5.4.1.1.3	Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje	30
5.4.1.2	Ugotovitve sistemskega nadzora na Ministrstvu za delo, družino socialne zadeve in enake možnosti.....	31
5.4.1.3	Ugotovitve prioritetnega nadzora na Inšpektoratu RS za okolje in prostor	32
5.4.1.4	Ugotovitve prioritetnega nadzora na Ministrstvu za kulturo	33
5.4.1.5	Ugotovitve prioritetnega nadzora na Ministrstvu za zdravje	33
5.4.2	Dane pobude pristojnim ministrstvom.....	34
5.4.2.1	Pobuda Ministrstvu za zdravje v zvezi z Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije.....	34
5.4.2.2	Pobuda Ministrstvu za delo, družino in enake možnosti v zvezi z Zavodom Republike Slovenije za zaposlovanje	34
5.4.2.3	Pobuda Ministrstvu za delo, družino in enake možnosti v zvezi z Zavodom za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije.....	34
5.4.2.4	Pobuda Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo za spremembo Zakona o gostinstvu ..	35
5.4.2.5	Pobuda Ministrstvu za kulturo za spremembo Zakona o medijih	35
5.4.2.6	Pobuda Ministrstvo za infrastrukturo za spremembo Uredbe o načinu izvajanja gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu in o koncesiji te javne službe	35
5.4.2.7	Pobuda Ministrstvu za okolje in prostor za spremembo Zakona o evidentiranju nepremičnin ...	36
6	DELOVANJE INŠPEKCIJE ZA SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV V LETU 2017	36
6.1	PRIJAVE DOMNEVNIH KRŠITEV ZAKONODAJE V LETU 2017	36
6.2	REŠENE ZADEVE IN UGOTOVLJENE KRŠITVE V LETU 2017	37
6.2.1	<i>Rešene zadeve po podskupinah javnega sektorja.....</i>	<i>37</i>
6.2.2	<i>Najpogosteje ugotovljene nepravilnosti in predlagani ukrepi v izvajanju ZJU</i>	<i>39</i>
6.2.3	<i>Najpogosteje ugotovljene nepravilnosti in izrečeni ukrepi v izvajanju ZSPJS.....</i>	<i>41</i>
6.2.4	<i>Način zaključka zadev</i>	<i>43</i>
6.2.5	<i>Javnofinančni učinki izrečenih ukrepov predstojnikom</i>	<i>44</i>
6.2.6	<i>Hitri prekrškovni postopek.....</i>	<i>44</i>
6.2.7	<i>Ugovori na ugotovitve inšpektorjev v izvajanju ZJU in ZSPJS.....</i>	<i>44</i>
6.3	IZVLEČKI IZ NAJPOMEMBNEJŠIH ZAPISNIKOV	45
6.3.1	<i>Nepравilnosti pri izvajanju Zakona o javnih uslužbencih (ZJU).....</i>	<i>45</i>
6.3.1.1	<i>Nepравilnosti zaradi priznavanja pravic javnim uslužbencem v večjem obsegu (kot je to določeno z zakonom, podzakonskimi predpisi in kolektivnimi pogodbami)</i>	<i>45</i>
6.3.1.2	<i>Nepравilnosti zaradi neizdanega pooblastila za vodenje kadrovskega poslovanja.....</i>	<i>45</i>
6.3.1.3	<i>Nepравilnosti pri sistemiziranju delovnih mest</i>	<i>45</i>
6.3.1.4	<i>Nepравilnosti pri izvedbi izbirnih postopkov in postopkov novih zaposlitev</i>	<i>47</i>
6.3.1.5	<i>Nepравilnosti v zvezi z izpolnjevanjem/neizpolnjevanjem pogojev za zasedbo prostega delovnega mesta glede varnostnega preverjanja in pridobljenega dovoljenja za dostop do tajnih podatkov</i>	<i>47</i>
6.3.1.6	<i>Nepравilnosti v zvezi s sprejemanjem daril (pri opravljanju službe)</i>	<i>48</i>
6.3.2	<i>Nepравilnosti pri izvajanju zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS).....</i>	<i>48</i>
6.3.2.1	<i>Nepравilnosti pri določitvi osnovne plače zaradi upoštevanega napredovanja v nižjem tarifnem razredu</i>	<i>48</i>
6.3.2.2	<i>Nepравilnosti pri izplačilih dodatka za stalno pripravljenost.....</i>	<i>48</i>
6.3.2.3	<i>Nepравilnosti pri izplačilih dodatka za delo preko polnega delovnega časa, delo v dežurstvu in stalni pripravljenosti direktorjem javnih zdravstvenih zavodov.....</i>	<i>49</i>
6.3.2.4	<i>Nepравilnosti pri izplačilih dodatka za delo preko polnega delovnega časa in stalni pripravljenosti direktorjem centrov za socialno delo (zaradi nemotnega opravljanja dejavnosti interventne službe na podlagi Zakona o preprečevanju nasilja v družini in Pravilnika o sodelovanju organov ter delovanju centrov za socialno delo, multidisciplinarnih timov in regijskih služb pri obravnavi nasilja v družini).....</i>	<i>49</i>
6.3.2.5	<i>Nepравilnosti pri določitvi dodatka za delovno dobo</i>	<i>50</i>
6.3.2.6	<i>Nepравilnosti pri določitvi in izplačilu položajnega dodatka</i>	<i>50</i>

6.3.2.7	Nepravilnosti pri določitvi in izplačilu dodatka za dvojezičnost	51
6.3.2.8	Nepravilnosti pri izvedbi postopkov ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev.....	51
6.3.2.9	Nepravilnosti pri napredovanju javnih uslužbencev	52
6.3.2.10	Nepravilnosti pri izplačilih delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela.....	52
6.4	ZAZNANE SISTEMSKE NEPRAVILNOSTI IN DANE POBUDE	53
6.4.1	<i>Sistemski nadzori</i>.....	53
6.4.2	<i>Dane pobude</i>	53
7	PREVENTIVNO DELOVANJE INŠPEKTORATA ZA JAVNI SEKTOR	53
8	ZAKLJUČNE UGOTOVITVE IN PREDLOGI.....	54

1 UVOD

V okviru Inšpektorata za javni sektor (v nadaljevanju **IJS**) delujeta Upravna inšpekcija (v nadaljevanju **UI**) in Inšpekcija za sistem javnih uslužbencev (v nadaljevanju **ISJU**).

UPRAVNA INŠPEKCIJA opravlja inšpekcijske nadzore nad izvajanjem Zakona o splošnem upravnem postopku in drugih zakonov, ki urejajo upravne postopke,– v nadaljevanju **ZUP**), nad izvajanjem Uredbe o upravnem poslovanju (v nadaljevanju **UUP**) in nad izvajanjem Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju **ZDIJZ**). Upravni inšpektorji opravljajo nadzor nad izvrševanjem predpisov na podlagi določb 307. člena Zakona o splošnem upravnem postopku in tudi na podlagi Zakona o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 43/07 – UPB1). UI v zvezi z izvajanjem ZDIJZ opravlja tudi naloge prekrškovnega organa.

Upravni inšpektorji nadzorujejo zlasti:

- morebitne kršitve temeljnih načel upravnega postopka,
- določbe o pristojnostih,
- izdajanje pooblastil po ZUP za vodenje/odločanje,
- poslovanje z vlogo,
- zastopanje strank,
- vabljenje strank,
- izdelovanje zapisnikov,
- izdelovanje odločb,
- vročanje dokumentov,
- spoštovanje rokov za odločanje,
- stroške postopka,
- izmenjavo podatkov,
- poslovanje s pritožbami,
- delo organa II. stopnje,
- ponovni postopek na I. stopnji,
- izredna pravna sredstva,
- izvršbe,
- izdajanje potrdil,
- izdajanje pooblastil po UUP,
- zagotavljanje splošnih informacij strankam,
- objavo seznama uradnih oseb,
- odgovarjanje na dopise in obravnavanje pritožb,
- označevanje zgradb in uradnih prostorov,
- objave poslovnega časa in uradnih ur,
- objave oglasne deske,
- poslovanje s prejemno štampiljko,
- evidentiranje prejetih dokumentov,
- evidentiranje lastnih in izhodnih dokumentov,
- evidentiranje dokumentov prejetih po elektronski pošti,
- uporabo načrta klasifikacijskih znakov,
- napake pri uporabi ovoja zadeve,
- pisarniške odredbe za odpremo dokumentov,
- oblikovne značilnosti dokumentov,
- elektronsko vročanje,
- poslovanje s tekočo zbirko,
- pridobivanje podatkov iz uradnih evidenc,
- posredovanje informacij javnega značaja,
- objavo kataloga informacij javnega značaja in vsebino kataloga,
- pravočasno predložitev letnega poročila in
- ponovno uporabo informacij javnega značaja.

INŠPEKCIJA ZA SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV nadzira izvajanje določil Zakona o javnih uslužbencih (v nadaljevanju **ZJU**), Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju **ZSPJS**) ter na njuni podlagi izdanih podzakonskih predpisov in sklenjenih kolektivnih pogodb, Zakona o uravnoteženju javnih financ (v nadaljevanju **ZUJF**) v delu, ki se nanaša na delovno področje IJS, Zakonov o izvrševanju proračunov Republike Slovenije v delu, ki se nanaša na delovno področje IJS (v nadaljevanju **ZIPRS**) in Zakona o prostovoljstvu (v nadaljevanju **ZPROST**).

Inšpektorji za sistem javnih uslužbencev nadzorujejo zlasti:

- skladnost aktov o sistemizaciji z zakonoma in podzakonskimi predpisi,
- skladnost splošnih aktov s področja sistema javnih uslužbencev z ZJU in podzakonskimi predpisi,
- zakonitost in pravilnost sporočanja podatkov v centralno kadrovske evidenco in vodenje zbirke dokumentov v zvezi s kadrovske evidenco,
- pravočasnost in pravilnost izdajanja posamičnih aktov,
- zakonitost pogodb o zaposlitvi,
- skladnost zaposlovanja s kadrovskim načrtom in pravno pravilnost zaposlovanja,
- vodenje natečajnih postopkov,
- zakonitost aktov o imenovanju v naziv ali na položaj,
- vodenje postopkov ocenjevanja delovnih in strokovnih kvalitete uradnikov in postopkov napredovanja ter premestitev,
- vodenje postopkov reorganizacije,
- vodenje postopkov ugotavljanja nesposobnosti javnih uslužbencev za opravljanje dela,
- izvajanje programov izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja,
- zakonitost prehoda (prevedbe delovnih mest oz. nazivov oziroma javnih uslužbencev) v nov plačni sistem javnega sektorja,
- zakonitost izdanih aneksov k pogodbam o zaposlitvi javnih uslužbencev,
- zakonitost ocenjevanja javnih uslužbencev,
- zakonitost napredovanja javnih uslužbencev,
- zakonitost izplačila dela plače za delovno uspešnost javnim uslužbencem,
- zakonitost izplačila dodatkov javnim uslužbencem,
- pravilnost oblike in vsebine plačilne liste javnih uslužbencev,
- zakonitost in pravočasnost posredovanja podatkov v informacijski sistem za posredovanje in analizo podatkov (ISPAP).

Obe inšpekciji predstavljata obliko notranjega upravnega nadzora nad poslovanjem državnih organov in organov lokalnih skupnosti. Kot smo opozorili že v preteklih letih, pa se področje delovanja obeh inšpekcij v skladu s pooblastili, ki jih vsebujejo materialni predpisi, postopno širi tudi izven področja delovanja državnih organov in organov lokalnih skupnosti. Zato bi bilo treba temu prilagoditi tudi pravne podlage za njuno delovanje in glede na to, da se za njuno delovanje Zakon o inšpekcijskem nadzoru uporablja le v določenem delu, z ustreznim zakonom podrobneje urediti podlage za ukrepanje in postopek nadzora ali pa razširiti veljavnost Zakona o inšpekcijskem nadzoru tako, da bi se za obe inšpekciji uporabljal večji del zakona.

Inšpektorji opravljajo inšpekcijske nadzore po uradni dolžnosti na podlagi letnega načrta dela. V letu 2017 je Inšpektorat nadaljeval s postopno spremembo prakse preteklih let, ko se je za izvajanje nadzorov odločal le na podlagi prejetih pobud in prijav različnih prijaviteljev. Podlago za večino načrtovanih in izvedenih nadzorov so v letu 2017 sicer še vedno predstavljale pobude in prijave, ki sta jih prejeli obe inšpekciji, določen del inšpekcijskih nadzorov pa je bil izveden kot sistemski nadzor na podlagi ocene inšpektorata, da na določenih področjih nadzora ali v določenih skupinah proračunskih uporabnikov obstaja večje tveganje za kršitve veljavnih predpisov.

Ob ugotovljenih nezakonitostih in nepravilnostih inšpektorji ukrepajo v skladu z zakonskimi pooblastili in predlagajo oziroma odredijo predstojniku organa, v katerem je bil opravljen nadzor, ukrepe, ki so potrebni za odpravo ugotovljenih nepravilnosti, ter izvajajo druge ukrepe, za katere so pooblašteni.

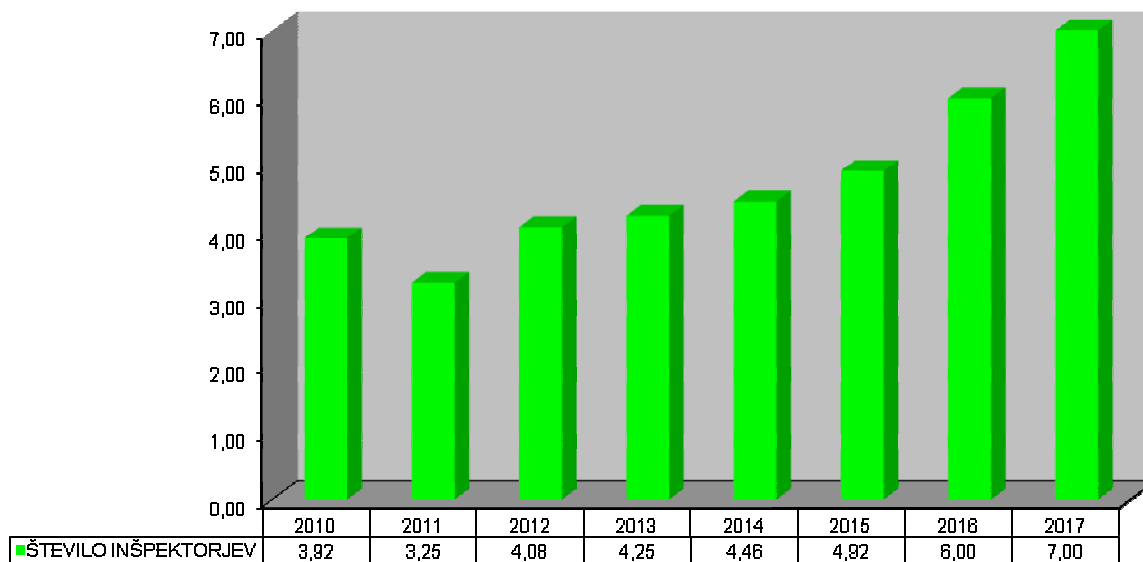
V skladu z Zakonom o prekrških (Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo in 113/13) ugotavljajo ravnanja, ki so v ZDIJZ, ZJU in ZSPJS opredeljena kot prekršek, vodijo hitre prekrškovne postopke in izdajajo odločbe o prekrških.

2 KADROVSKA ZASEDBA V OBDOBJU 2009 - 2017

Za učinkovito in s tem uspešno delo inšpekcij so ključni razpoložljivi kadrovske viri. Ob koncu leta 2017 je bilo v IJS zaposlenih 13 inšpektorjev in sicer šest v ISJU, sedem v UI in glavna inšpektorica. V preteklih letih se je število postopno povečevalo, predvsem zaradi večanja števila inšpektorjev v UI. Njihovo gibanje je prikazano v nadaljevanju, in sicer za obdobje 2009 – 2017.

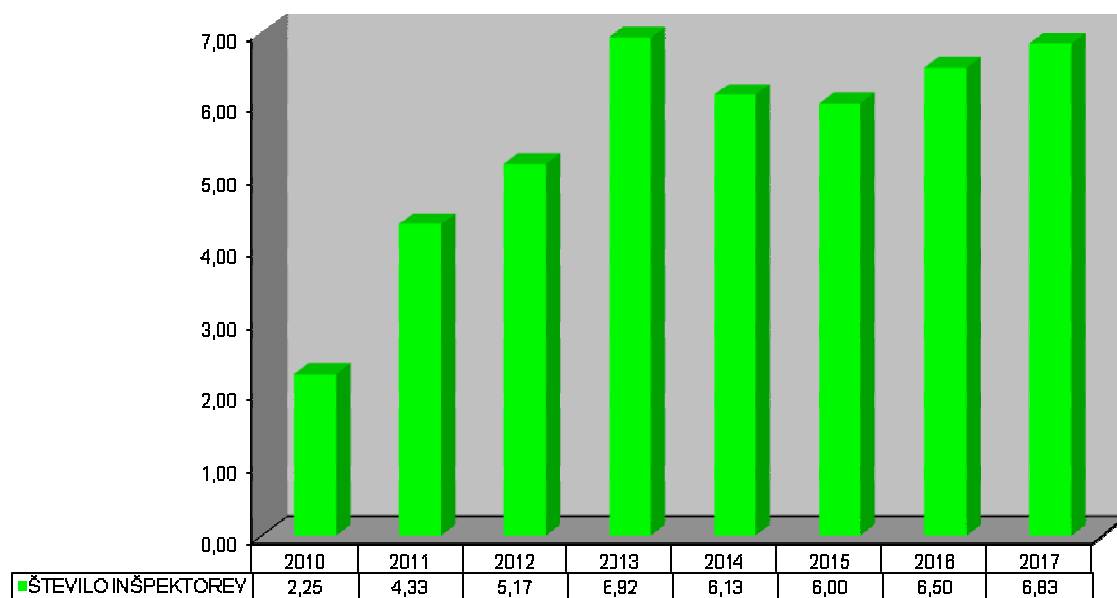
V UI je bilo v zadnjih letih večinoma zaposlenih 5 inšpektorjev, v zadnjem letu pa se je inšpekcija kadrovsko okrepila za dva inšpektorja, tako da je v letu 2017 delo opravljalo 7 upravnih inšpektorjev.¹ (graf 1).

Graf 1: Število inšpektorjev v UI po letih



V ISJU se je število inšpektorjev od leta 2010 do leta 2013 povečevalo, v letu 2014 in 2015 zmanjšalo, od leta 2016 pa se je ponovno povečalo. Povprečno največ inšpektorjev je bilo v letu 2013, ko je bilo v pretežnem delu leta zaposlenih 7 inšpektorjev. Podobno je bilo leta 2017. Ena inšpektorica je konec leta 2017 sicer zapustila inšpektorat, vendar je bila v začetku leta 2018 že realizirana nadomestna zaposlitev.

Graf 2: Število inšpektorjev v ISJU po letih



S povečanjem števila inšpektorjev v letu 2017 na 7 inšpektorjev v vsaki od obeh inšpekcij je inšpektorat uspel v precejšnji meri izboljšati kadrovsko situacijo in zmanjšati zaostanke iz preteklih let. To zlasti velja za ISJU, kjer sedanja kadrovska zasedba (ob sedanjem trendu gibanja prejetih pobud)

¹ Prikazano je povprečno efektivno število, saj v posameznih letih vsi inšpektorji niso bili zaposleni celo leto. V letu 2017 je bila od 7 inšpektorjev ena inšpektorica zaposlena samo pol leta, zato je v statistiki prikazano efektivno 6,5 inšpektorjev v UI.

že omogoča hitrejša odzivanje na prejete pobude. Izboljšano stanje in skrajšan čas za reševanje pobud je bil dosežen tudi v UI, kjer pa zlasti zaradi zaostankov iz preteklosti s sedanjim številom inšpektorjev vseh pobud še ni možno reševati dovolj ažurno.

3 OBSEG REŠEVANJA ZADEV V OBDOBJU 2012 - 2017

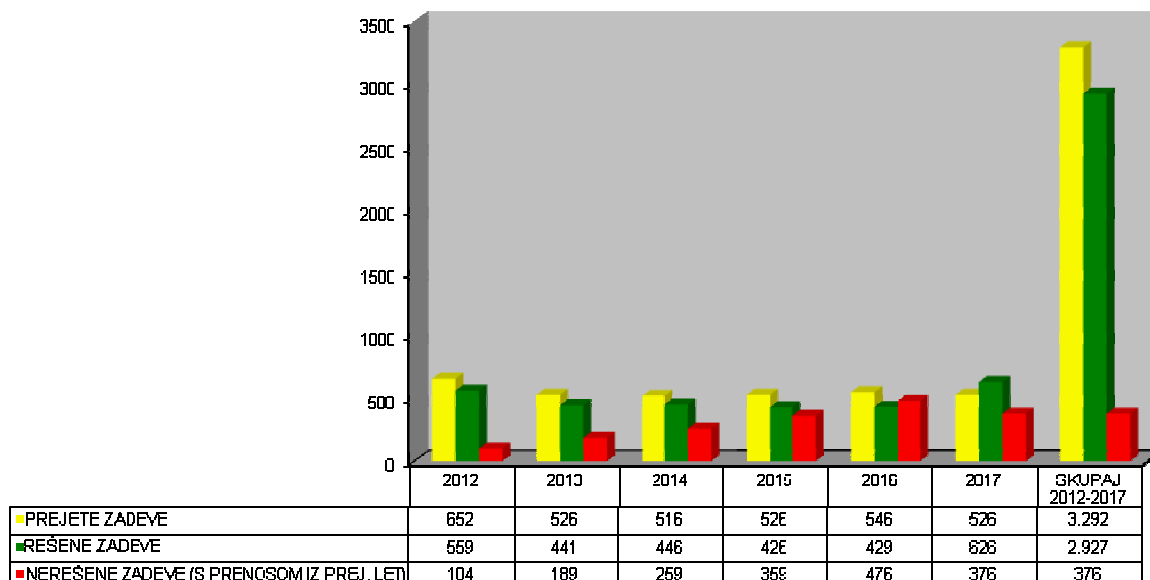
UI in ISJU vsako leto prejmeta znatno število pobud in prijav različnih prijaviteljev, poleg tega imata v obravnavi tudi nerešene pobud iz preteklih let. Število zadev v posameznem letu zato presega število novih prijav. Za oceno delovanja obeh inšpekcij so zato pomembni trendi v nekoliko daljšem obdobju. V nadaljevanju so tako prikazani podatki o prejetih, rešenih in nerešenih zadevah v obdobju 2012-2017 (v letu 2012 so zajete tudi prenesene zadeve iz prejšnjih let, ki so nastale kot posledica premajhnega števila inšpektorjev glede na pripad zadev). Kot nerešene zadeve obe inšpekciji vodita zadeve, v katerih sta na podlagi prejetih pobud presodili, da je potrebno opraviti inšpekcijski nadzor, vendar ta še ni bil opravljen oziroma je le-ta v teku.

3.1 OBSEG REŠEVANJA ZADEV UI

UI je v letu 2017 prejela v reševanje 526 zadev, rešila pa jih je 626 zadev. V celotnem obdobju 2012 do 2017 je bilo prejetih 3.292 zadev, rešenih je bilo 2.927 zadev, nerešenih (skupaj s prenesenimi iz prejšnjih let) pa je bilo ob koncu leta 2017 376 zadev.

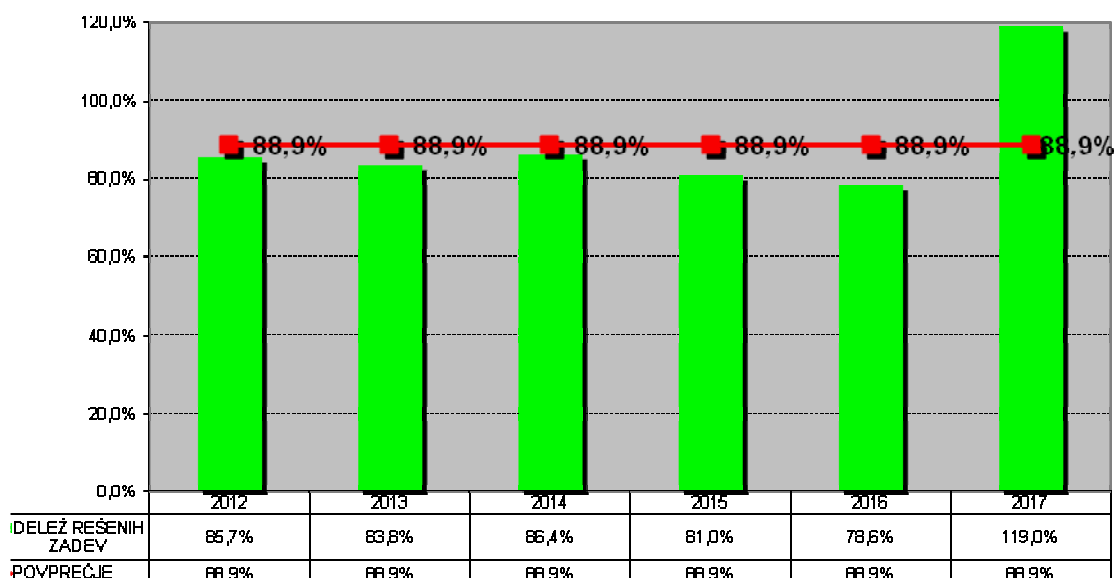
Število prejetih novih zadev je v zadnjih letih precej konstantno. Ob tem in hkrati zaradi tega, ker je inšpekcija zaradi kadrovskih okrepitev v letu 2017 uspela tekoče obravnavati in rešiti več zadev, kot pa je bilo število prispelih pobud, je število nerešenih zadev (skupaj s prenosom iz prejšnjih let) v zadnjem letu upadlo (graf 3).

Graf 3: Prejete, rešene in nerešene zadeve (skupaj s prenosom iz prejšnjih let) po letih in skupaj



Povprečni delež rešenih zadev v obdobju 2012 - 2017 znaša 88,9% (graf 4). Do leta 2016 se delež bistveno ne razlikuje, kar kaže, da inšpekcija trajno ne bi mogla ažurno obravnavati zadev, če se ne bi kadrovske okrepila. Kadrovska okrepitev za dva inšpektorja pa je bistveni razlog, zaradi katerega se število nerešenih zadev v zadnjem letu zmanjšuje. Ob tem velja poudariti, da je UI v letih 2012-2014 opravljala nadzore zgolj na podlagi presoje utemeljenosti pobud, ki jih je prejela, v letih 2015, 2016 in 2017 pa je v svoj načrt vključila tudi t.i. systemske inšpekcijske nadzore na podlagi lastne ocene o nujnosti pregledov posameznih področij in vsebin upravnega poslovanja, kar je dodatno povečalo kompleksnost nadzora v obravnavanih zadevah in hkrati povečalo število zadev v obravnavi..

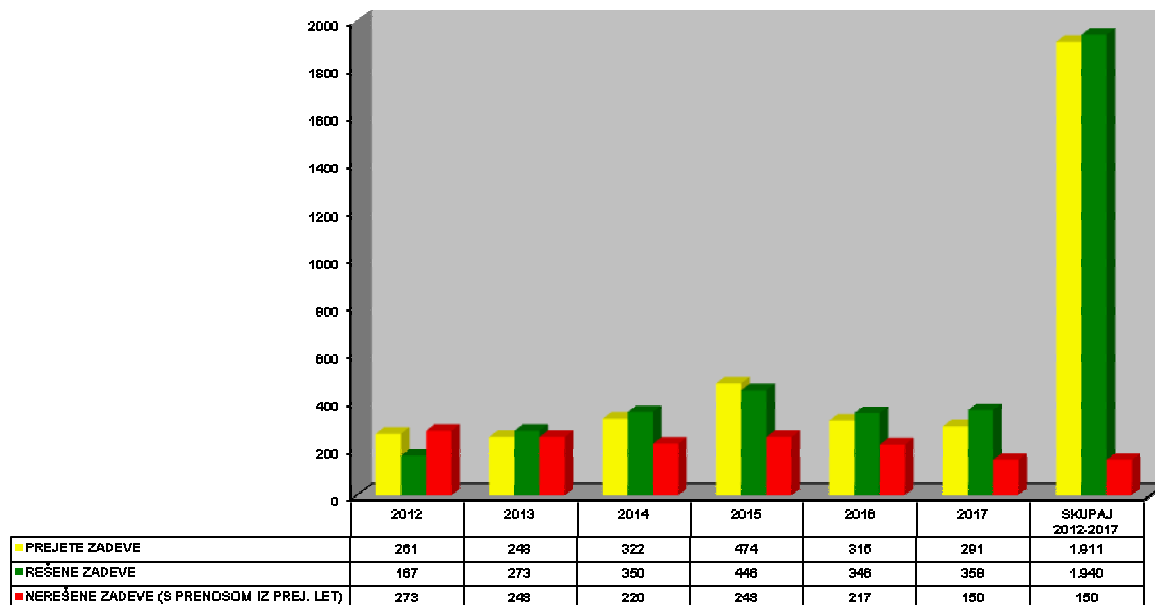
Graf 4: Delež rešenih zadev glede na prejete zadeve (skupaj s prenosom iz prejšnjih let) po letih



3.2 OBSEG REŠEVANJA ZADEV ISJU

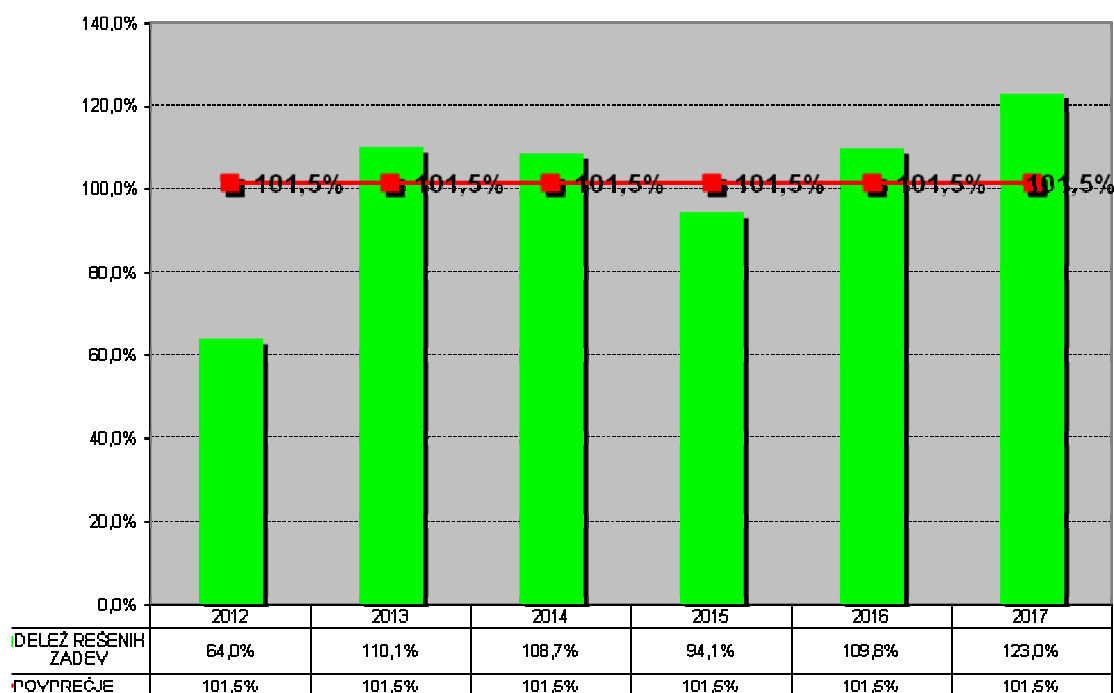
ISJU je v letu 2017 prejela 291 novih zadev, rešila pa jih je 358. V celotnem obdobju od 2012 do 2017 je bilo prejetih 1.911 zadev, rešenih 1.940 zadev, nerešenih (skupaj s prenesenimi iz prejšnjih let) pa 150 zadev. Število pobud rahlo niha, povečevanje je bilo prisotno predvsem v prvih letih delovanja inšpekcije, izjemen skok pa je značilen za leto 2015. Tudi v številu rešenih zadev v zadnjih letih ni bistvenih razlik. V letu 2017 se je sicer nekoliko povečalo, izredno veliko število rešenih v letu 2015 pa je bilo predvsem posledica rešitve velikega števila prijav v zvezi z neporočanjem v informacijski sistem ISPAP (kar sicer ni primerljivo z reševanjem drugih inšpekcijskih zadev). Glede na manjši pripad novih zadev v letu 2017 in posledično večje število rešenih zadev kot v preteklem letu se je število nerešenih zadev znižalo na najnižjo raven v celotnem obdobju delovanja inšpekcije, še vedno pa določeni zaostanki obstajajo (graf 5).

Graf 5: Prejete, rešene in nerešene zadeve (skupaj s prenosom iz prejšnjih let) po letih in skupaj



Povprečni delež rešenih zadev v obdobju 2012 do 2017 znaša 101,5% (graf 6). ISJU je v letu 2017 prvič v povprečju rešila več zadev, kot jih je prejela, in s tem občutno zmanjšala zaostanke iz preteklih let.

Graf 6: Delež rešenih zadev glede na prejete zadeve (skupaj s prenosom iz prejšnjih let) po letih



4 IZVAJANJE STRATEŠKIH USMERITEV IN PRIORITET V LETU 2017

VRSTA NADZOROV	PLANIRANE NALOGE 2017	IZVEDENE NALOGE 2017 ²
Izvedba sistemskih inšpekcijskih nadzorov	<p>Sistemski nadzor – pravilnost določitve plač na podlagi kriterijev za upoštevanje posebnih pogojev dela (PPD) na delovnih mestih zdravnikov (ISJU) – 5</p> <p>Sistemski nadzor – zakonitost izplačil dodatka za stalno pripravljenost v javni upravi (ISJU) – 6</p> <p>Sistemski nadzor – zakonitost izplačil dodatka za stalno pripravljenost direktorjev (ISJU) - 4</p> <p>Sistemski inšpekcijski nadzori - zakonitost vodenja upravnih postopkov in upravnega poslovanja v zavodih s področja socialnega zavarovanja (UI) - 3</p>	<p>Sistemski nadzor – pravilnost določitve plač na podlagi kriterijev za upoštevanje posebnih pogojev dela (PPD) na delovnih mestih zdravnikov (ISJU) – 5</p> <p>Sistemski nadzor – zakonitost izplačil dodatka za stalno pripravljenost v javni upravi (ISJU) – 6</p> <p>Sistemski nadzor – zakonitost izplačil dodatka za stalno pripravljenost direktorjev (ISJU) - 4</p> <p>Sistemski inšpekcijski nadzori - zakonitost vodenja upravnih postopkov in upravnega poslovanja v zavodih s področja socialnega zavarovanja (UI) - 3</p>

² Upoštevani so nadzori, ki so bili uvedeni v letu 2017 (ne glede na datum zaključka zadeve).

	Sistemi inšpekcijski nadzori - zakonitost vodenja upravnih postopkov in upravnega poslovanja na ministrstvih (UI) - 1	Sistemi inšpekcijski nadzori - zakonitost vodenja upravnih postopkov in upravnega poslovanja na ministrstvih (UI) - 1
Izvedba prioriteten inšpekcijskih nadzorov na osnovi prejetih pobud in prijav	<p>Prioritetni nadzori na podlagi prijav (več ali večkratne kršitve, večje finančne posledice, nepravilnosti na vodilnih delovnih mestih, povezava z delom drugih organov (ISJU) – 58</p> <p>Prioritetni nadzori na podlagi prijav (več ali večkratne kršitve, bistvene kršitve strank v postopku, neurejeno področje upravnega postopka, neodzivnost organa, povezava z delom drugih organov (UI) - 229</p>	<p>Prioritetni nadzori na podlagi prijav (več ali večkratne kršitve, večje finančne posledice, nepravilnosti na vodilnih delovnih mestih, povezava z delom drugih organov (ISJU) – 75</p> <p>Prioritetni nadzori na podlagi prijav (več ali večkratne kršitve, bistvene kršitve strank v postopku, neurejeno področje upravnega postopka, neodzivnost organa, povezava z delom drugih organov (UI) - 103</p>
Izvedba inšpekcijskih nadzorov na osnovi ostalih prejetih pobud in prijav	<p>Nadzori na podlagi prijav po vrstnem redu prispetja (ISJU) – v okviru kadrovske možnosti</p> <p>Nadzori na podlagi prijav po vrstnem redu prispetja (UI) - v okviru kadrovske možnosti</p>	<p>Nadzori na podlagi prijav po vrstnem redu prispetja (ISJU) - 44</p> <p>Nadzori na podlagi prijav po vrstnem redu prispetja (UI) - 62</p>
Uvedeni prekrškovni postopki	Glede na ugotovljene kršitve	Uvedenih je bilo 14 prekrškovnih postopkov na IJS
Izvedba skupnih inšpekcijskih nadzorov	/	/

5 DELOVANJE UPRAVNE INŠPEKCIJE V LETU 2017

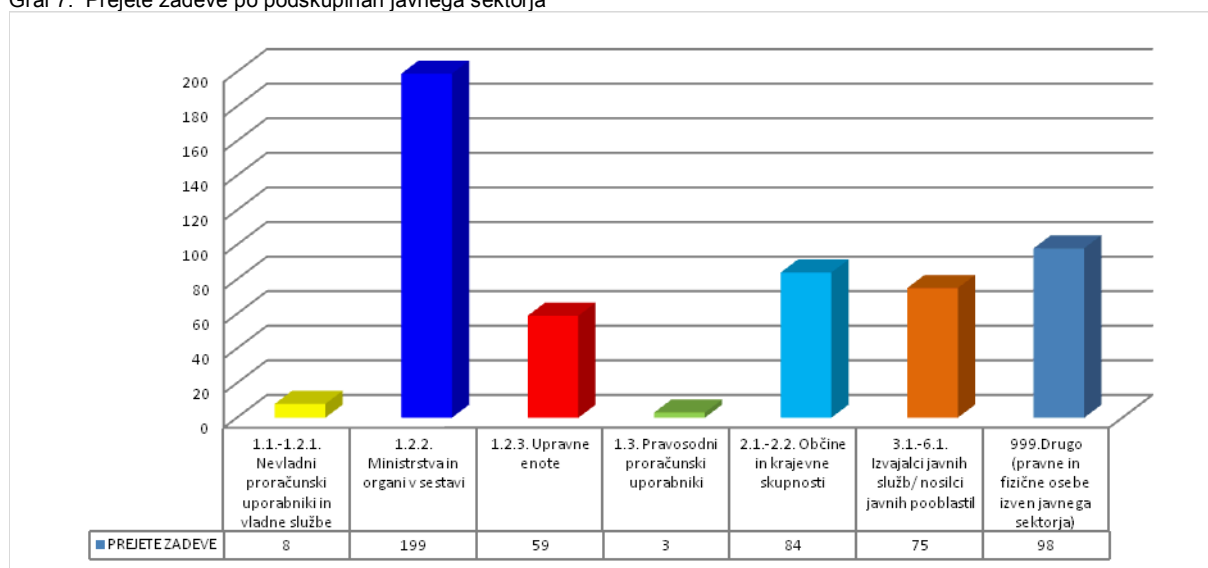
5.1 PRIJAVE DOMNEVNIH KRŠITEV ZAKONODAJE V LETU 2017

V letu 2017 je UI prejela 526 zadev, v katerih so stranke zatrijevale kršitve ZUP, UUP in ZDIJZ oziroma so od UI zahtevale določena pojasnila in odgovore.

Inšpekcijski zavezanci, na katere so se nanašale prejete pobude, so spadali v naslednje podskupine javnega sektorja:

- 1.1.-1.2.1. Nevladni proračunski uporabniki in vladne službe,
- 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi,
- 1.2.3. Upravne enote,
- 1.3. Pravosodni proračunski uporabniki,
- 2.1.-2.2. Občine in krajevne skupnosti,
- 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil in
- 999 Drugo (druge pravne in fizične osebe izven javnega sektorja in odgovori na različna vprašanja).

Graf 7: Prejete zadeve po podskupinah javnega sektorja



Največ prejetih zadev je bilo v podskupinah 1.2.2. Ministrija in organi v sestavi (199; 37,8%), 999. Drugo (pravne in fizične osebe izven javnega sektorja) (98; 18,6%) in 2.1.-2.2. Občine in krajevne skupnosti (84; 16,0%) (graf 7).

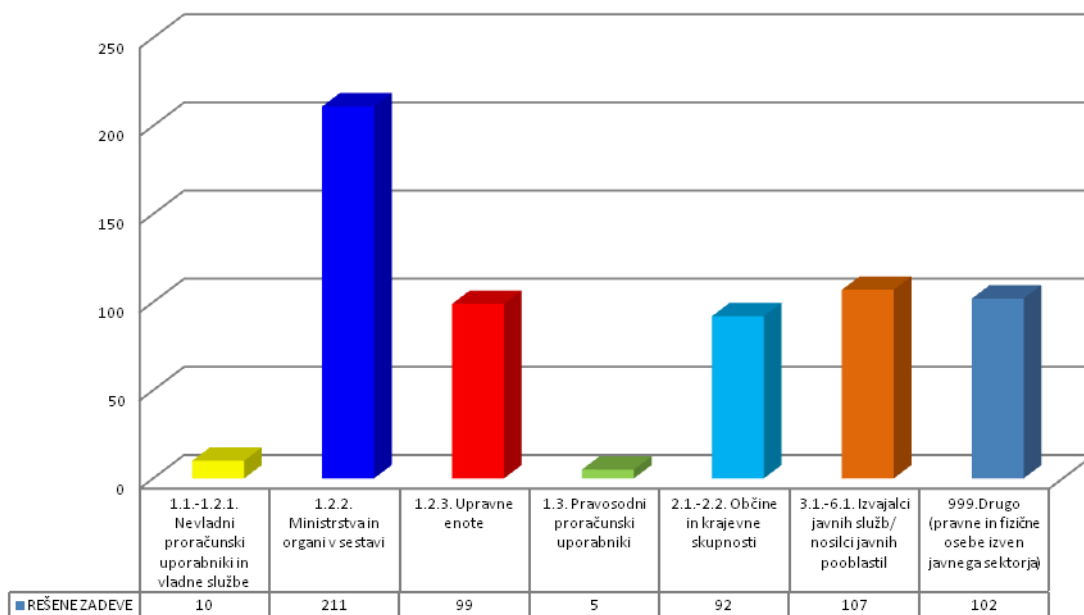
5.2 REŠENE ZADEVE IN UGOTOVLJENE KRŠITVE V LETU 2017

V letu 2017 je UI rešila 626 zadev, pri čemer gre tudi za zadeve, prenesene iz preteklih let. Število rešenih zadev je pomembno večje kot v letu 2016 (indeks 145,9).

5.2.1 Rešene zadeve po podskupinah javnega sektorja

Največ rešenih zadev je bilo v podskupinah, v katerih je bilo prejetih tudi največ pobud, in sicer v podskupinah 1.2.2. Ministrija in organi v sestavi (211; 33,7%), 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (107; 17,1%) in 999. Drugo (pravne in fizične osebe izven javnega sektorja) (102; 16,3%) (graf 8).

Graf 8: Rešene zadeve po podskupinah javnega sektorja

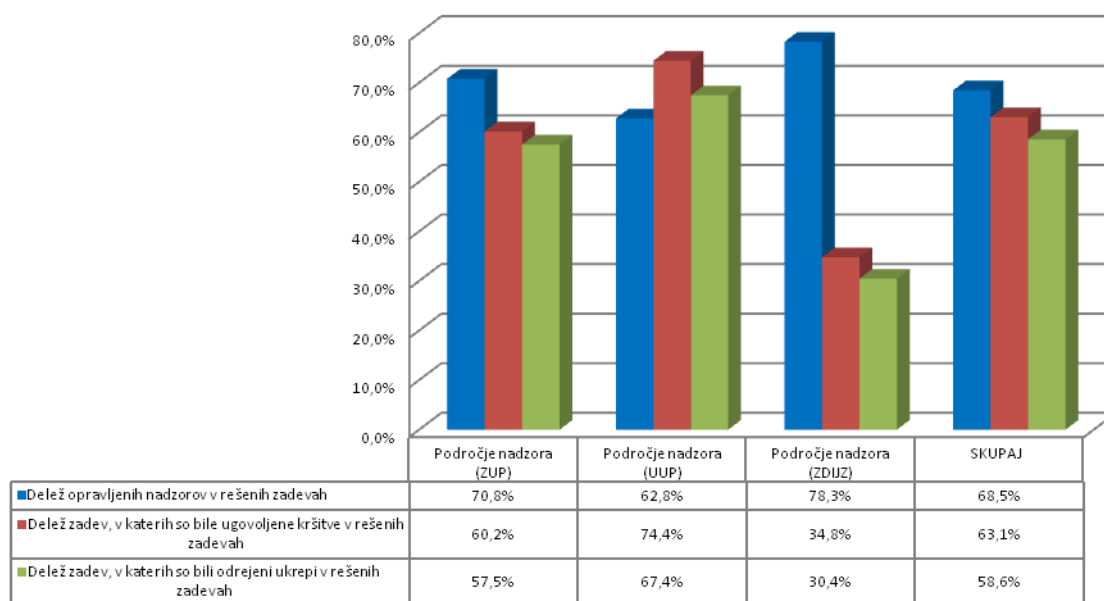


Pri reševanju zadev je UI opravila 221 inšpekcijskih nadzorov pri različnih inšpekcijskih zavezanecih. Največ opravljenih nadzorov je bilo v podskupinah 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (78), 1.2.3. Upravne enote (62) in 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (44). Delež zadev, v katerih so bili opravljeni inšpekcijski nadzori, v vseh rešenih inšpekcijskih zadevah, je znašal 68,5.

Od skupno 221 rešenih zadev po področjih nadzora je bilo 112 rešenih zadev na področju nadzora ZUP, 86 rešenih zadev na področju nadzora UUP in 23 rešenih zadev na področju nadzora ZDIJZ. Največje število opravljenih nadzorov je bilo na področju nadzora ZUP (80). Enako velja za število zadev, v katerih so bile ugotovljene kršitve (68) in za število zadev, v katerih so bili odrejeni ukrepi (65).

Kršitve so bile ugotovljene v 63,1% rešenih inšpekcijskih zadevah, v 58,6% rešenih inšpekcijskih zadev so bili odrejeni tudi ukrepi (graf 9). V primerjavi z letom 2016 se je delež zadev, v katerih so bile ugotovljene kršitve, povečal in sicer v zadevah s področja ZUP in UUP.

Graf 9: Deleži opravljenih nadzorov, ugotovljenih kršitev in odrejenih ukrepov v rešenih inšpekcijskih zadevah po področjih nadzora



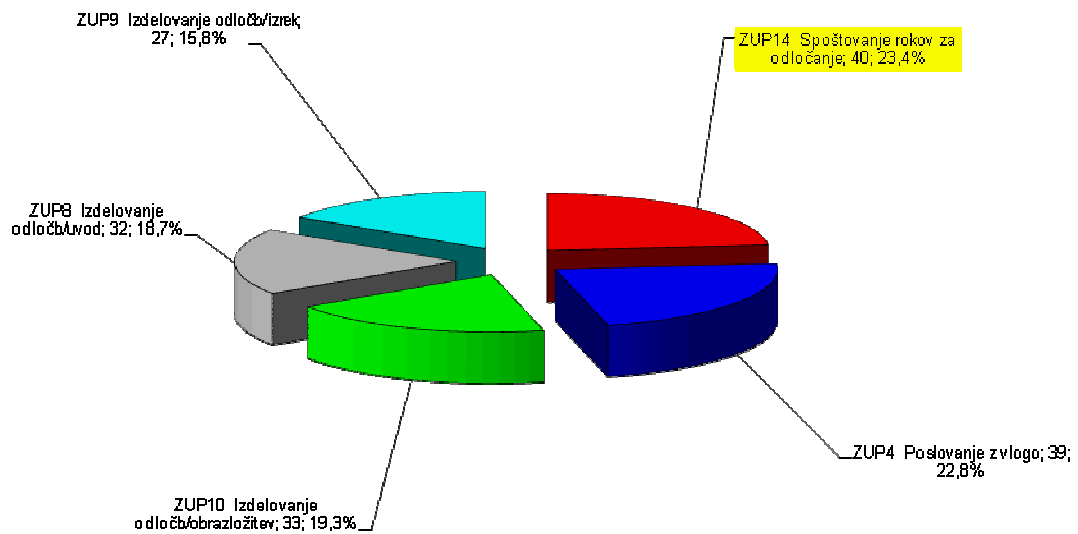
5.2.2 Najpogosteje ugotovljene kršitve in odrejeni ukrepi v izvajanju ZUP

UI je v letu 2017 ugotovila 458 vseh kršitev ZUP in odredila 374 vseh ukrepov, in sicer na naslednjih področjih:

- 1 Kršitev temeljnih načel
- 2 Določbe pristojnosti
- 3 Izdajanje pooblastil po ZUP za vodenja/odločanje
- 4 Poslovanje z vlogo
- 5 Zastopanje strank
- 6 Vabljenje strank
- 7 Izdelovanje zapisnikov
- 8 Izdelovanje odločb/uvod
- 9 Izdelovanje odločb/izrek
- 10 Izdelovanje odločb/obrazložitev
- 11 Izdelovanje odločb/pouk o pravnem sredstvu
- 12 Izdelovanje odločb/podpisi
- 13 Vročanje dokumentov
- 14 Spoštovanje rokov za odločanje
- 15 Stroški postopka
- 16 Izmenjava podatkov
- 17 Poslovanje s pritožbami
- 18 Delo organa II. stopnje
- 19 Ponovni postopek na I. stopnji
- 20 Izredna pravna sredstva
- 21 Izvršba
- 22 Izdajanje potrdil

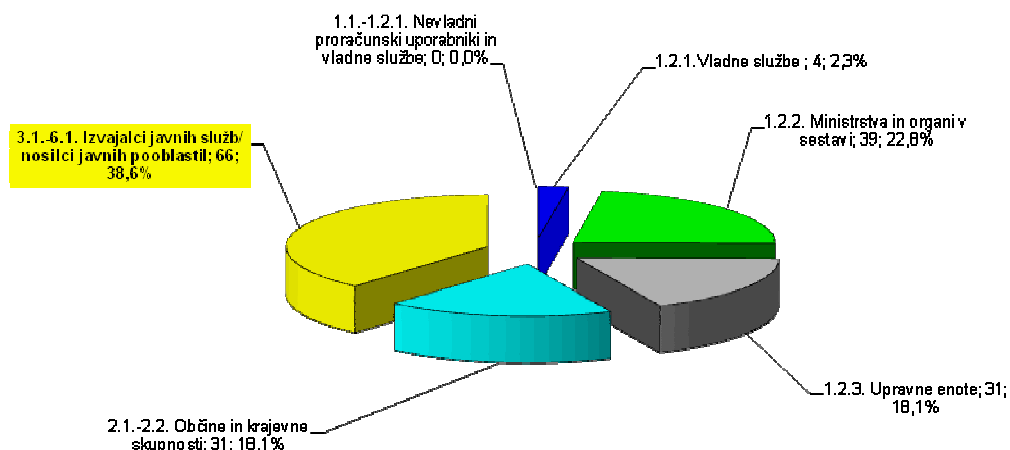
Najpogosteje ugotovljene kršitve ZUP so bile na področju spoštovanja rokov za odločanje (40, 23,4%), poslovanja z vlogo (39; 22,8%) in izdelovanja odločb/obrazložitev (33; 19,3%) (graf 10). Kršitve na navedenih področjih so bile najpogostejše tudi v preteklih letih.

Graf 10: Najpogosteje ugotovljene kršitve ZUP po vsebinskih področjih



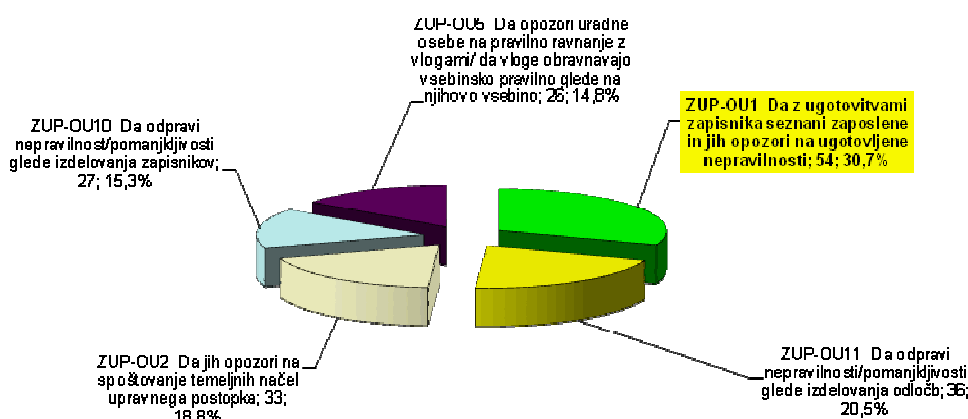
Največ kršitev ZUP je bilo v podskupini 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (66; 38,6%), 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (39; 22,8%) in 1.2.3. Upravne enote ter 2.1.-2.2. Občine in krajevne skupnosti (31; 18,1%) (graf 11). Gre za podskupine, v katerih se vodi tudi največ upravnih postopkov in v zvezi z njihovim delom prejme UI tudi največ prijav.

Graf 11: Najpogosteje ugotovljene kršitve ZUP po podskupinah javnega sektorja



Največkrat je bil zavezancu odrejen ukrep, da z ugotovitvami zapisnika seznanijo zaposlene in jih opozori na ugotovljene nepravilnosti (54; 30,7%), da odpravi nepravilnosti/pomanjkljivosti glede izdelovanja odločb (36; 20,5%) in da jih opozori na spoštovanje temeljnih načel upravnega postopka (33; 18,8%) (graf 12).

Graf 12: Odrejeni ukrepi za odpravo kršitev v izvajanju ZUP



5.2.3 Najpogostejše ugotovljene kršitve in odrejeni ukrepi v izvajanju UUP

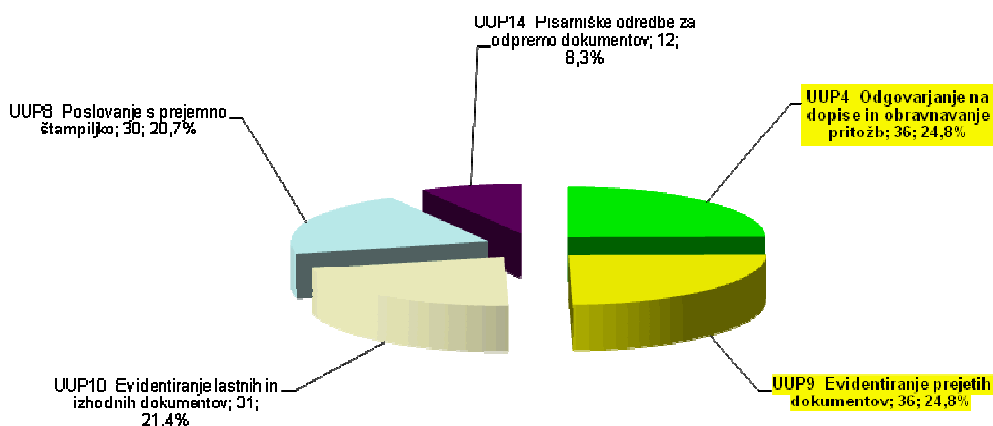
UI je v letu 2017 ugotovila 237 vseh kršitev UUP in odredila 186 vseh ukrepov, in sicer na naslednjih področjih:

- 1 Zagotavljanje splošnih informacij strankam
- 2 Objava seznama uradnih oseb
- 3 Odgovarjanje na dopise in obravnavanje pritožb
- 4 Označevanje zgradb in uradnih prostorov
- 5 Objava oglasne deske
- 6 Poslovanje s prejeto štampiljko
- 7 Evidentiranje prejetih dokumentov
- 8 Evidentiranje lastnih in izhodnih dokumentov
- 9 Evidentiranje dokumentov prejetih po el. pošti
- 10 Uporaba načrta klasifikacijskih znakov
- 11 Napake pri uporabi ovoja zadeve

- 12 Pisarniške odredbe za odpremo dokumentov
- 13 Oblikovne značilnosti dokumentov (164. čl.)
- 14 Poslovanje s tekočo zbirko
- 15 Pridobivanje podatkov iz uradnih evidenc.

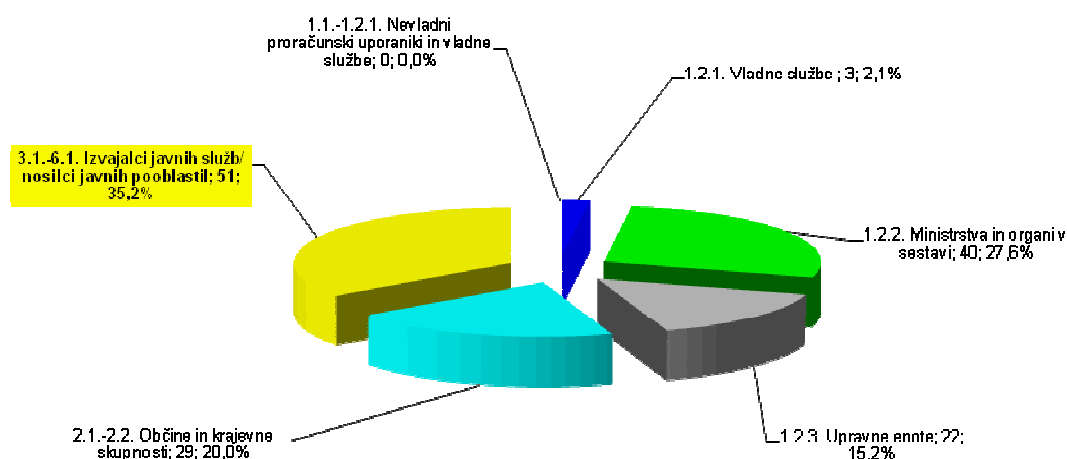
Najpogosteje ugotovljene kršitve UUP so bile na področjih: odgovarjanje na dopise in obravnavanje pritožb (36; 24,8%), evidentiranje prejetih dokumentov (36; 24,8%) in evidentiranje lastnih in izhodnih dokumentov (31; 21,4%) (graf 13).

Graf 13: Najpogosteje ugotovljene kršitve UUP po vsebinskih področjih



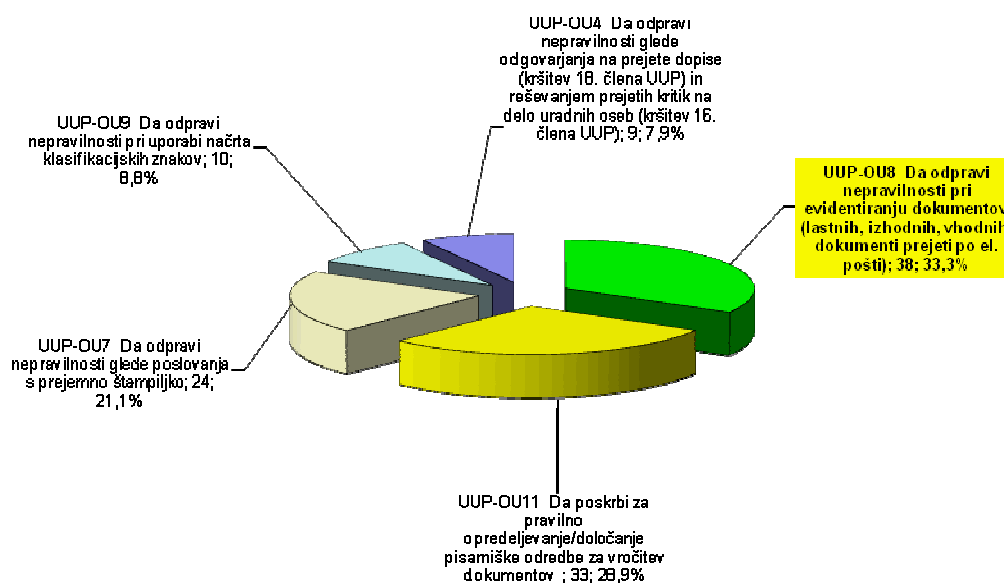
Največ ugotovljenih kršitev UUP je bilo v podskupinah 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (51; 35,2%), 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (40; 27,6%) in 2.1.-2.2. Občine in krajevne skupnosti (29; 20,0%), (graf 14).

Graf 14: Najpogosteje ugotovljene kršitve UUP po podskupinah javnega sektorja



Največkrat so bili zavezancem odrejeni ukrepi da odpravijo nepravilnosti pri evidentiranju dokumentov (lastnih, izhodnih, vhodnih, dokumenti prejeti po el. pošti) (38; 33,3%), da poskrbijo za pravilno opredeljevanje/določanje pisarniške odredbe za vročitev dokumentov (33; 28,9%) in da odpravijo nepravilnosti glede poslovanja s sprejemno pošiljko (24; 21,1%) (graf 15).

Graf 15: Odrejeni ukrepi za odpravo kršitev v izvajanju UUP



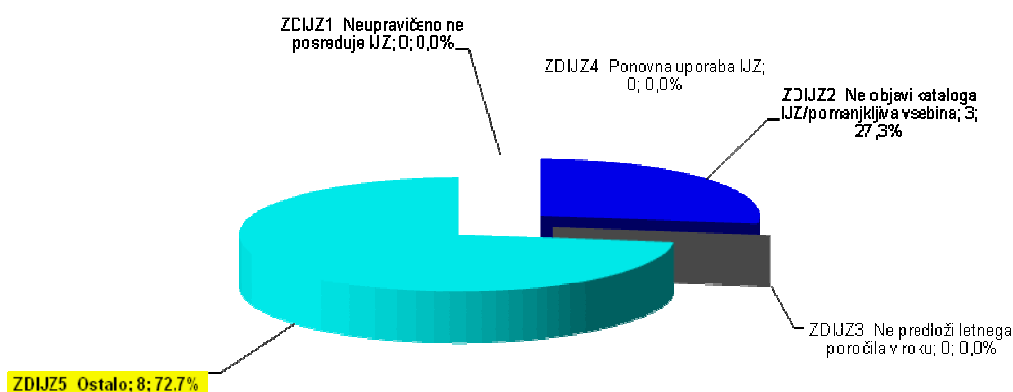
5.2.4 Najpogosteje ugotovljene kršitve in odrejeni ukrepi v izvajanju ZDIJZ

UI je v letu 2017 ugotovila 11 vseh kršitev ZDIJZ in odredila 8 ukrepov, in sicer na naslednjih področjih:

- 1 neupravičeno posredovanje informacij javnega značaja
- 2 objava kataloga informacij javnega značaja in vsebina kataloga
- 3 ostalo.

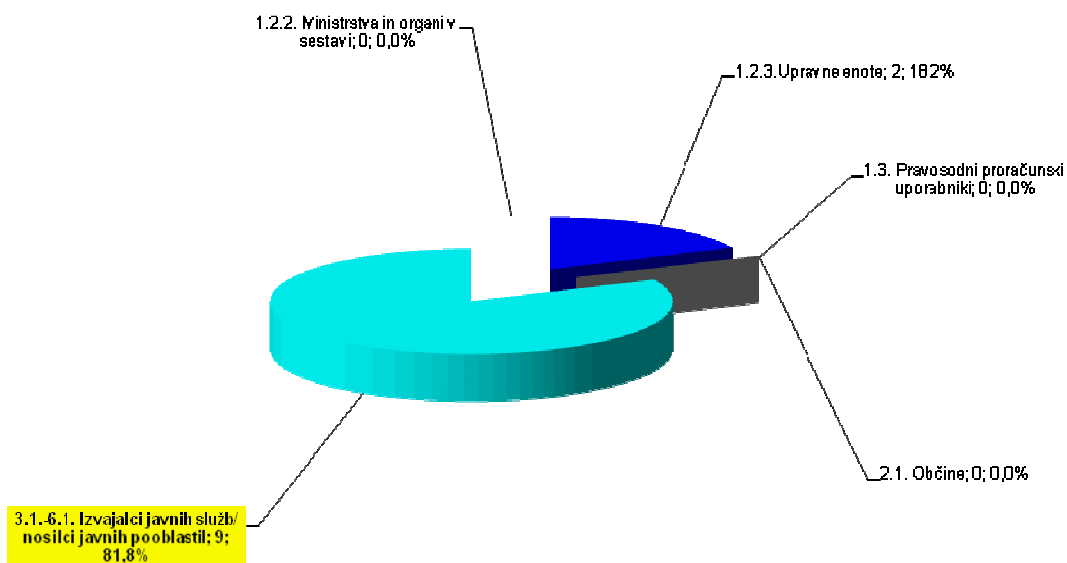
Največ ugotovljenih kršitev ZDIJZ je bilo na področjih Ostalo (9; 75,0%) in Objava kataloga IJZ/pomanjkljiva vsebina (3; 25,0%)(graf 16).

Graf 16: Najpogosteje ugotovljene kršitve ZDIJZ po vsebinskih področjih



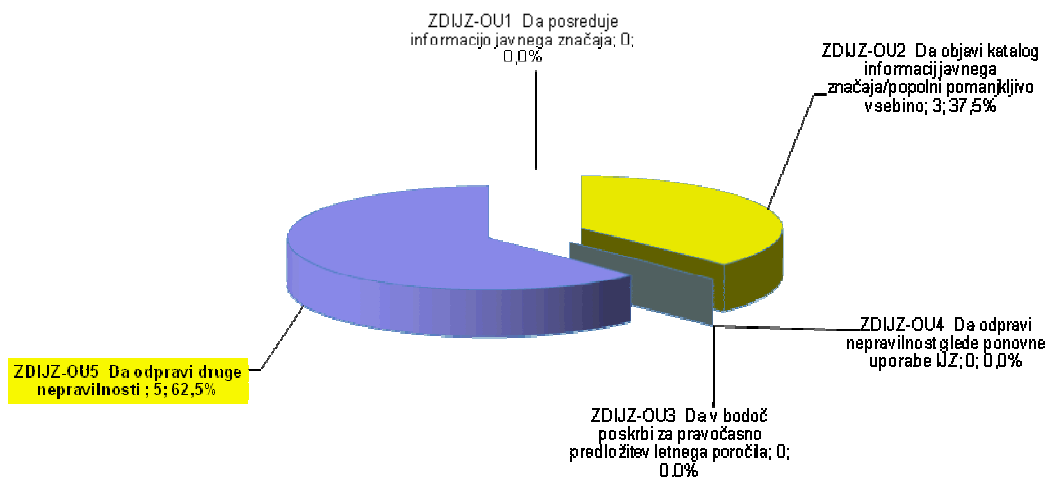
Največ ugotovljenih kršitev ZDIJZ je bilo v podskupinah 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (9; 81,8%) in 1.2.3. Upravne enote (2; 18,2%) (graf 17).

Graf 17: Najpogosteje ugotovljene kršitve ZDIJZ po podskupinah javnega sektorja



Največkrat so bili zavezancu odrejeni ukrepi: da odpravi druge nepravilnosti (5; 62,5%) in da objavi katalog javnega značaja/popolni pomanjkljivo vsebino (3, 37,5%) (graf 18).

Graf 18: Odrejeni ukrepi za odpravo kršitev v izvajanju ZDIJZ



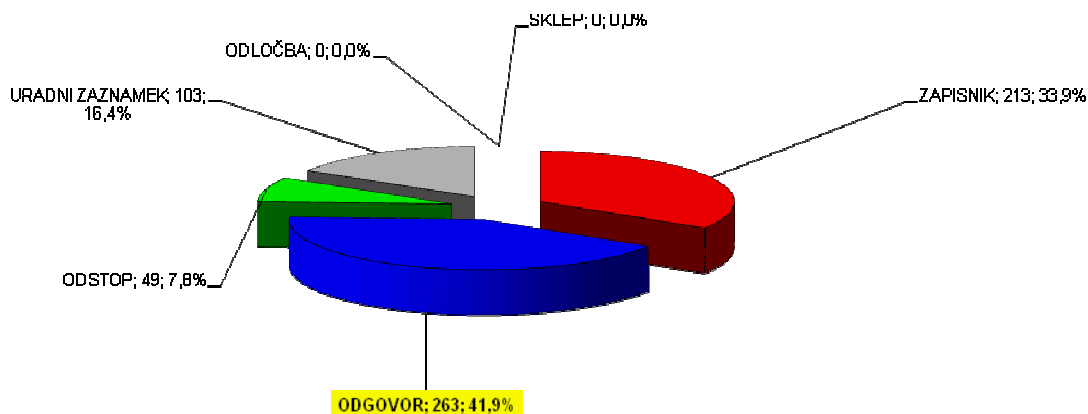
5.2.5 Način zaključka zadev

V inšpekcijskih zadevah, ki jih je UI rešila v letu 2017, je bil inšpekcijski postopek začel na osnovi sprejetega Načrta dela za leto 2017 ali prejete pobude, tudi anonimne, vendar v vseh primerih ni potrebno oziroma ni smotno izvesti inšpekcijskega nadzora neposredno pri inšpekcijskem zavezancu. Zato so tudi načini zaključka rešenih zadev različni, in sicer je bil v primerih, ko je bil opravljen inšpekcijski nadzor neposredno pri zavezancu, nadzor končan z zapisnikom, sicer pa je bil nadzor končan na enega od drugih možnih načinov. Načini zaključka zadev so tako bili:

- 1 Zapisnik
- 2 Odgovor
- 3 Odstop
- 4 Uradni zaznamek
- 5 Odločba
- 6 Sklep.

Najpogostejši načini zaključka zadeve so bili: odgovor (263; 41,9%), zapisnik (213; 33,9%) in uradni zaznamek (103; 16,4%) (graf 19).

Graf 19: Način zaključka zadev



5.2.6 Hitri prekrškovni postopek

UI je v letu 2017 vodila en prekrškovni postopek.

5.3 IZVLEČKI IZ NAJPOMEMBNEJŠIH ZAPISNIKOV

Inšpektorji so v inšpekcijskih nadzorih najpogosteje ugotovili naslednje nepravilnosti:

5.3.1 Kršitve Zakona o upravnem postopku (ZUP)

5.3.1.1 Kršitve načela ekonomičnosti

- Pri inšpekcijskem zavezancu v nadzorovani zadevi času od 29. 8. 2016 do 13. 10. 2016 (1 mesec in 15 dni) ni potekala nobena aktivnost.
- V času od 5. 12. 2016 do 7. 3. 2017 (več kot 3 mesece) ni potekala nobena aktivnost.
- Upravna enota dne je bila 15. 1. 2016 in 1. 2. 2016 obveščena, da stranka ne živi več na naslovu stalnega bivališča, vendar je bilo obvestilo stranki, naj se izjasni o stalnem prebivališču, poslano šele dne 11. 5. 2016 (po skoraj 4 mesecih).
- Postopek se je nadaljeval šele po dveh mesecih od prejema sklepa Upravnega sodišča, pri čemer za zamudo niso izkazani upravičeni razlogi.
- Sklep o stroških je bil izdan z večmesečnim zamikom, za kar niso izkazani upravičeni razlogi.
- Sklep je bil izdan več kot 10 mesecev po prejetem odzivu zavezanca. Ne iz dokumentacije zadeve, niti iz obrazložitve sklepa ne izhaja, da bi uradna oseba opravila v tem času kakršnokoli procesno dejanje.

5.3.1.2 Kršitve načela zaslišanja stranke

- Upravna enota je izdala odločbo, ne da bi pred njeno izdajo strankama dala možnost, da se

izjavita o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembna za njeno izdajo (četrti odstavek 146. člena ZUP). Upravna inšpekcija je ugotovila, da se v upravni zadevi nahajajo vloge (npr. vloga z dne 30. 8. 2013, 12. 9. 2013 in 13. 9. 2013), ki jih organ ni vročal nasprotni stranki in ji s tem dal možnosti, da se o izjavi o navedbah. Prav tako strankama ni bila dana možnost, da bi sodelovali pri zaslišanju prič ter da bi se seznanili z uspehom dokazovanja in se o tem izrekli (kršitev tretjega in četrtega odstavka 146. člena ZUP ter hkrati kršitev temeljnega načela zaslišanja stranke - 9. člen ZUP).

5.3.1.3 Kršitve načela varstva pravic strank

- Uradna oseba je strankam z nasprotnimi interesi vročala vloge (npr. v denacionalizacijskih postopkih) z namenom seznanitve in podanih morebitnih pripomb, vendar brez prilog, tako da se stranke niso mogle v popolnosti seznaniti z vso dokumentacijo.
- Sklep o vlogi za vstop v postopke je bil izdan, ne da bi organ predhodno obvestil drugo stranko in ji dal možnost, da se izreče o pravici vlagatelja do vstopa v postopek. Organ je namreč šele po izdaji sklepa obvestil nasprotno stranko o zahtevi vlagatelja za vstop v postopek, tj. po tem, ko je bil vlagatelju že priznan status stranke v postopku. S tem je bil kršen tretji odstavek 142. člena ZUP.

5.3.1.4 Kršitve instrukijskih rokov

Upravna inšpekcija je v inšpekcijskih nadzorih preverjala kako v organu rešujejo vloge v predpisanih rokih in pri tem ugotovila vrsto kršitev instrukijskega roka za odločanje iz 222. člena ZUP.

- Vloga stranke je bila prejeta 12. 10. 2015. Šele 16. 12. 2015 je bil poslan poziv za dopolnitev vloge, ker projekt ni izdelan v skladu s prostorskim aktom, 25. 3. 2016 pa izdana odločba o zavrnitvi izdaje gradbenega dovoljenja. Ugotovljena je bila kršitev 222. člena ZUP in načela ekonomičnosti.
- Posamezna procesna dejanja niso potekala kontinuirano:
 - Vloga za izdajo gradbenega dovoljenja 26. 7. 2010, dne 21. 9. 2010 izdan sklep o stroških, naslednje uradno dejanje je bilo izvedeno šele 3. 2. 2011, in sicer obvestilo članom komisije.
 - Dne 21. 9. 2011 izdan sklep o stroških, naslednje uradno dejanje šele 23. 3. 2012, in sicer zapisnik o izjavi stranke. Poleg kršitve instrukijskega roka za odločitev v predpisanem roku je upravna inšpekcija ugotovila tudi kršitev načela ekonomičnosti.
- Vloga stranke je bila prejeta dne 10. 2. 2012.
 - 22. 5. 2012 preverjanje procesnih predpostavk za uvedbo postopka na podlagi 67. člena ZUP in
 - 3. 7. 2012 izdana odločba.
- Uradna oseba več kot pol leta od vložitve zahtevka v zadevi ni izvedla nobenega uradnega dejanja, pri čemer gre za občutno kršitev roka za preverjanje morebitnih elementov formalne popolnosti vloge v predpisanem 5 dnevem roku (prvi odstavek 67. člena ZUP) in posledično tudi za občutno kršenje roka za odločitev o vlogi, kot to določa 222. člen ZUP.
- Vloga je bila podana dne 28. 9. 2016. V zadevi so opravljene preverbe, poziv k dopolnitvi vloge in dopolnitev vloge, dne 10. 11. 2016 pa je bil v zadevi napravljen uradni zaznamek, da vloga ni popolna. Dne 1. 2. 2017 je uradna oseba zahtevala preverbo na šoli. O zadevi do 13. 2. 2017 še ni bilo odločeno, zato gre za občutno prekoračitev roka za odločanje iz 222. člena ZUP in kršitev načela ekonomičnosti postopka.
- Upravna enota je v ponovnem postopku, na podlagi sodbe Upravnega sodišča ugotovila, da projektna dokumentacija ni izdelana v skladu z določili prostorskega akta, o tem seznanila investitorja (ter pooblaščenko investitorja in projektanta) ter ga pozvala, da v roku 30 dni predloži projektno dokumentacijo, izdelano v skladu z določili prostorskega akta. Investitor je ugotovitvam še večkrat oporekal, upravna enota pa je stranki odgovarjala z dopisi in jo pozivala k predložitvi ustrezne dokumentacije. S takšnim postopanjem je upravna enota kršila pravila postopka, saj o zahtevku ni odločila na podlagi predložene, popolne dokumentacije, temveč je, kot izhaja iz nadaljnjih procesnih dejanj, celo večkrat pozvala investitorja, da predloži izdelano projektno

dokumentacijo v skladu z določili prostorskega akta z upoštevanjem 123. člena ZGO-1, zato je tudi občutno prekoračila 30 dnevni rok za odločanje v ponovnem postopku iz 5. odstavka 64. člena Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 62/10 in 109/12).

- Dne 7. 12. 2012 je stranka podala vlogo za obnovo postopka, dne 26. 2. 2013 je uradna oseba opravila prvo uradno dejanje v zadevi, ko je investitorju in stranki posredovala dopis. Dne 30. 4. 2013 upravna enota izdala sklep o zavržbi predloga. Ugotovljena je bila občutna prekoračitev roka za obravnavo zahtevka oziroma za odločitev o zahtevi za obnovo postopka iz 222. člena ZUP.
- Dne 12. 12. 2016 je stranka vložila vlogo za izdajo potrdila, da ima objekt uporabno dovoljenje po zakonu. Do 1. 2. 2017 uradna oseba v zadevi ni izvedla nobenega uradnega dejanja, zato je bila ugotovljena kršitev načela ekonomičnosti postopka posledično pa tudi kršitev roka za odločanje iz 222. člena ZUP.
- Zavod ni spoštoval napotila iz sodbe V Ps 599/2012 in nove odločbe ni izdal v roku 30 dni po pravomočnosti sodbe. Dne 2. 3. 2016 je prejel sodni odločbi, odločbo pa izdal dne 19. 5. 2016, to je po več kot dveh mesecih. S tem je kršen instrukcijski rok za izdajo nove odločbe, ki ga je določilo sodišče.
- Pooblaščenca oseba Agencije je kršila instrukcijski rok za izdajo sklepa o dovolitvi izvršbe, določen v 2. odstavku 290. člena ZUP, saj je sklep o dovolitvi izvršbe izdala po več kot 30 dneh od dneva, ko je odločba postala izvršljiva.

5.3.1.5 Nepravilnosti pri izdelovanju odločb

5.3.1.5.1 Uvodi odločb

Pomanjkljive vsebine glede na določbo 212. člena ZUP in sicer:

- Vpisovanje 207. člena ZUP (ne predstavlja pravne podlage).
- Navajanje nepravilnih pravnih podlag; nepravilni členi zakonov, ali pa so navedeni samo zakoni, brez navedbe členov; pri občinah navedbe določb statutov za izdajo odločbe.
- V uvodu izdane odločbe so navedene tudi pravne podlage, ki so odvečne in neustrezne. V uvodu je potrebno navajati samo predpis o pristojnosti organa, ki pa je glede na vsebino odločanja v konkretnem primeru bil samo 81. člen ZMEPIZ-1, ki določa, da ZPIZ o lastnosti zavarovanca odloči z odločbo.
- V uvodu odločbe ni naveden zgolj predpis o pristojnosti organa, temveč je navedenih več pravnih podlag za njeno izdajo (62., 65., 66., 67., 68., 131., 134., 160. člen ZEKom-1, 8. in 11. člen Splošnega akta o načrtu oštevilčenja, 207. člen ZUP), ki ne sodijo v uvod odločbe. Pravilna pravna podlaga je v konkretnem primeru bil prvi odstavek 65. člena ZEKom, ostale členov se v uvodu odločbe ne navaja. V uvodu se tudi ne navaja, kdaj je bila vloga prejeta (»...na vlogo družbe XX, prejeto dne 21.4.2016...«), temveč se navede zgolj način uvedbe postopka.
- Ni navedenih podatkov zakonitega zastopnika pravne osebe.
- Neustrezna navedba upravne zadeve, ali pa zadeva sploh ni navedena.
- V uvodu odločbe ni navedeno ime stranke, ki je vložila zahtevo za priznanje pravice do vdovske pokojnine, ampak je navedeno ime pokojnika.
- Nepravilno naveden način uvedbe postopka: namesto na zahtevo strank, je navedeno, da je bil postopek uveden po uradni dolžnosti.
- Nepravilne navedbe organa, ki izdaja odločbo. Glede na to, da ima inšpektor že na podlagi določb 4. odstavka 28. člena ZUP pooblastilo za vodenje in odločanje, se v uvodu inšpekcijskih konkretnih upravnih aktov navede, da akt izdaja inšpektor inšpektorata.
- Ni navedeno osebno ime stranke ali njenega zakonitega zastopnika.

5.3.1.5.2 Izreki odločb

- Izrek odločbe je pomanjkljiv in zaradi tega nedoločen, saj iz njega ni mogoče določiti osebe, kateri pripada pravica. Navedeno je namreč »zavarovanec« brez osebnih podatkov (ime in priimek, rojstni datum, naslov).

- V izreku odločbe ni navedeno ime stranke, ki je vložila zahtevo za priznanje do invalidnine za telesno okvaro (kršitev 6. odstavka 213. člena ZUP).
- V izreku odločbe ni bilo odločeno o stroških postopka, kot to določajo pravila ZUP (5 odstavkov 213. člena ZUP).
- Izrek, ki se je glasil: »Družba D. d.o.o., mora v roku 8 dni dostaviti Agenciji podatke o razvoju trga za 1. četrtnje leta 2016«, je pomanjkljiv in nedoločen. Tudi rok za izvršitev obveznosti ni natančno določen, saj iz izreka ni povsem jasno določeno, kdaj začne teči – ali od vročitve odločbe, ali od dokončnosti odločbe.
- Izrek je pomanjkljiv, saj bi v njem moral organ navesti številko TRR lastnice stanovanja T.N., saj je ta bil naveden v vlogi stranke in je s tem podatkom organ tudi razpolagal.
- Izrek: »Veljavnost tega soglasja je eno leto«, je pomanjkljiv in nedoločen. V tem primeru bi moral biti izrek pravilno oblikovan npr. na naslednji način: »Veljavnost tega soglasja je eno leto od dokončnosti odločbe«.

5.3.1.5.3 Obrazložitev odločb

- Iz obrazložitve odločbe niso razvidni obrazloženi razlogi, odločilni za presojo posameznih dokazov (oziroma zakaj upravna enota ni upoštevala določenega predloženega dokaza), kar predstavlja kršitev določb 214. člena ZUP.
- Obrazložitev izdane odločbe je, glede na določbe Zakona o dedovanju kmetijskih gospodarstev, ki določa, da mora v postopku upravni organ preveriti tri kriterije: lastništvo, primerljivo kmetijsko površino in vprašanje gospodarske celote (organ mora te pogoje ugotoviti in v odločbi navesti, da so bili preverjeni), pomanjkljiva (ni razvidno, da bi v predmetnih zadevah pred izdajo odločb o izpolnjevanju pogojev za zaščiteni kmetiji uradne osebe presojale, ali so izpolnjeni pogoji iz 3. člena tega zakona, kar pomeni, da ni navedenih vseh določb predpisov, na katere se opira odločba (ter ugotovljeno dejansko stanje in dokazi, na katere je le-to oprto; niso navedeni vsi razlogi, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekujejo takšno odločbo)). Gre za kršitev določb 214. člena ZUP in posledično načela materialne resnice, oziroma nepopolno ugotovljeno dejansko stanje.
- Obrazložitev je pomanjkljiva, in sicer ni navedena pravna podlaga za prvi stavek izreka izdane odločbe. Obrazložitev tudi ne vsebuje razlogov, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekujejo takšno odločbo (na podlagi česa stranki pripada pravica do starostne pokojnine od 29. 3. 2017 dalje), izpolnjevanje pogojev za priznanje pravice do starostne pokojnine tudi ni zadostno utemeljeno zgolj z navedbo 27. člena ZPIZ-2, kar je potrebno v obrazložitvi navesti). Vse to predstavlja kršitev določb 214. člena ZUP, kar predstavlja tudi bistveno kršitev določb postopka iz 237. člena ZUP, saj odločbe ni mogoče preizkusiti.
- Obrazložitev je pomanjkljiva, saj v obrazložitvi ni navedeno, da je stranka vložila vlogo, po kateri odločbi ji je bila priznana pravica do nadomestila za invalidnost (ni številke odločbe, datuma izdaje, zakaj ji je bila priznana pravica), ampak je samo navedeno, da ji je bila s predhodno odločbo ta pravica priznana. Ni navedeno, katera je tista sprememba delovno pravnega statusa, ki zahteva spremembo odmere nadomestila. Gre za kršitev določbe 214. člena ZUP.

5.3.1.5.4 Pouk o pravnem sredstvu

- Nepravilno poimenovanje pouka o pravnem sredstvu, in sicer kot pravni pouk.
- Pomanjkljive vsebine poukov o pravnem sredstvu, glede na določbo 215. člena ZUP:
 - naslov organa, kjer je mogoče podati pritožbo, ni naveden s polnim imenom,
 - pomanjkljivosti glede navedb o plačilu upravne takes in
 - navedbe o nesuspendivnosti pritožbe ne spadajo v ta del odločbe.

5.3.1.5.5 Podpisi odločb

- Navedba uradne osebe, ki je vodila postopek, je pomanjkljiva, saj ne vsebuje osebnega imena, temveč le: »A. Kovačič«, zato gre za neupoštevanje določb 216. člena ZUP.
- Podpisi uradnih oseb, ki izdajajo odločbe »po pooblastilu«

5.3.1.6 Nepravilnosti pri vročanju dokumentov

- Kršitev določb 1. odstavka 88. člena ZUP, po katerem se, v primeru da ima stranka zakonitega zastopnika ali pooblaščenca, vroča njemu.
- Uradna oseba ni posredovala drugostopenjske odločitve strankam (pritožnikom) najkasneje v roku 8 dni od njenega prejema, temveč šele 18 dni po prejemu le-te s čimer je kršila določbe 1. odstavka 257. člena ZUP.
- Upravna enota je dopis vročala (osebno) tudi drugim subjektom (Veterinarski fakulteti, Veterinarski upravi RS, Ministrstvu za kulturo, Agroemoni, Občini D...., Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov RS, DPRS), čeprav ti niso imeli statusa stranke ali stranskega udeleženca v postopku.
- Vročanje odločbe lastnici stanovanja T.N. je bilo nezakonito in brez pravne podlage v predpisih. Nikjer v ZUPJS, SZ-1 ali ZUP ni najti določbe, ki bi CSD narekovala vročanje odločbe osebi, ki ni stranka v postopku. Gre za odločbo, ki bi morala biti vročena samo stranki in ne tudi drugim osebam, ki nimajo lastnosti stranke v upravnem postopku.
- Vročanje različnih dokumentov, izdanih v upravnem postopku (odločbe, sklepi, dopisi za dopolnitev vlog, vabil), po navadni elektronski pošti, kar je glede na določbe o osebnem vročanju v upravnem postopku (87. člen ZUP) nepravilno.

5.3.1.7 Nepravilnosti pri izdelovanju zapisnikov

- V primeru, ko je šlo za zapisnik o ustni izjavi stranke na zapisnik, to iz zapisnika ne izhaja, saj v njem ni navedeno, ali gre za prisotnost vabljenega ali ne vabljenega stranke. Zapisnik mora namreč obsegati natančen in kratek potek ter vsebino v postopku opravljenega dejanja in danih izjav. Pri tem se mora zapisnik omejiti na tisto, kar se tiče same zadeve, ki je predmet postopka.
- Glede načina zapisa sprejetih sklepov ZUP določa, da jih sprejme uradna oseba in ne organ, zato je zapis: »upravni organ je sprejel sklep....«, nepravilen. (kršitev 76.člena ZUP)
- Iz zapisnika o ustni obravnavi ni razvidno, ali so k organu osebe pristopile same oziroma ali so bile vabljenega kot stranke, kar predstavlja nedoslednost pri spoštovanju določb 2. odstavka 76. člena ZUP.
- Na podlagi petega odstavka 76. člena ZUP se zapisnik piše med opravljanjem uradnega dejanja. Gre za splošno pravilo, ki v obravnavanem primeru ni bilo upoštevano, saj je bil zapisnik napisan v prostorih upravne enote po izvedenem ogledu na kraju samem. V konkretnem primeru je bilo iz zapisnika je razvidno, da je bil opravljen zgolj ogled na kraju samem zaradi slabih vremenskih razmer in ker ni bilo pogojev za uporabo računalnika za pisanje zapisnika, ustna obravnava pa bo v nadaljevanju opravljena v prostorih upravne enote. Zapisnik o ogledu je bil sestavljen v prostorih upravne enote, pri tem so bile prisotne le uradne osebe organa. Iz zapisnika tudi izhaja, da je bil pooblaščenec investitorja povabljen, da se udeleži pisanja zapisnika oziroma nadaljevanja ustne obravnave, vendar je izjavil, da ni dolžan priti na upravno enoto in da v takšnih vremenskih razmerah ne namerava voziti na sedež upravne enote.
- Zapisnik vsebuje odvečne navedbe (predlagatelj-priča) in opozorila priči, saj iz vsebine zapisnika izhaja, da gre za pritožbo stranke (zavarovanke), ki jo ta podaja na zapisnik, zato se ugotavlja nedoslednost pri spoštovanju določb 76. člena ZUP.
- Uradna oseba je sestavila Zapisnik o sprejemu ustne vloge pomanjkljivo in v nasprotju z določili ZUP. Pri sestavi zapisnika je potrebno upoštevati vse določbe ZUP, ki so navedene v 3. točki V. poglavja ZUP in se nanašajo na zapisnik. Iz zapisnika ni razvidno, da bi bil zapisnik stranki prebran in ali je stranka imela pripombe, saj to ni navedeno.
- Zapis izjav zaslišane stranke ni zapisan dobesedno v prvi osebi ednine.
- V zapisniku so izjave stranke, ki niso podpisane s strani posameznih strank, kot to določa ZUP v 78. členu.
- Posamezne strani zapisnika niso oštevilčene, kot to določa ZUP v 78. členu.

5.3.1.8 Nepravilnosti pri poslovanju z vlogo v upravnem postopku

- O vlogi, prejeti 12. 10. 2015, je organ izdal poziv za dopolnitev vloge s pooblastilom za zastopanje šele 16. 12. 2015, kar predstavlja kršitev roka za pregled vloge v 5 delovnih dni (67. člen ZUP).

- V konkretnem primeru, ki je bil obravnavan kot nepopolna vloga, dejansko ni šlo za formalno nepopolno vlogo, zaradi katere bi se zahtevke zavrgel, saj iz dopisa ne izhaja, da k vlogi nista bila predložena najmanj dva izvoda projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja (na podlagi določb ZGO-1), zaradi česar ne bi bile izpolnjene procesne predpostavke za obravnavo vloge, temveč da predložena projektna dokumentacija ni bila popolna. Uradna oseba v dopisu ni navedla ugotovitev in pravnih podlag, na podlagi katerih se dokumentacija zahteva, niti pravne podlage pri opozorilu na posledice za morebitno neizpolnitev obveznosti. Vse to pa predstavlja kršitev načela varstva pravic strank in razumevanja procesnih določb ZUP, ki se nanašajo na obravnavo vloge po vsebini.
- Stranka vloge ni dopolnila v določenem roku (niti kasneje), uradna oseba pa o zahtevku ni odločila, temveč je po letu in pol nadaljevala s postopkom in stranko ponovno pozivala k dopolnitvi vloge.
- Obrazložitev sklepa o podaljšanju roka za dopolnitev vloge, glede na določbe 3. odstavka 99. člena ZUP, je bila zgolj pavšalna, pomanjkljiva, s čimer je kršen 214. člen ZUP, saj iz njega ne izhaja, da je uradna oseba presojala, ali so razlogi, ki jih je navedla stranka za podaljšanje roka, tudi upravičeni (kar tudi določa 3. odstavek 99. člena ZUP).
- Uradna oseba bi morala izpolnjevanja pogoja za pravico graditi, kot procesno predpostavko za nadaljnja postopka, ugotovljati že v okviru roka za pregled vloge v 5 delovnih dni, kot to določa 67. člen ZUP in vlogo stranke v primeru neizpolnitve te procesne predpostavke zavreči in ne zavrniti.
- Uradna oseba o zavrnitvi zahteve za pridobitev listin ni odločila z upravnim aktom, na katerega bi se stranka lahko pritožila, saj iz posredovane dokumentacije pobudnika in upravne enote izhaja, da je ta na zahtevo stranke po posredovanju fotokopij dokumentov pobudniku odgovorila zgolj v e-sporočilu z dne 8.6.2016, pri čemer je zgolj navedla: «Do pridobitve fotokopij listin niste izkazali upravičenosti. V kolikor jih potrebuje sodišče v svojem postopku pa le-te lahko pridobijo po uradni dolžnosti.» Zaradi navedenega gre za kršenje določb 82. člena ZUP, saj o vlogi ni bilo odločeno s konkretnim upravnim aktom, kot to določa 8. odstavek 82. člena ZUP.
- Ravnanje s prejeti vlogo je bilo nepravilno, ko je prošnjo za stalno prebivanje štela za nerazumljivo in od stranke zahtevala, da vloži vlogo na pripravljenem obrazcu (ki niti ni predpisan), ni pa navedla, katere konkretne formalne pomanjkljivosti so bile ugotovljene, glede na določbe ZTuj-2 in ZUP. Vloga, ki ni podana na vnaprej pripravljenem obrazcu, ki ni predpisan s predpisom, ni iz tega razloga formalno pomanjkljiva. Na podlagi pregleda prejete dokumentacije je bilo ugotovljeno, da je iz vloge razvidno, za kakšno upravno zadevo gre, kdo je stranka v postopku, vsebovala je podpis stranke in priložene priloge, ki jih določa materialni predpis in za katere je določeno, da jih mora stranka priložiti.
- Upravna enota je 14. 6. 2016 prejela vlogo za posredovanje podatkov. Zaradi pomanjkanja pooblastila je bil stranki 30. 6. 2016 poslan dopis za dopolnitev vloge. Šlo je za kršitev ZUP, ker vloga ni bila obravnavana v roku, določenem v 67. členu ZUP in je upravni organ prekoračil rok petih delovnih dni za posredovanje dopisa za formalno dopolnitev vloge.
- Dne 24. 8. 2016 je upravna enota prejela vlogo za podaljšanje roka. O vlogi ni bilo odločeno.
- Ravnanje organa je bilo nepravilno, saj je šlo za uradno dejanje organa v postopku odločanja o pravici do starostne pokojnine. Organ bi moral postopati po določilih 67. člena ZUP in stranko pravilno pozvati, da vlogo dopolni, določiti rok za odpravo nepravilnosti in stranko opozoriti na posledice, če nepravilnosti v postavljenem roku ne bodo odpravljene. Tega pa ni storil, ampak je stranki poslal samo dopis z obrazcem. S tem pa so podane kršitve določb 67. člena ZUP.
- Organ je stranki poslal dopis, v katerem ji je podal pojasnila glede vložene vloge. Ugotovljeno je bilo, da organ vloge stranke za izplačila delnega nadomestila iz invalidskega zavarovanja v znesku za čas od 1. 4. 2016 do 16. 4. 2016, ni obravnaval ne v procesnem in ne v materialnem smislu, niti se do njiju ni opredelil. V primeru, da bi ugotovil, da je vloga nepopolna ali nerazumljiva, bi moral stranko pozvati, da vlogo dopolni, če pa je bila popolna, pa je bil dolžan o zahtevku stranke odločiti. Nikakor pa se o tem ne odloča z dopisom, kot je to bilo izvedeno v konkretnem primeru.
- Organ ni pozival stranke k dopolnitvi vloge na podlagi določb ZUP z dopisom z navedbami pravnih posledic, če v roku vloga ne bi bila dopolnjena. Organ je v zadevi stranki poslal več urgenc in vabil. Za postopanje organa v upravnem postopku s pošiljanjem »urgenc« strankam, ki se ne odzovejo na poziv organa, ni pravne podlage ne v materialnem predpisu, ne v ZUP oziroma je takšno postopanje procesno nepravilno. Uradna oseba mora glede na vsebino zadeve ter tek postopka in z upoštevanjem načela ekonomičnosti postopka sama presoditi, ali zadostuje,

da stranko z dopisom pozove k dopolnitvi vloge ali je potrebno stranko zaradi samega postopka povabiti k organu.

5.3.1.9 Nepravilnosti pri izvajanju določb 28. in 30. člena ZUP (pooblastila za vodenje in odločanje v upravnem postopku)

Upravna inšpekcija je preverjala pravilnost izdajanja pooblastil predstojnikov organov, izdanih na podlagi določb 28. in 30. člena ZUP. Pri tem je ugotovila naslednje nepravilnosti:

- Kot pravne podlage za izdajanje posameznih pooblastil se navajajo različne pravne podlage, kot napr. statuti občin, ali določbe členov Zakona o državni upravi. Za izdajo pooblastil je dovolj 28. člen (za odločanje v upravnem postopku) oziroma 30. člen ZUP (za vodenje posameznih dejanj v postopku pred izdajo odločbe).
- Iz vsebine nekaterih pooblastil izhaja, da se izdajajo za:
 - vodenje upravnih postopkov pred izdajo odločbe po 4. točki 1. odstavka v zvezi z drugim odstavkom 144. člena ZUP.
 - vodenje upravnih postopkov, ki temelji na zahtevnem ugotavljanju dejanskega stanja v posebnem ugotovitvenem postopku,
 - vodenje upravnih postopkov, v katerih je pristojen organ po zakonu ali po drugem predpisu upravičen stvar rešiti po prostem preudarku.
 - vodenje upravnih postopkov v zvezi z izrednimi pravnimi sredstvi.

Tako oblikovanje obsega danih pooblastil, je glede na določbi 28. in 30. člena ZUP neustrezno, saj postopkov ni mogoče vnaprej omejiti glede na način vodenja postopka (npr. skrajšani ugotovitveni postopek ali posebni ugotovitveni postopek), poleg tega pa je po ZUP mogoče omejiti pooblastili iz 28. oziroma 30. člena le na pooblastilo s katerim se uradno osebo pooblašča le za posamezna dejanja v postopku pred izdajo odločbe ali pa tudi za odločanje v upravnem postopku.

5.3.1.10 Izdelovanje vabil v upravnem postopku

Upravna inšpekcija je ugotovila nekateri nepravilnosti pri oblikovanju vabil v upravnem postopku, in sicer:

- Pomanjkljive vsebine vabil, glede:
 - opozarjanja na možnosti prisilne privedbe v primeru neupravičenega izostanka in denarne kazni,
 - navajanje kot kaj je stranka vabljen (kot priča, kot stranka),
- Na vabilu za ustno obravnavo je bila na levem spodnjem delu podpisana uradna oseba, ki je vodila postopek, na desni strani pa se nahaja podpis vodje Oddelka za upravne notranje zadeve, kar je nepotrebno. Za izdane dokumente pred izdajo odločbe zadostuje, da jih podpiše uradna oseba, ki je pooblaščen za dejanja v upravnem postopku pred izdajo odločbe. To velja tudi za vabila izdana v upravnem postopku.

5.3.1.11 Nepravilnosti pri poslovanju s prejetimi pritožbami

- V konkretnem primeru Agencija o odstopu pritožbe ni seznanila pritožnika, kar predstavlja kršitev 65. člena ZUP.
- Stranki sta dne 11. 7. 2014 vložili pritožbi. Dne 18. 12. 2014 sta bili pritožbi odstopljeni organu druge stopnje. Iz popisa dokumentov zadeve ne izhaja, da bi uradna oseba pri ravnanju s pritožbami postopala v skladu z določbami 241. člena ZUP in posredovala pritožbi nasprotnim strankam, da se o njih v največ 15 dneh izrečejo. Prav tako je bilo ugotovljeno, da je uradna oseba pritožbi drugostopenjskemu organu odstopila šele 5 mesecev po vloženi pritožbah, in s tem občutno prekršila tudi rok iz 245. člena ZUP.
- Pritožba ni bila vročena v odgovor nasprotni stranki – predlagatelju obnove postopka pred odstopom drugostopenjskemu organu v pristojno reševanje, kar pomeni kršitev prvega odstavka 241. člena ZUP. Iz dopisa upravne enote, s katerim je bila pritožba odstopljena drugostopenjskemu organu, je razvidna odredba, naj se dopis skupaj s pritožbo vroči tudi pooblaščenki nasprotne stranke, vendar je upravna inšpekcija ugotovila, da to ni pravilen način postopanja prvostopenjskega organa. Pritožba se posreduje drugostopenjskemu organu po tem,

ko se izteče rok za odgovor nasprotne stranke na pritožbo (prvi odstavek 245. člena ZUP), v obravnavanem primeru pa rok za odgovor niti ni bil določen.

5.3.2 Kršitve Uredbe o upravnem poslovanju (UUP)

5.3.2.1 Nepravilnosti pri evidentiranju lastnih in izhodnih dokumentov

- Pomanjkljive ali nepravilno zapisane številke dokumentov:
 - na dokumentih se ne vpisujejo zaporedne številke dokumentov,
 - številke dokumentov se vpisujejo, vendar ne po dejanskem kronološkem nastanku posameznega dokumenta,
 - nepravilno zapisovanje številke dokumentov (letnica ni v vseh štirih številkah, vpisovanje med letnico in zaporedno številko dokumenta, razne oznake: npr. oznake območnih enot).

5.3.2.2 Nepravilnosti pri poslovanju s prejemno štampljko

- Pomanjkljivo ali nepravilno izpolnjevanje rubrik prejemne štampljke:
 - pomanjkljivo zapisovanje številke dokumenta (vpisovanje zaporedne številke dokumenta) in
 - nevpisovanje prilog, ki so priložene prejetemu dokumentu.
- Odtisnjevanje prejemne štampljke na izhodnih, lastnih ali dokumentih prejeti po elektronski pošti. Odtis prejemne štampljke je namenjen le za dokumente, prejete pri organu v fizični obliki.

5.3.2.3 Nepravilnosti pri pisarniških odredbah za vročitev dokumentov

- Pomanjkljive opredelitve pisarniških odredb:
 - naslovnik ni naveden s popolnim naslovom (npr. Občina Maribor – navadno) in
 - naslovnik naveden s polnim imenom, vendar način vročitve ni opredeljen (napr. Občina Maribor, Ulica heroja Staneta 1, 2000 Maribor).
- Nepravilno oblikovane pisarniške odredbe:
 - pisarniška odredba se opredeli z besedo »vročiti« in z besedo »poslati«
 - nepravilno določanje naslovnikov, kot npr.
 - Arhiv tu,
 - Arhiv,
 - Spis
 - Dokumentarno gradivo.

5.3.2.4 Nepravilnosti pri evidentiranju prejetih dokumentov

- Organi več primerih v evidencah dokumentarnega gradiva niso tekoče evidentirali prejetih dokumentov, kot to določa 149. člen UUP.
- Organi v evidenci dokumentarnega gradiva niso zagotovili evidentiranja dokumentov, ki jih je organ prejel po elektronski pošti.

5.3.2.5 Nepravilnosti pri oblikovnih značilnostih dokumentov

- Organi na dokumentih niso navajali vseh predpisanih vsebin, določenih v 164. členu UUP, in sicer npr. v glavi dokumenta niso bili navedeni vsi kontaktni podatki: sedež in poštni naslov, telefon, telefaks, uradni elektronski poštni naslov, spletni naslov).

5.3.2.6 Nepravilnosti pri ovoju zadev

- Neizpolnjevanje vseh predpisanih rubrik (npr. datumi rešitve, roki trajanja hrambe)

5.3.2.7 Nepravilnosti pri odgovarjanju na prejete dopise

- Pri poslovanju organov s strankami je ugotovila več kršitev rokov za odgovarjanja na prejete dopise (kršitev 18. člena UUP).

5.3.2.8 Nepravilnosti pri izdajanju pooblastil na podlagi 4. člena UUP

- Niso bila izdana pooblastila za določene naloge, ki jih vrtec opravlja v okviru izvrševanja javnih pooblastil: npr. za dajanje splošnih informacij o upravnih in drugih javnih storitvah, za dajanje podatkov in obvestil o poteku postopka, za sprejemanje vlog na zapisnik, za dodeljevanje zadev. Pri tem ni bilo izkazano, da navedena pooblastila ne bi bila potrebna, ker bi bile naloge iz naslova upravnega poslovanja razvidne iz internih aktov organa.

5.4 ZAZNANE SISTEMSKE NEPRAVILNOSTI IN DANE POBUDE

5.4.1 Sistemske nepravilnosti

Upravna inšpekcija je v letu 2017 izvedla sistemske nadzore v vseh treh zavodih s področja socialnega zavarovanja in sicer v Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje, Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije. Inšpekcijski nadzori so zajemali ugotavljanje pravilnosti izvajanja upravnih postopkov in izvajanja določb Uredbe o upravnem poslovanju. V letu 2017 je bil zaključen tudi sistemski nadzor na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, začet že v letu 2016.

Med izvedenimi prioritetenimi nadzori glede na vsebino in nekatere sistemske probleme izpostavljam o ugotovitve nadzorov na Inšpektoratu RS za okolje in prostor, Ministrstvu za kulturo in Ministrstvu za zdravje.

5.4.1.1 Ugotovitve sistemskih nadzorov na Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje, Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije.

Upravna inšpekcija je zoper vodenje postopkov in upravno poslovanje v vseh treh zavodih s področja socialnega zavarovanja v preteklih letih prejela večje število pritožb in pobud za nadzor. V inšpekcijskih nadzorih je ugotovila več kršitev določb ZUP in UUP.

V Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanja so bile najpogostejše nepravilnosti na področju upravnih postopkov: prekoračeni instruktorski roki za odločanje, nepravilnosti pri izdelavi odločb in sestavi dopisov ter napake pri vročanju dokumentov. Na področju upravnega poslovanja pa je največkrat šlo za neustrezno poslovanje s tekočo zbirko in arhivskim gradivom ter neustrezen informacijski sistem za evidentiranje (in kreiranje) dokumentov

V Zavodu RS za zaposlovanje so bile ugotovljene kršitve določb Zakona o splošnem upravnem postopku, Uredbe o upravnem poslovanju in Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja. Najpomembnejše kršitve se nanašajo na izvajanje upravnih postopkov skladno z načelom materialne resnice, načelom zaslišanja stranke in načelom ekonomičnosti postopka, na kršitve pri izdelovanju upravnih aktov, pri vročanju dokumentov in pri izdelovanju vabil. Pri upravnem poslovanju je bilo ugotovljenih več nepravilnosti pri evidentiranju dokumentov, uporabi prejemne štampljke, izpolnjevanju rubrik na ovojih zadev in pri pisanju odredb za vročitev dokumentov. Ugotovljeno je tudi bilo, da ne delujeta povezavi do katalogov informacij javnega značaja v jezikih narodnih skupnosti.

Tudi v Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije se najpomembnejše kršitve nanašajo na izvajanje upravnih postopkov skladno z načelom materialne resnice in načelom ekonomičnosti postopka, na kršitve pri izdelovanju upravnih aktov, predvsem pri navajanju pravnih podlag v odločbah in sklepih, oblikovanje pravih, določljivih in popolnih izrekov odločb, upoštevanje zakonskega roka za odstop pritožbe II. stopenjskemu organu, reševanje vlog v instruktorskih rokih, oblikovanje obrazložitve odločb, pravilno izdelavo ustreznega akta, ko zavarovanec kljub vabilu ni prisoten (pravilno uradni zaznamek), ravnanje z vlogami, ko organ ni stvarno pristojen, vročanje dokumentov in izdelovanje vabil, poslovanje II. stopenjskega organa v pritožbenem postopku (preizkus odločbe po uradni dolžnosti v skladu z 2. odstavkom 247. člena ZUP), izdajanje ustreznih pooblastil po ZUP za vodenje in odločanje v postopkih. Pri upravnem poslovanju je bilo ugotovljenih več nepravilnosti pri

evidentiranju dokumentov, uporabi prejemne štampljke, izpolnjevanju rubrik na ovojih zadev in pri pisanju odredb za vročitev dokumentov, označevanju zaporedja uradnih ur po telefonu.

Podrobneje so kršitve prikazane v točki 5.3. tega poročila.

Poleg že navedenih nepravilnosti so bile pri navedenih zavodih ugotovljene še naslednje sistemske nepravilnosti:

5.4.1.1.1 Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije

V okviru sistemskega nadzora je upravna inšpekcija ugotovila nepravilnosti pri določanju pravil upravnih postopkov s predpisom, ki nima pravne narave zakona. Ugotovljeno je bilo, da ZZZS pri reševanju vlog poleg določb ZZVZZ in subsidiarne uporabe ZUP uporablja tudi pravila postopka, ki so določena v Pravilih OZZ. Pravila so bila sprejeta na podlagi 70. člena ZZVZZ in Statuta ZZZS. Pravila na več mestih urejajo oziroma določajo pravila upravnega postopek, kot npr. glede pravica do zdravljenja v tujini (členi 135.a do 135. f), glede uveljavljanje pravic v tujini in napotitve na zdravljenje (členi 219, 224 do 227), poglavje XIV. Organi in izvedenci v postopku uveljavljanja in varstva pravic (člen 256 in ostali). Takšno določanja postopkovnih pravil upravnega odločanja s Pravili OZZ ni dopustno, saj Pravila OZZ ne predstavljajo predpisa, s katerim, bi bilo dopustno določati pravila upravnega postopka.

Pri reševanju pritožbenih postopkov je upravna inšpekcija ugotovila nepravilnosti pri poslovanju z dokumentarnim gradivom, in sicer je bilo ugotovljeno, da prvostopenjski organi v postopkih odločanja ne zagotovijo popolnosti gradiva (bodisi v elektronski ali fizični obliki), na podlagi katerega sprejmejo odločitve. Praksa ZZZS pri poslovanju z dokumentarnim gradivom v teh postopkih je taka, da praviloma ne fotokopirajo oz. v arhivu ne zagotovijo kopij zdravniškega kartona. Posledica takšnega poslovanja je, da v primeru pritožbenega postopka, prvostopenjski organ pošlje dokumentacijo drugostopenjskemu organu brez kopij zdravniškega kartona, drugostopenjski organ pa mora potem naknadno v pritožbenem postopku zahtevati od osebnega zdravnika zdravniški karton, saj je slednji pomemben dokument za pravilno in zakonito odločitev drugostopenjskega organa. Naknadna pridobitev zdravniškega kartona povzroča daljši čas reševanja pritožbenega postopka, saj drugostopenjski organ, dokler nima popolne dokumentacije, ne more zakonito odločiti v pritožbenem postopku.

Upravna inšpekcija je v inšpekcijskem nadzoru presojala tudi pravilnosti in dopustnosti urejanja upravnega poslovanja s Pravilnikom o upravljanju z dokumentarnim gradivom glede na določbe UUP. ZZZS ima na področju upravnega poslovanja sprejet Pravilnik o upravljanju z dokumentarnim gradivom, ki ga je ZZZS sprejel na podlagi 28. in 71. člena Statuta ZZZS. Upravna inšpekcija je ugotovila, da ni sporno, da lahko ZZZS sprejme splošne akte, ki so potrebni za poslovanje in izvajanje dejavnosti ZZZS, vendar z njimi ne more drugače urejati materije, ki je že urejena v podzakonskem aktu, konkretno v UUP, ki jo je sprejela Vlada RS. ZZZS je v Pravilniku o upravljanju z dokumentarnim gradivom določil drugačno definicijo pojmov za posamezne izraze, kot so določeni v UUP, spremenil ureditev upravnega poslovanja ali pa podvajal pojme iz UUP. Navedeni način predpisovanja upravnega poslovanja je upravna inšpekcija ocenila kot neustreznega, saj Pravilnik o upravljanju z dokumentarnim gradivom ne predstavlja predpisa, s katerim bi bilo dovoljeno upravno poslovanje urediti drugače, kot to določa UUP v drugem odstavku 1. člena UUP. Pravilnik o upravljanju z dokumentarnim gradivom namreč predstavlja le interni akt ZZZS, ki ni bil objavljen v Uradnem listu RS, zato ne predstavlja ustreznega predpisa v smislu prej omenjenega drugega odstavka 1. člena UUP.

V zvezi z načinom evidentiranja upravnih zadev je upravna inšpekcija ugotovila tudi nepravilnosti pri evidentiranju pritožbenih postopkov, in sicer je bilo ugotovljeno, da ZZZS evidentira prvostopenjske upravne postopke in pritožbene postopke pod isto številko zadeve. Zaporedne številke dokumentov v drugostopenjski zadevah (pritožbeni postopki) si sledijo v nadaljnjem kronološkem zaporedju kot nadaljevanje zaporednih številok dokumentov iz prvostopenjskih zadev.

Tako evidentiranje ni pravilno, saj bi moral drugostopenjski organ (v primeru ZZZS je to Direkcija) odpreti novo številko kot pritožbo po načrtu klasifikacijskih znakov ZZZS in ne nadaljevati kronološkega zaporedja dokumentov pod isto zadevo, kot jo vodi prvostopenjski organ (npr. OE LJ).

5.4.1.1.2 Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije

V inšpekcijskem nadzoru je upravna inšpekcija ugotovila nepravilnosti pri poslovanju s prejetimi pritožbami, in sicer na podlagi pojasnila ZPIZ, ki je navedel:

»V postopkih reševanja zadev v UDG, v primeru prejetja pritožbe na prvostopenjsko odločbo, evidentiramo v zadevi prejeti dokument. Uslužbenec, ki je reševal zadevo na prvi stopnji, mora po pregledu pritožbe v zadevi podati tri rešitve faze:

- *Pritožba je pravočasna*
- *Pritožba je dovoljena*
- *Vložila jo je upravičena oseba.*

Ko potrdi izbrane rešitve, gre zadeva v pregled vodji organizacijske enote uslužbenca, ki je zadevo reševal na prvi stopnji. Ko tudi ta potrdi odločitev uslužbenca in izbere gumb potrdi, gre zadeva v skupni predal »pritožbe PIZ« ali »pritožbe IMZ«. Ta del postopka nadomešča dopis. Postopek pa je zastavljen tako, da sedaj zagotavlja enotno poslovanje na vseh enotah, v postopek so preko poslovnih pravil vključene tudi ustrezne kontrole. Torej je odstop pritožbe drugostopenjskemu organu razviden iz poti posamezne zadeve ter podanih rešitev faz, zato menimo, da je za posamezno zadevo dovolj natančno razvidno kdaj in na kakšen način je bila pritožba odstopljena drugostopenjskemu organu.

Upravna inšpekcija je takšno poslovanje ocenila kot nepravilno, glede na temeljna načela upravnega postopka, predvsem z vidika načela samostojnosti. Upravna inšpekcija je v nadzoru opozorila, da je potrebno ločiti med procesi, ki so lahko v informacijskem sistemu zabeleženi zgolj kot notranje poslovanje organa in med tistimi, ki predstavljajo neposredno izvrševanje določenega predpisa ter, da posamezna dejanja v postopku izvaja uradna oseba, ki rešuje konkreten primer (tudi če gre za dejanja v zvezi z obveznostmi prvostopenjskega organa s prejetjo pritožbo) samostojno, zato je iz vidika temeljnega načela samostojnosti (12. člen ZUP) poseganje v njene odločitve s strani uradnih oseb, ki te pravice nimajo, nesprejemljivo. Zato so opisane »notranje kontrole« z vidika pravilnosti izvajanja določb ZUP sprejemljive le v primeru, da gre za uradne osebe, ki imajo v skladu s podeljenimi pooblastili, pravice do vodenje in odločanja v konkretnih upravnih zadevah. Ob tem pa se sicer postavlja tudi vprašanje racionalnosti in potrebnosti opisanih postopkov »notranje kontrole«, saj za pravilnost izvajanje določb ZUP niso potrebni, vsekakor pa pomenijo podaljševanje procesnih dejanj pri poslovanju organa prve stopnje s prejetimi pritožbami.

ZPIZ ima področje upravnega poslovanje predpisano s Pravilnikom o upravljanju poslovanju, ki ga je ZPIZ sprejel na podlagi 43. člena Statuta ZPIZ. Upravna inšpekcija je v inšpekcijskem nadzoru presojala

pravilnosti in dopustnosti urejanja upravnega poslovanja z navedenim pravilnikom glede na določbe UUP. Pri tem je ugotovila enake nepravilnosti kot v primeru predpisovanja upravnega poslovanja s Pravilnikom o upravljanju z dokumentarnim gradivom pri ZZZS.

Prav tako je upravna inšpekcija v nadzoru preverila način vodenja evidenc dokumentarnega gradiva ZPIZ in ugotovila, da ZPIZ evidenc dokumentarnega gradiva še ne vodi (v celoti) v skladu z določili UUP, t.j. v obliki zadev, temveč jih vodi (predvsem v fizični obliki še vedno) v obliki dosjejev, kar predstavlja kršitev določb UUP, ki obravnavajo upravljanje z dokumentarnim gradivom, saj se dokumenti v upravnih postopkih evidentirajo in shranjujejo v zadevah. V nadzoru je upravna inšpekcija posebej izpostavila nujnost razlikovanja med dosjeji in zadevami tudi z vidika opredelitve samega statusa dosjejev in statusa zadev. Namreč vsaka zadeva mora imeti opredeljen status »nerešeno« oziroma »rešeno« (kar ZPIZ do sedaj ni upošteval, saj je dokumente vodil in hranil tako v fizični kot elektronski obliki – sistem CICS - v obliki dosjejev), medtem ko je dosje praviloma brez statusa, saj dosje ne pokriva reševanja konkretne upravne naloge, niti nima določenega roka.

5.4.1.1.3 Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje

Upravna inšpekcija je v inšpekcijskem nadzoru presojala pravilnosti in dopustnosti urejanja pravil postopka s podzakonskim aktom na področju zaposlitvene rehabilitacije in zaposlovanja invalidov. Pri tem je bilo ugotovljeno, da Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 87/11, 96/12 – ZPIZ-2 in 98/14 – v nad. ZZRZI) ureja pravico do zaposlitvene rehabilitacije in nekatera vprašanja zaposlovanja invalidov ter določa druge oblike, ukrepe in vzpodbude za njihovo zaposlovanje ter način njihovega financiranja.

Na podlagi 12. člena in za izvrševanje 26. do 34. člena ZZRZI je bil izdan Pravilnik o merilih in postopku za pridobitev statusa invalida, za priznanje pravice do zaposlitvene rehabilitacije in za

ocenjevanje zaposlitvenih možnosti invalidov ter o delu rehabilitacijskih komisij (Uradni list RS, št. 117/05 – v nadaljevanju Pravilnik). Pravilnik podrobneje določa vsebino meril in postopek za pridobitev statusa invalida po ZZRZI, za priznanje pravice do zaposlitvene rehabilitacije in za ocenjevanje zaposlitvenih možnosti invalidov ter ureja delo rehabilitacijskih komisij.

Po pregledu določb Pravilnika je upravna inšpekcija ugotovila, da ta ureja način vložitve vloge in pridobitve medicinske dokumentacije (6. člen); uporabo določb ZUP (7. člen), imenovanje predsednika in članov rehabilitacijske komisije ter določitev datuma obravnave oziroma sklica seje (8. člen); navzočnost oseb na obravnavi in izdajo mnenja ter način seznanitve stranke z mnenjem (9. člen); izdajo odločbe (10. člen), pravico do pritožbe ter odločanje o pritožbi (11. člen).

Postopek za pridobitev statusa invalida in pravice do zaposlitvene rehabilitacije je v ZZRZI urejen pomanjkljivo. V bistvenem delu ga dopolnjujejo določbe Pravilnika, zlasti drugi in tretji odstavek 7. člena, drugi in tretji odstavek 8. člena, 9. člen in drugi odstavek 11. člena Pravilnika. Zato je treba šteti, da so pravila postopka v tem delu izvirno urejena s predpisom, ki ni zakon, kar pa je pravno nedopustno.

5.4.1.2 Ugotovitve sistemskega nadzora na Ministrstvu za delo, družino socialne zadeve in enake možnosti

Upravna inšpekcija je v konec leta 2016 pričela izvajati sistemski nadzor na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, ki ga je zaključila v letu 2017. V njem je obravnavala večje število prejetih pobud glede očitkov o kršenju instrukijskih rokov pri reševanju pritožbenih postopkov zoper odločitve CSD. Gre predvsem za odločanje o vlogah strank za pridobitev denarnih sredstev na podlagi Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev in Zakona o socialnem varstvu. V inšpekcijskem nadzoru je bilo na podlagi prejetih pobud ugotovljeno, da ministrstvo dejansko ne rešuje pritožbenih postopkov v predpisanih rokih, pri tem pa je bilo ugotovljeno, da se posamezni pritožbeni postopki rešujejo tudi po več let, kar pomeni občutno in nesprejemljivo kršitev instrukijskih rokov za reševanje pritožbenih postopkov (po določbah ZUP je potrebno o pritožbi odločiti brž, ko je mogoče, najpozneje pa v dveh mesecih od prejema popolne pritožbe).

Upravna inšpekcija se je s problematiko reševanja pritožbenih postopkov na navedenem ministrstvu soočala že v preteklih letih, zato je v skladu s svojimi pristojnostmi že v predhodnih nadzorih predlagala sprejem ustreznih ukrepov za odpravo zaostankov pri reševanju pritožbenih postopkov. Ministrstvo je v okviru nadzora upravni inšpekciji pojasnilo svoja prizadevanja za odpravo zaostankov, in sicer:

»V Sektorju za pravice iz javnih sredstev redno delo na področju pritožb ZUPJS opravlja 5 javnih uslužbencev (v kolikor se poveča število nujnih nalog, se število rešenih pritožb zmanjša).

Dejansko se ministrstvo že dlje časa sooča z reševanjem zaostankov na področju reševanja v omenjeni službi, saj že dlje časa beleži kadrovska podhranjenost glede na obseg dela.

V letih 2013, 2014, 2015 in 2016 je ministrstvo pristopilo k reševanju zaostankov na način, da je v reševanje vključilo večino zainteresiranih zaposlenih pravnikov na organu. Vlada Republike Slovenije je s sklepom št. 01000-4/2014/12 z dne 13. 11. 2014 sprejela posebni projekt »Odprava zaostankov pri reševanju pritožb na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti«. V okviru navedenega projekta so javni uslužbenci ministrstva reševali pritožbe zoper odločbe, izdane na podlagi Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (v nadaljevanju: ZUPJS, Uradni list RS, št. 62/10, 40/11, 40/12-ZUJF, 57/12-ZPCP-2D, 14/13, 56/13-ZŠtip-1 in 99/13). Od septembra 2013 do septembra 2014 je bilo v projekt odprave zaostankov vključenih 20 pravnikov zaposlenih na ministrstvu, ki so dodatno, poleg svojega dela, opravljali še naloge reševanja pritožbenih postopkov na podlagi ZUPJS.

Dne 15. 9. 2016 je Vlada Republike Slovenije sprejela sklep, da se bo odprava zaostankov reševala v okviru povečanega obsega v višini 4.000,00 EUR mesečno na podlagi drugega odstavka 22.d člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15 in 82/15) oziroma 48.000,00 EUR za obdobje od 1. 10. 2016 do 30. 9. 2017. Za plačilo dela plače iz naslova povečanega obsega dela se na MDDSZ prerazporedijo tudi ustrezna sredstva.

Od meseca novembra 2016, v okviru povečanega obsega dela rešuje pritožbe 14 javnih uslužbencev (od tega 6 javnih uslužbencev iz Sektorja za pravice iz javnih sredstev, 8 pa iz ostalih direktoriatov ministrstva). V okviru povečanega obsega dela reši vsak javni uslužbenec najmanj 10 pritožb mesečno.

Mesečno se tako reši nekaj čez 450 pritožb ZUPJS.

V izvedenem inšpekcijskem nadzoru je vodja sektorja za pravice iz javnih sredstev ministrstva upravno inšpekcijo seznanil s stanjem nerešenih zadev (pritožbeni postopki), in sicer da so po zadnjih podatkih največji zaostanki na področju pritožb zoper odločitve o denarnih socialnih pomočeh, subvencijah najemnin, otroških dodatkov, znižanega plačila vrtca (4208) in pritožb na področju za odpis dolgov neupravičenih prejetih denarnih socialnih pomoči (347), sledijo pa zaostanki na področju reševanja pritožb zoper odločitve o oprostitvi plačila institucionalnega varstva (112), pritožb zoper odločitve o pravicah strank do družinskega pomočnika (43) in odločitve o izrednih denarnih socialnih pomočeh (25).

Vodja sektorja je pojasnil tudi, da kljub temu, da pritožbe na področju odločanja o rednih in izrednih denarnih socialnih pomočeh rešujejo konstantno prioritarno, ne uspejo v zadovoljivi meri zmanjšati zaostankov. Izpostavil je le obdobje v letu 2013 in 2014, ko so se zaradi začasnega povečanja števila uradnikov na reševanju pritožbenih postopkov, zaostanek zmanjšal, vendar se je potem spet povečal. Tako je bilo število nerešenih pritožbenih postopkov v letu 2014 153, leta 2015 1711, leta 2016 pa že 2102.

Upravna inšpekcija je na podlagi ugotovitev inšpekcijskega nadzora v skladu s svojimi pristojnostmi ministrici za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti odredila sprejem ustreznega ukrepa za odpravo nepravilnosti; in sicer

- da v skladu s svojimi pristojnostmi preuči možnosti drugačnih rešitev (organizacijske, kadrovske), ki bi pripeljale do vidnejših odprav zaostankov na področju reševanja pritožbenih postopkov zoper odločitve CSD, saj glede na pretekle izkušnje in ugotovitve v izvedenem nadzoru, očitno ukrepi, ki so bili sprejeti do sedaj (razen v obdobju, ko se je število uradnih oseb na reševanju pritožbenih postopkov povečalo), ne dosegajo željenega cilja.

V odzivnem poročilu je ministrica pojasnila, da se zavedajo problematike reševanja zaostankov pri reševanju pritožbenih postopkov in da bodo z načinom odpravljanja zaostankov nadaljevali. V letu 2014 so zaostanke odpravljali v okviru začasnega vladnega projekta, vendar se zavedajo, da se je stanje po preteku tega projekta zopet poslabšalo. Po letu 2016 je ministrstvo zaprosilo vlado za 5 dodatnih novih zaposlitev, vendar je vlada odločila, da naj se zaostanki oziroma reševanje pritožb odpravljajo v okviru plačila povečanega obsega dela. Pojasnili so tudi, da bo v letu 2017 ustanovljena komisija za strokovni nadzor nad delom CSD, in da bodo načelo zaslišanja strank omogočili v okviru reorganizacije CSD z ustreznimi izboljšavami informacijskega sistema ter tudi z izdajo informativnih izračunov pred izdajo odločbe.

Upravna inšpekcija je po izvedenem in zaključenem nadzoru prejela še nekaj pobud zaradi istih očitkov, kar pomeni, da ministrstvo še ni odpravilo problema zaostankov pri reševanju pritožbenih postopkov. Upravna inšpekcija se zaveda, da glede na veliko število nerešenih pritožbenih postopkov, ugotovljenih v izvedenem nadzoru, zaostankov v kratkem času sicer ni mogoče odpraviti, vendar pa meni, da bi ministrstvo moralo sprejeti učinkovitejše ukrepe za zmanjšanje in odpravo zaostankov, saj dosedanji niso dali rezultatov.

5.4.1.3 Ugotovitve prioritarnega nadzora na Inšpektoratu RS za okolje in prostor

Upravna inšpekcija je v nadzoru ugotovila, da so bili v mnogih primerih potrjeni očitki prijaviteljev, ki so v svojih pobudah za nadzor največkrat opozarjali na neodzivnost in neučinkovitost inšpektorjev ter dolgotrajnost postopkov. Upravna inšpekcija je namreč ugotovila, da se posamezni postopki (ali njihove faze) ne izvajajo ali pa se ne izvajajo ažurno (kljub temu, da so bila na podlagi predhodnih nadzorov že posredovana navodila in usmeritve predstojnika IRSOP). V več primerih je bilo ugotovljeno, da inšpektorji:

- po zaključku ugotovitvenega postopka ne ukrepajo (ne izdajo odločbe ali drugega ustreznega akta, s katerim bi postopek zaključili), kar je nevezdržno tako z vidika javnega interesa kot z vidika stranke (zavezanca);
- nemudoma (ali sploh ne) ne podajo predloga za vpis zaznamb prepovedi v zemljiško knjigo, kar predstavlja okrnjeno varnost kupcev nepremičnin glede na načelo zaupanja v zemljiško knjigo (instrukcijski rok iz 159. člen ZGO-1);

- upravne izvršbe ne vodijo ali je ne vodijo kontinuirano (tudi po več let po izvršljivi odločbi ne izdajo slepa o dovolitvi izvršbe oziroma ne ugotavljajo izvršljivosti odločb ali pa ne nadaljujejo izvršilnega postopka), kar povzroča, da v prostoru ostajajo nedovoljene gradnje, ki glede na Seznam razvrščanja prioriternih obravnav oziroma Seznam za izdajo sklepov o založitvi sredstev, morda nikoli ne bodo prišle na vrsto, kar pa predstavlja tudi neenak položaj v primerjavi z investitorji, ki izvajajo gradnje na in v skladu s predpisanimi dovoljenji;
- naknadno določene roke za izvršitev odločb v sklepih o dovolitvi izvršbe ne obrazložijo, kar pomeni, da sklepov v razlogih, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekujejo takšno odločitev, ni mogoče preizkusiti;
- ne vročajo zapisnika o inšpekcijskem pregledu zavezancu (kadar ta v nadzoru na ogledu ni prisoten), s tem pa je kršijo procesne določbe 29. člena ZIN in načelo zaslišanja stranke.

Vse to kaže na pogoste hujše kršitve instruktivskih rokov, na kršenje temeljnega načela ZUP, in sicer načela ekonomičnosti postopka, neizvrševanje predpisanih obveznosti ali njihovo neizvajanje v zakonsko predpisanih rokih, marsikdaj pa tudi na nestrokovnost. Posledica takšnih ravnanj je tako prikrajšanje javnega interesa kot tudi prikrajšanje pravic oziroma pravnih koristi strank v inšpekcijskem postopku.

Opustitev navedenih procesnih dejanj pa lahko pomeni tudi kršitve posebnih odgovornosti inšpektorjev (ob upoštevanju vseh okoliščin primera in predpisov na področju delovnega prava), ki se skladno s 17. členom ZIN šteje za hudo kršitev obveznosti iz delovnega razmerja.

Podobne nepravilnosti je upravna inšpekcija ugotavljala tudi v preteklih letih. Glede na to, da se stanje ni izboljšalo, je predstojnica odredila, da naj sprejme primernejše kadrovske, organizacijske in druge ukrepe in da v okviru svojih pristojnosti poskrbi tudi za uvedbo disciplinskih postopkov zoper inšpektorje, za katere je bilo ugotovljeno, da so opustili predpisana dolžna ravnanja. Prav tako je z ugotovitvami nadzora seznanila pristojno ministrstvo za okolje in prostor. Po mnenju IRSOP je namreč osnovni problem v kadrovski podhranjenosti inšpektorata in procesnih prepisih, ki niso ustrezni za hitro in učinkovito vodenje postopkov.

5.4.1.4 Ugotovitve prioriternega nadzora na Ministrstvu za kulturo

Upravna inšpekcija je poleg določenih nepravilnosti v vodenju upravnih postopkov in v upravnem poslovanju ugotovila, da Ministrstvo za kulturo izvede izbris novinarja iz razvida samostojnih novinarjev še pred ugotovljeno dokončnostjo (oziroma pravnomočnostjo) odločb o vpisu v razvid oziroma izbrisu iz razvida samostojnih novinarjev ter odločbe posreduje drugim organom za izvedbo dejanj na podlagi drugih predpisov (npr. AJPES za izbris iz Poslovnega registra RS). Ministrstvo je bilo zato opozorjeno, da:

- pravno razmerje (odločitev o vpisu v razvid ali odločitev o izbrisu iz razvida) nastane šele z dokončnostjo oz. pravnomočnostjo odločb o vpisu v razvid oziroma izbrisu iz razvida,
- ministrstvo o dovoljenem vpisu ali izbrisu iz razvida samostojnih novinarjev odloči z odločbo,
- ministrstvo lahko izvrši odločbo - izvede vpis ali izbris iz razvida - šele po ugotovljeni dokončnosti/pravnomočnosti odločitve,
- ministrstvo pristojne organe obvesti o izvedenem vpisu /izbrisu iz razvida (ne pa o izdaji odločbe glede katere sploh ne ugotovi dokončnosti/pravnomočnosti). O slednjem je upravna inšpekcija seznanila tudi AJPES.

Hkrati je upravna inšpekcija ugotovila, da 4. in 5. odstavek 22. člena ZMed določata, da se postopek za pridobitev pravice uredi s podzakonskim predpisom – uredbo). Upravna inšpekcija je ministru predlagala, da ustrezno spremeni oz. dopolni določbe 22. člena ZMed in Uredbe o postopku in podrobnejših merilih za pridobitev statusa samostojnega novinarja in za vodenje razvida kot javne knjige, tako da bodo v skladu z Ustavo RS postopkovne določbe vsebovane zgolj v ZMed oziroma, da bo pravice in obveznosti dosledno določil le ZMed.

Ministrstvo je nepravilnosti odpravilo in inšpekcijo seznanilo, da bo ob prvi spremembi zakonodaje upoštevalo tudi dano pobudo.

5.4.1.5 Ugotovitve prioriternega nadzora na Ministrstvu za zdravje

Upravna inšpekcija je ugotovila več različnih nepravilnosti v vodenju upravnih postopkov, kot n.pr. da uradne osebe v postopkih podeljevanja koncesij ne spoštujejo dvomesečnega roka za odločanje, ne spoštujejo postopkovnih določb ZPacP glede vodenja upravnega postopka v zvezi z zahtevo za drugo obravnavo kršitve pacientovih pravic (četrti odstavek 69. člena ZPacP), ne spoštujejo načela varstva pravic strank v upravnih postopkih odločanja o zahtevi za drugo obravnavo kršitve pacientovih pravic, ne spoštujejo rokov za vročanje pri vabljenju strank.

V zvezi z vodenjem upravnega nadzora ministrstva v enem od zdravstvenih zavodov je inšpekcija ugotovila nespoštovanje instruksijskega roka za odločanje v upravnem postopku in opozorila na nerazumno dolg rok odločanja v predmetnem upravnem nadzoru. Poudarila je, da je nedopustno, da je ministrstvo v času nadzora vodilo postopek upravnega nadzora že tretje leto od njegove uvedbe in da postopek še vedno ni bil končan. Ugotovila je tudi, da so postopkovna določila vodenja upravnega nadzora Ministrstva za zdravje ter pravice in obveznosti stranke v upravnem nadzoru (zavezanca – izvajalca zdravstvene dejavnosti) določena v podzakonskem aktu, to je Pravilniku in aktu, ki ga je sprejel minister za zdravje, Protokolu, kar je v nasprotju z ustavnim legalitetnim načelom in s temeljnimi teoretičnimi izhodišči, ki veljajo na področju upravnega prava. Zato je opozorila, da je možno v Pravilniku določiti samo izvedbene določbe, ki vsebujejo podrobnejšo razlago zakonskih določb, nikakor pa ni s pravilnikom, ki v hierarhiji pravnih aktov predstavlja podzakonski predpis, dovoljeno opredeljevati načinov ravnanja organov, niti pravic in obveznosti stranke (zavezanca oz. izvajalca zdravstvene dejavnosti).

V enem od primerov je ugotovila tudi, da je bila podeljena koncesija na področju ortodontije s čeljustno in zobno ortopedijo s strani stvarno nepristojnega organa, zato je ministrici predlagala odpravo le-te po nadzorstveni pravici.

Ministrstvo je realiziralo ukrepe inšpekcije.

5.4.2 Dane pobude pristojnim ministrstvom

5.4.2.1 Pobuda Ministrstvu za zdravje v zvezi z Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije

Upravna inšpekcija je na podlagi ugotovitev o nedopustnosti določanja postopkovnih pravil upravnega odločanja s Pravili OOOZ, ki ne predstavljajo predpisa, s katerim, bi bilo dopustno določati pravila upravnega postopka, v skladu s svojimi pristojnostmi ministrici za zdravje predlagala proučitev možnosti za spremembe in dopolnitve Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, in sicer, da bi se pravila postopkov, ki jih vodi ZZZS, uredila v tem zakonu in ne bi bila več določena s podzakonskih aktom. Ministrica za zdravje je v odzivu na predlog pojasnila, da bodo pripombe upravne inšpekcije upošteevane ob pripravi novega zakona.

5.4.2.2 Pobuda Ministrstvu za delo, družno in enake možnosti v zvezi z Zavodom Republike Slovenije za zaposlovanje

V zvezi s problematiko urejanja pravil postopka s podzakonskim aktom je bilo pristojnemu Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZE) predlagano, da preuči možnost za spremembo Zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanje invalidov ter ureditev vročanja po 115. členu Zakon o urejanju trga dela ZZRZI. MDDSZE je v odzivu na predlog pojasnilo, da bodo pripombe upravne inšpekcije upošteevane ob pripravi novele tega zakona.

5.4.2.3 Pobuda Ministrstvu za delo, družno in enake možnosti v zvezi z Zavodom za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije

Upravna inšpekcija je ugotovila, da ZPIZ o zahtevku stranke za pridobitev pravice do invalidske pokojnine v praksi odloči z dvema odločbama. S prvo prizna pravico do invalidske pokojnine, z drugo, ki jo izda po uradni dolžnosti, pa odloči o višine invalidske pokojnine oziroma izdaja tudi t.i. »začasne odločbe«. V izreku ali obrazložitvi odločb navaja, da *bo zavarovancu odmerjena invalidska pokojnina s posebno odločbo, ko bodo zbrani vsi potrebni podatki.* ZPIZ v izreku ali obrazložitvi odločb o priznanju pravice do invalidske pokojnine (po pojasnilih ZPIZ zaradi varstva osebnih podatkov) navaja, da se *izvedensko mnenje pošlje zavarovancu in zdravniku v prilogi odločbe, da so izpisi in izračun sestavni*

deli odločbe) medtem ko ZPIZ-2 sestavnih delov odločb ne določa, niti njihovih prilog ter kako in komu se (priloge) vročajo.

Upravna inšpekcija je ministrici za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti predlagala preučitev spremembe zakonodaje z namenom zagotoviti procesno zakonitost v postopkih za uveljavljanje pravic iz invalidskega zavarovanja glede na posebnosti teh postopkov. Glede na to, da ZPIZ-2 v 178. členu določa zgolj, da se postopek za uveljavljanje pravic iz obveznega zavarovanja začne na zahtevo zavarovanca ali zdravnika zavarovanca, je upravna inšpekcija predlagala, da se postopek odmere invalidske pokojnine, vključno z izdajo začasnih določb in sestavnih delov odločb ter posebnosti glede vročanja le-teh, za kar trenutno v veljavnem ZPIZ-2 ni pravne podlage, uredi z navedenim zakonom.

5.4.2.4 Pobuda Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo za spremembo Zakona o gostinstvu

Na podlagi ugotovitev inšpekcijskih nadzorov v organih lokalnih samoupravnih skupnostih je upravna inšpekcija zaznala problematiko predpisovanja postopkovnih pravil v postopkih izdaje soglasij k rednemu ali podaljšanemu obratovalnemu času oziroma preklica soglasja k podaljšanemu obratovalnemu času, in sicer v Pravilniku o merilih za določitev obratovalnega časa gostinskih obratov in kmetij, na katerih se opravlja gostinska dejavnost, ki ga je sprejel minister pristojen za gostinstvo na podlagi 12. člena Zakona o gostinstvu ter v odlokih samoupravnih lokalnih skupnosti.

Upravna inšpekcija je v inšpekcijskih nadzorih presojala pravilnosti in dopustnosti urejanja pravil postopka s podzakonskim aktom in pri tem ugotovila, da so samoupravne lokalne skupnosti s sprejetimi odloki strankam določile in naložile obveznosti, ki nimajo pravne podlage v Zakonu o gostinstvu, s Pravilnikom o merilih za določitev obratovalnega časa gostinskih obratov in kmetij, pa so bila določena postopkovna pravila vodenja upravnega postopka izdaje soglasja k rednemu in podaljšanemu obratovalnemu času. Pravice in obveznosti lahko namreč določi le zakon, podzakonski predpisi pa lahko urejajo samo strokovna in tehnična vprašanja ter vsebujejo izrazito izvedbene določbe - tehnično dopolnjevanje, razčlenjevanje, opisovanje in razlago zakonskih določb. Celotna pravila vodenja upravnega postopka izdaje soglasja k rednemu in podaljšanemu obratovalnemu času oziroma preklica soglasja k podaljšanemu obratovalnemu času bi po mnenju upravne inšpekcije morala biti določena v Zakonu o gostinstvu in ne v Pravilniku ZGos oziroma v občinskih odlokih.

Upravna inšpekcija je Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo predlagala proučitev ugotovitev inšpekcijskih nadzorov v organih samoupravnih lokalnih skupnosti in ustrezno spremembo Zakona o gostinstvu in podzakonskega predpisa.

5.4.2.5 Pobuda Ministrstvu za kulturo za spremembo Zakona o medijih

Upravna inšpekcija je v inšpekcijskem nadzoru na Ministrstvu za kulturo ugotovila, da je postopek pridobitev statusa samostojnega novinarja in izbris statusa samostojnega novinarja iz razvida, urejen oziroma določen z Zakonom o medijih in z Uredbo o postopku in podrobnejših merilih za pridobitev statusa samostojnega novinarja in za vodenje razvida kot javne knjige. Pri tem je presojala dopustnost urejanja pravil postopka s podzakonskim aktom – uredbe, kot je določeno v 22. členu Zakona o medijih ter pri tem ugotovila, da določba 22. člena navedenega zakona, dopušča predpisovanje postopka pridobitve in izbris statusa samostojnega novinarja iz razvida, kar ni v skladu z določbo 3. člena ZUP. Zaradi navedenih ugotovitev je upravna inšpekcija ministru za kulturo predlagala ustrezno spremembo Zakona o medijih in podzakonskega predpisa tako, da bodo postopkovne določbe vsebovane zgolj v zakonu.

5.4.2.6 Pobuda Ministrstvo za infrastrukturo za spremembo Uredbe o načinu izvajanja gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu in o koncesiji te javne službe

Upravna inšpekcija je v inšpekcijskem nadzoru Ministrstva za infrastrukturo ugotovila, da je postopek ravnanja s pritožbo stranke glede opravljenih storitev v okviru javnega potniškega prometa (zaračunavanje prevoznine) določen z Uredbo o načinu izvajanja gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu in o koncesiji te javne službe, (po določbi 35. člena navedene uredbe je potrebno o pritožbi odločiti z odločbo v upravnem postopku). Upravna inšpekcija je ministru za infrastrukturo predlagala preučitev možnost, da bi se postopek odločanja o pritožbah potnikov oziroma obveznostih koncesionarja uredil v zakonu in ne bi bil več določen z

Uredbo o načinu izvajanja gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu in o koncesiji te javne službe.

5.4.2.7 Pobuda Ministrstvu za okolje in prostor za spremembo Zakona o evidentiranju nepremičnin

Upravna inšpekcija v inšpekcijskem nadzoru na Inšpektoratu za okolje in prostor ugotavlja, da je večje število nedovoljenih gradenj, večje število prijav in očitkov prijaviteljev za neukrepanje inšpektorjev oziroma opustitev dolžnih ravnanj tudi posledica neustrezne zakonske ureditve Zakona o evidentiranju nepremičnin (ZEN). Na podlagi ZEN namreč lahko investitor doseže vpis nepremičnine, ki ni v skladu z izdanim gradbenim dovoljenjem, v kataster stavb in zemljiško knjigo (lahko gre tudi za gradnjo več stanovanjskih enot, kot mu jih dovoljuje gradbeno dovoljenje oz. kot jih sploh predpisuje prostorski akt). Geodetska uprava pa v postopku evidentiranja nepremičnine ne preveri legalnosti objekta, saj 81. člen ZEN izrecno določa tudi, da vpis stavbe v kataster stavb, ki je zgrajena brez predpisanih dovoljenj, še ne pomeni njene legalizacije. To velja tudi v primeru, ko se lahko uporabljajo prostori v nasprotju z namembnostjo oziroma pridobljenim uporabnim dovoljenjem. S tem pa je posledično okrnjena pravna varnost kupcev nepremičnin oziroma stanovanj. Ne glede na to, da upravna inšpekcija za presojo ustreznosti izvajanja dokazov ni pristojna, opozarja na dejstvo, da je kataster stavb uradna evidenca, na podlagi katere je (glede na pojasnila GURS, da se spremembe v kataster stavb vpišejo na podlagi dejanskega stanja), mogoče te uradne podatke uporabiti pri presoji dejanskega stanja tudi v inšpekcijskem postopku, brez t.i. zahteve inšpektorja za odredbo sodišča, ki bi inšpektorju dovoljevala vstop v stanovanjske prostore.

Zato je upravna inšpekcija z namenom učinkovitejšega ukrepanja inšpekcijske službe ter preprečitve nadaljnjih nedovoljenih gradenj in inšpekcijskih postopkov ministrici za okolje in prostor predlagala, da preuči možnosti za ureditev evidentiranja nepremičnin tako, da bi bila posledično zagotovljena varnost kupcev le-teh (npr. eden izmed pogojev).

6 DELOVANJE INŠPEKCIJE ZA SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV V LETU 2017

6.1 PRIJAVE DOMNEVNIH KRŠITEV ZAKONODAJE V LETU 2017

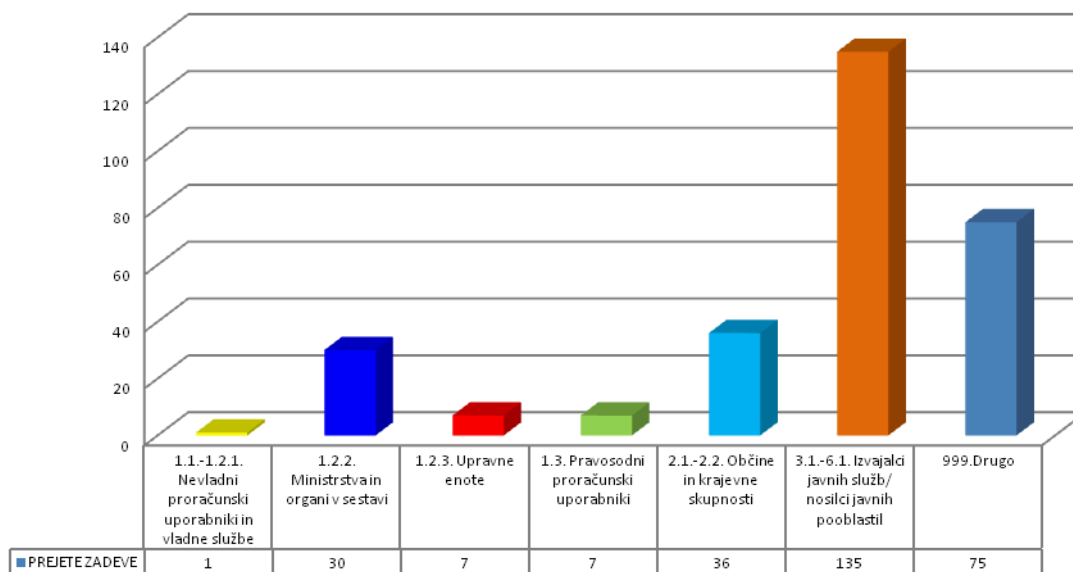
V letu 2017 je ISJU prejela 291 zadev, v katerih so stranke zatrjevale kršitve ZJU, ZSPJS in ZIPRS oziroma so od ISJU zahtevale določena pojasnila in odgovore.

Inšpekcijski zavezanci, na katere so se nanašale prejete pobude, so spadali v naslednje podskupine javnega sektorja:

- 1.1.-1.2.1. Nevladni proračunski uporabniki in vladne službe,
- 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi,
- 1.2.3. Upravne enote,
- 1.3. Pravosodni proračunski uporabniki,
- 2.1.-2.2. Občine in krajevne skupnosti,
- 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil in
- 999 Drugo (druge pravne in fizične osebe izven javnega sektorja in odgovori na različna vprašanja).

Največ prejetih zadev je bilo v podskupinah 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (135; 46,4%), 999. Drugo (75; 25,8%) in 2.1.-2.2. Občine in krajevne skupnosti (36; 12,4%) (graf 21).

Graf 21: Prejete zadeve po podskupinah javnega sektorja



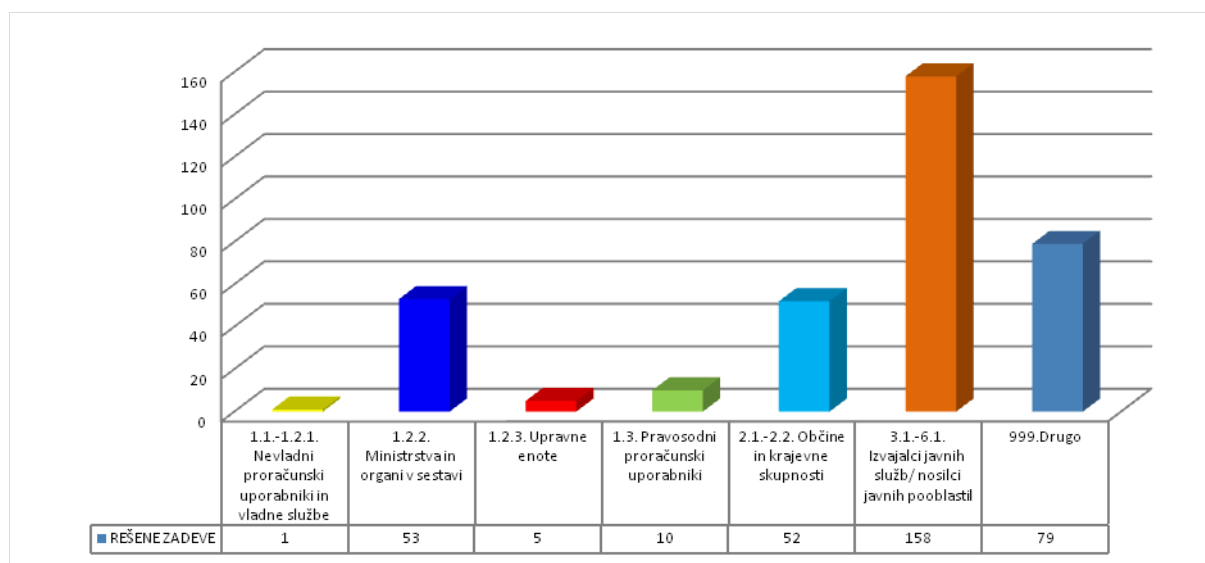
6.2 REŠENE ZADEVE IN UGOTOVLJENE KRŠITVE V LETU 2017

V letu 2017 je ISJU rešila 358 zadev, pri čemer gre tudi za rešene zadeve iz preteklega obdobja, ki se nanašajo na ZJU in ZSPJS. Število rešenih zadev je bilo nekoliko večje kot v letu 2016 (indeks 103,5). Vmesno veliko povečanje v letu 2015 je bilo predvsem posledica rešitve velikega števila prijav v zvezi z neporočanjem inšpekcijskih zavezancev v informacijski sistem ISPAP (kar sicer ni primerljivo z reševanjem drugih inšpekcijskih zadev).

6.2.1 Rešene zadeve po podskupinah javnega sektorja

Največ rešenih zadev je bilo v podskupinah 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (158; 44,1%), 999. Drugo (79; 22,1%) in 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (53; 14,8%) (graf 22).

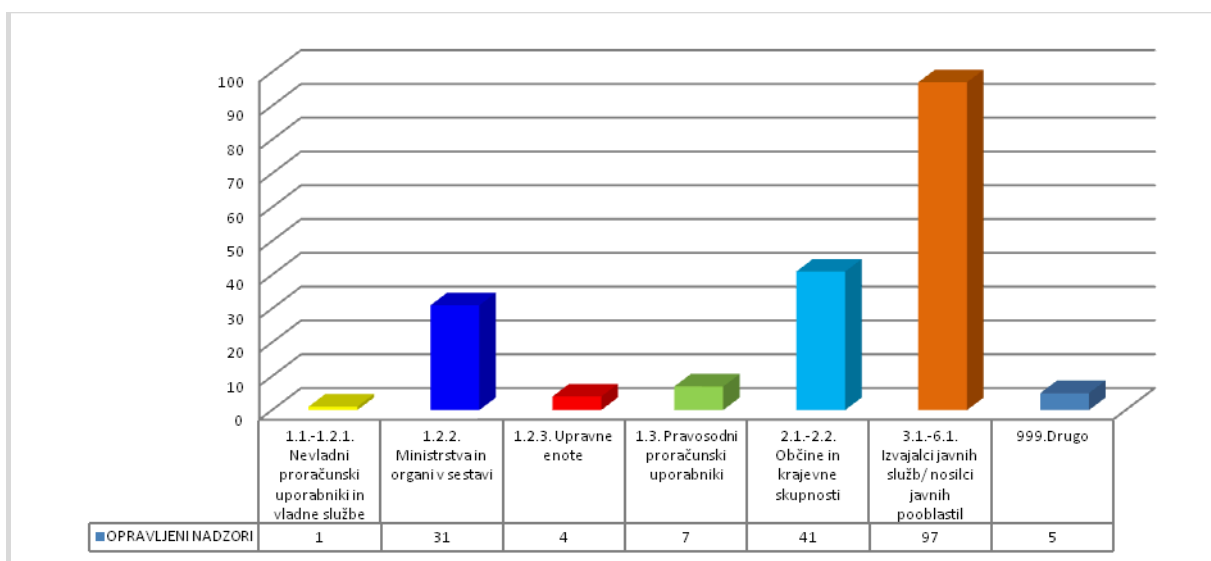
Graf 22: Rešene zadeve po podskupinah javnega sektorja



Pri reševanju zadev je ISJU opravila 186 inšpekcijskih nadzorov različnih inšpekcijskih zavezancev, največ v podskupinah 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (97; 52,2%), 2.1.-2.2. Občine in krajevne skupnosti (41; 22,0%) in 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (31; 16,7%) (graf 23).

Delež zadev, v katerih so bili opravljeni nadzori, v vseh rešenih inšpekcijskih zadevah je znašal 84,9 %.

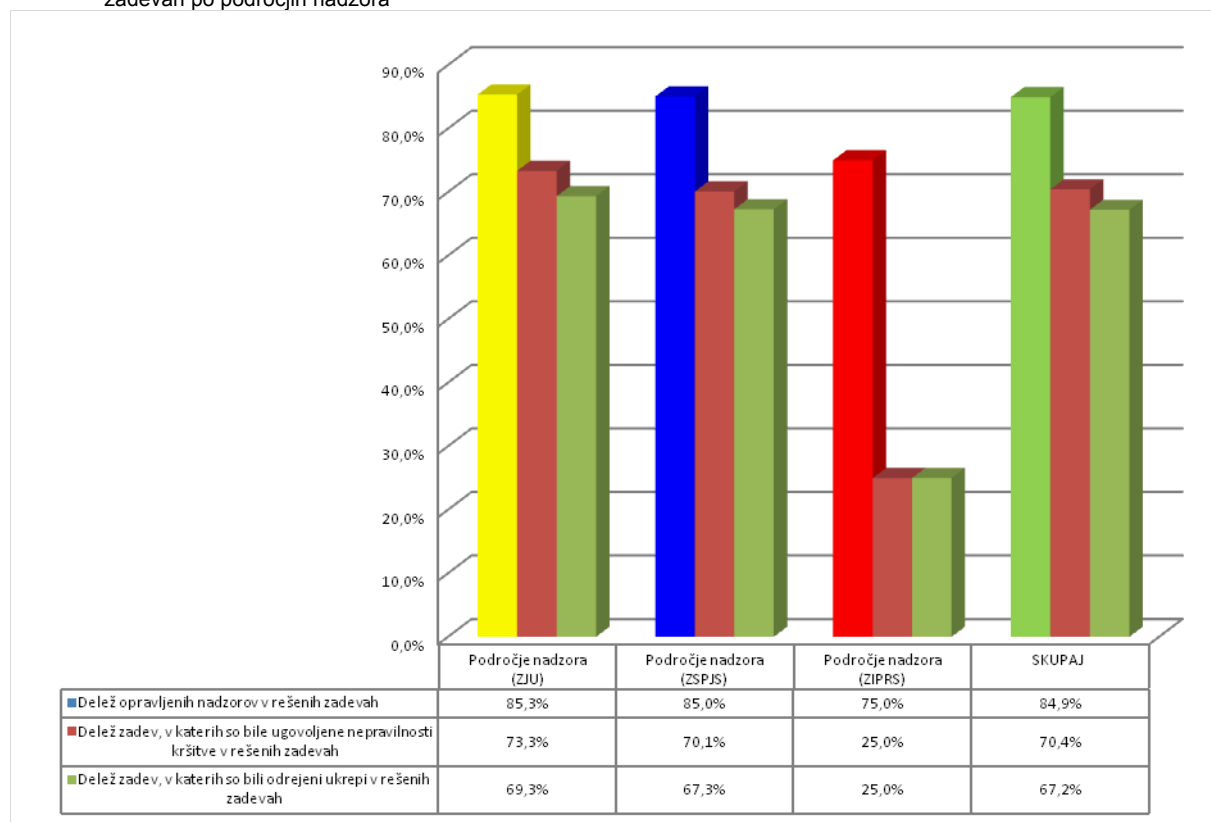
Graf 23: Opravljeni inšpekcijski nadzori po podskupinah javnega sektorja



Največje število rešenih zadev (107) je bilo na področju nadzora ZSPJS, kjer je bilo opravljenih tudi največ nadzorov (91). Enako velja za število zadev, v katerih so bile ugotovljene nepravilnosti (75) in število zadev, v katerih so bili odrejeni ukrepi (72).

Kršitve so bile ugotovljene v povprečju v 70,4 % rešenih inšpekcijskih zadevah, kar je več kot v letu 2016 (takrat so bile kršitve ugotovljene v 58,4 % rešenih zadevah). Ukrepi so bili odrejeni v 67,2 % rešenih inšpekcijskih zadev, pri čemer je bil najvišji delež s področja nadzora ZJU (69,3 %) (graf 24).

Graf 24: Deleži opravljenih nadzorov, ugotovljenih nepravilnosti in predlaganih/izrečenih ukrepov v rešenih inšpekcijskih zadevah po področjih nadzora



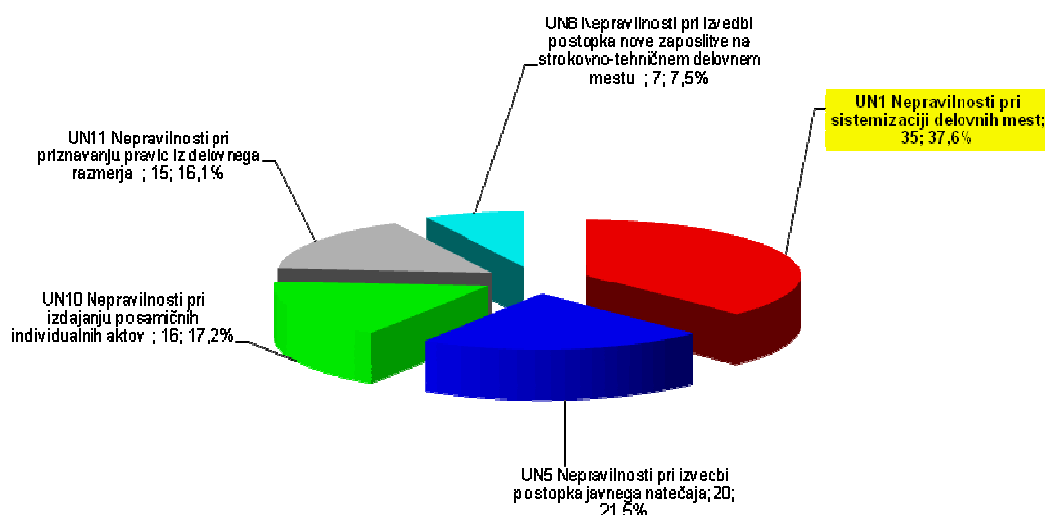
6.2.2 Najpogosteje ugotovljene nepravilnosti in predlagani ukrepi v izvajanju ZJU

ISJU je v letu 2017 ugotovila 165 nepravilnosti pri izvajanju ZJU in predlagala 162 ukrepov, in sicer na naslednjih področjih:

- 1 Skladnost sistemizacije z zakonom in podzakonskimi akti / postopek sprejemanja sistemizacije
- 2 Postopek reorganizacije
- 3 Kadrovski načrt
- 4 Vodenje predpisanih evidenc o dejanski zasedenosti delovnih mest in o strukturi javnih uslužbencev po nazivih
- 5 Vodenje internega in javnega natečaja / vodenje postopkov novih zaposlitev
- 6 Pravočasnost in pravilnost izdajanja posamičnih individualnih aktov
- 7 Priznavanje pravic v večjem obsegu kot je določeno s predpisi
- 8 Napredovanje javnih uslužbencev v višji naziv
- 9 Izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje
- 10 Izvajanje pripravništva
- 11 Premeščanje javnih uslužbencev
- 12 Prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi
- 13 Vodenje letnih razgovorov z zaposlenimi
- 14 Omejitve v zvezi s sprejemanjem daril
- 15 Ravnanje organa v zvezi z vloženi zahtevami in pritožbami javnega uslužbenca
- 16 Zakon o uravnoteženju javnih financ (ZUJF)

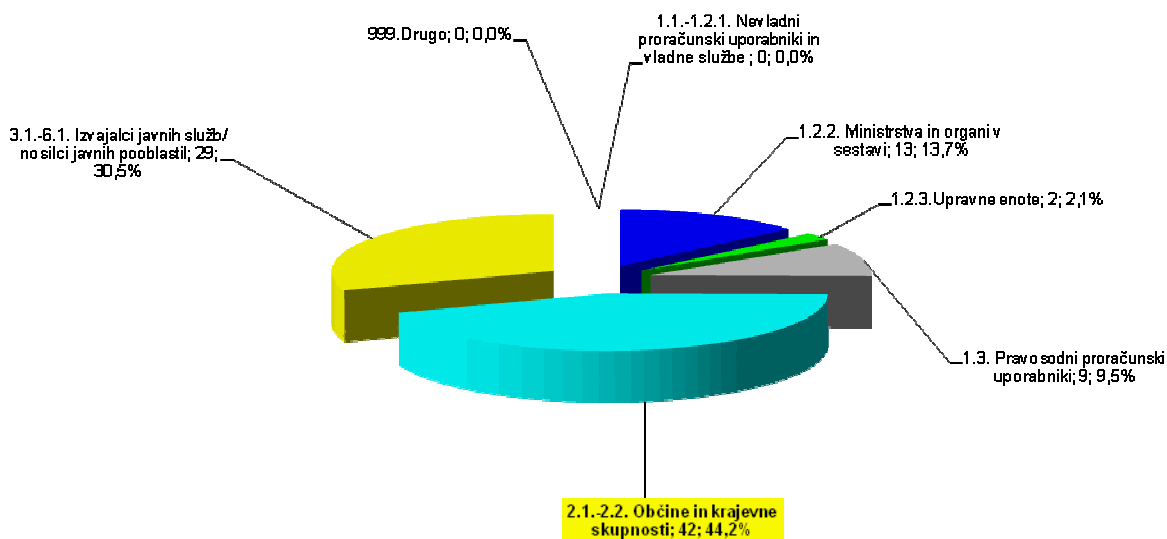
Največ nepravilnosti je bilo ugotovljenih pri sistemizaciji delovnih mest (35; 37,6%), pri izvedbi postopka javnega natečaja (20; 21,5%) in izdajanju posamičnih individualnih aktov (16; 17,2%) (graf 25).

Graf 25: Najpogosteje ugotovljene nepravilnosti v izvajanju ZJU po vsebinskih področjih



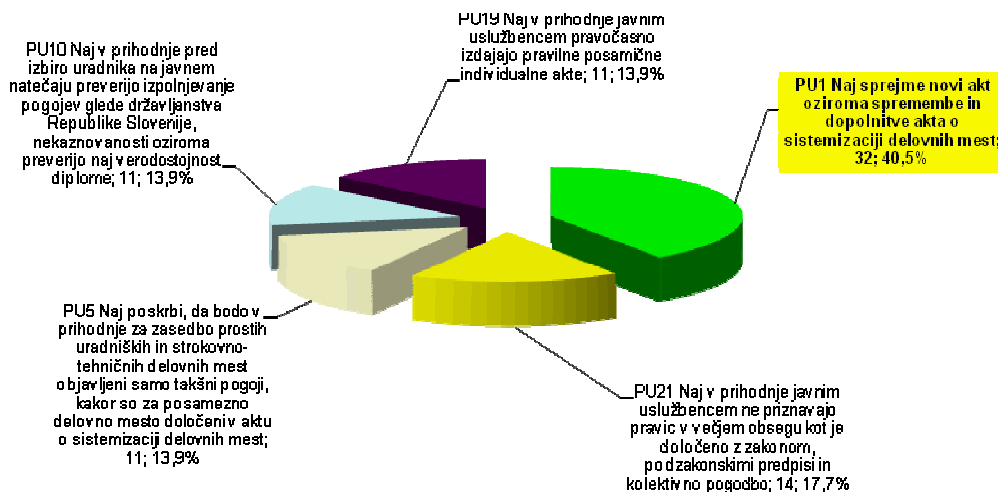
Največ nepravilnosti je bilo ugotovljenih v podskupinah 2.1.-2.2. Občine in krajevne skupnosti (42; 44,2%), 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (29; 30,5%) in 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (13; 13,7%) (graf 26).

Graf 26: Najpogosteje ugotovljene nepravilnosti v izvajanju ZJU po podskupinah javnega sektorja



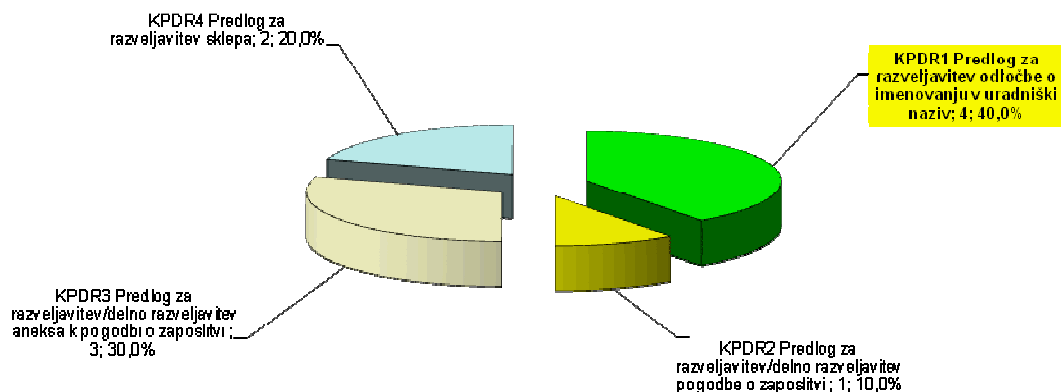
Največkrat so bili predlagani ukrepi, da naj zavezanec sprejme novi akt oziroma spremembe in dopolnitve akta o sistemizaciji delovnih mest (32; 40,5%), da naj v prihodnje javnim uslužbencem ne določajo pravic v večjem obsegu kot je določeno z zakonom (14; 17,7%) in da naj v prihodnje javnim uslužbencem pravočasno izda pravilne posamične individualne akte (11; 13,9%) (graf 27).

Graf 27: Predlagani ukrepi za odpravo nepravilnosti v izvajanju ZJU



ISJU je Komisiji za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vladi Republike Slovenije (KPDR) predlagala razveljavitev odločb o imenovanju v uradniški naziv (4; 40%), razveljavitev/delno razveljavitev aneksa k pogodbi o zaposlitvi (3; 30,0%) in razveljavitev sklepa (2; 20,0%) (graf 28).

Graf 28: Predlogi za razveljavitev nezakonitih individualnih aktov po vsebinskih področjih



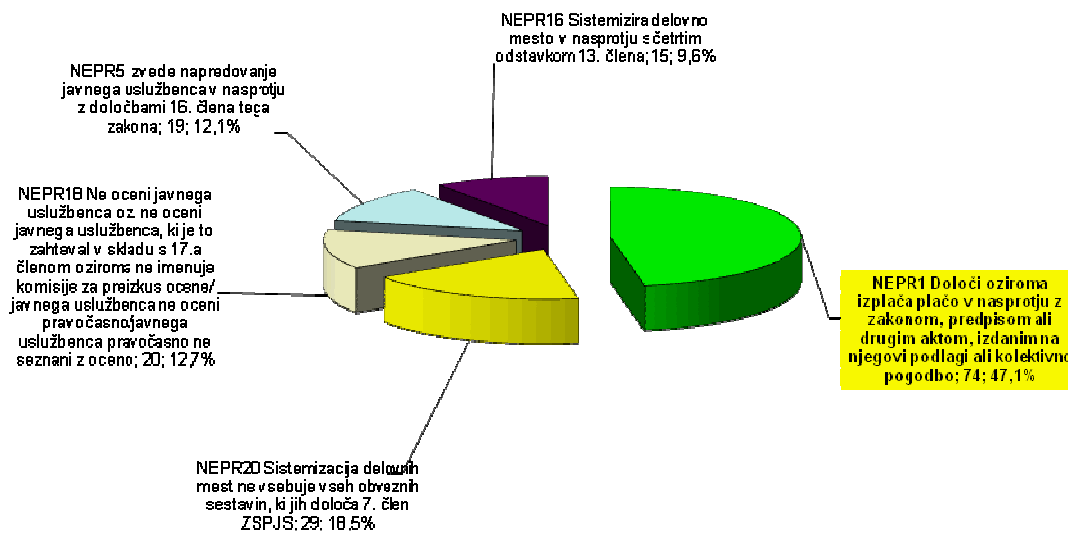
6.2.3 Najpogosteje ugotovljene nepravilnosti in izrečeni ukrepi v izvajanju ZSPJS

ISJU je v letu 2017 v izvajanju ZSPJS ugotovila 230 nepravilnosti in izrekla 205 ukrepov (ukrepi se nanašajo na več istovrstnih nepravilnosti) in sicer na naslednjih področjih:

- 1 Skladnost sistemizacije delovnih mest
- 2 Prevedba (1.8.2008)
- 3 Premestitve po uvedbi ZSPJS
- 4 Določitev plače novozaposlenemu (po 1.8.2008)
- 5 Ocenjevanje javnih uslužbencev
- 6 Napredovanje javnih uslužbencev v plačne razrede
- 7 Redna delovna uspešnost
- 8 Dodatki
- 9 Obračun plač
- 10 Posredovanje podatkov v sistem ISPAP

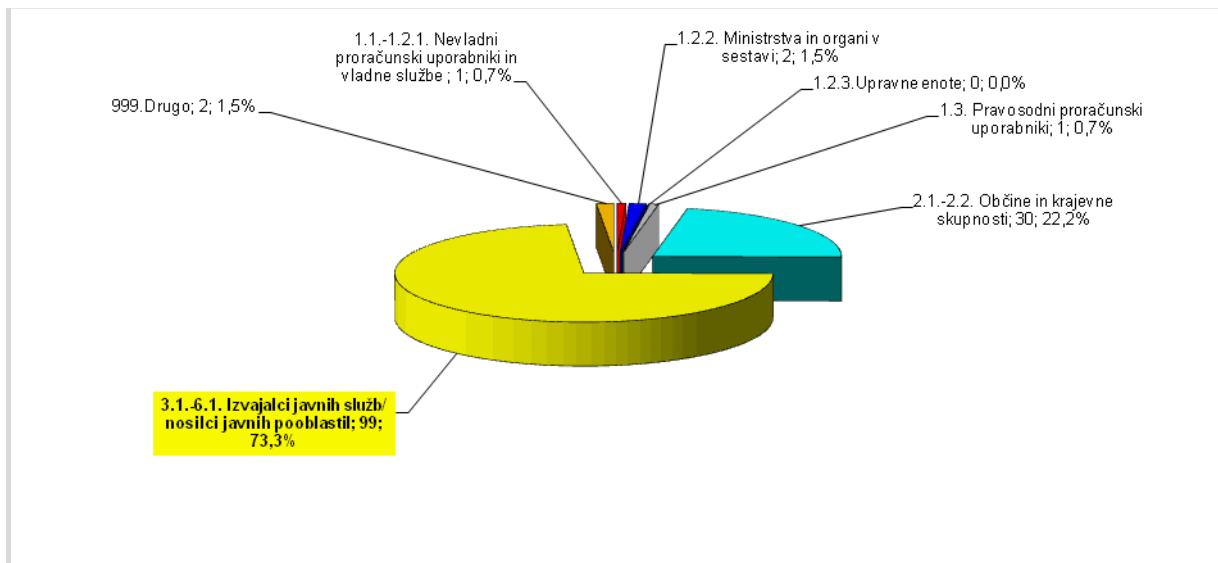
Največ nepravilnosti je bilo pri izplačilu plač v nasprotju z zakonom, predpisom ali drugim aktom, izdanim na njegovi podlagi ali kolektivno pogodbo (74; 47,1%), pri sistemizaciji delovnih mest, ki ne vsebuje vseh obveznih sestavin, ki jih določa 7. člen ZSPJS (29; 18,5%) in pri ocenjevanju javnih uslužbencev (20; 13,7%) in (graf 29).

Graf 29: Najpogosteje ugotovljene nepravilnosti v izvajanju ZSPJS po vsebinskih področjih



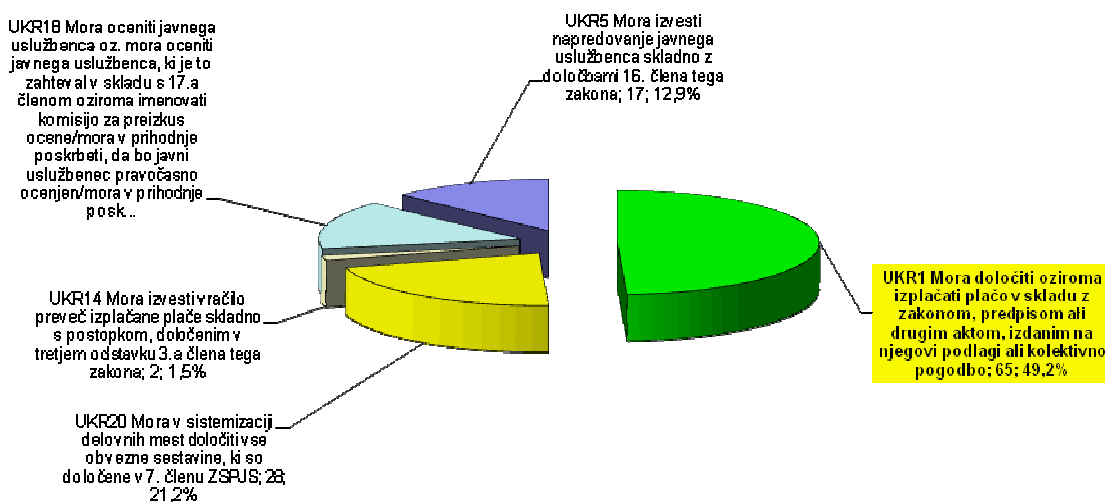
Največ nepravilnosti je bilo ugotovljenih v podskupinah 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (99; 73,3%) in 2.1.-2.2. Občine in krajevne skupnosti (30; 22,2%).

Graf 30: Najpogostejše ugotovljene nepravilnosti v izvajanju ZSPJS po podskupinah javnega sektorja



Največkrat so bili predlagani ukrepi, da mora zavezanec določiti oziroma izplačati plačo v skladu z zakonom, predpisom ali drugim aktom, izdanim na njegovi podlagi ali kolektivno pogodbo (65; 49,2%), da mora določiti vse obvezne sestavine pri sistemizaciji delovnih mest (28; 21,2%) in da mora oceniti javnega uslužbenca v skladu z zakonom, podzakonskim predpisom ali kolektivno pogodbo (20; 15,2%) (graf 31).

Graf 31: Izrečeni ukrepi za odpravo nepravilnosti v izvajanju ZSPJS



6.2.4 Način zaključka zadev

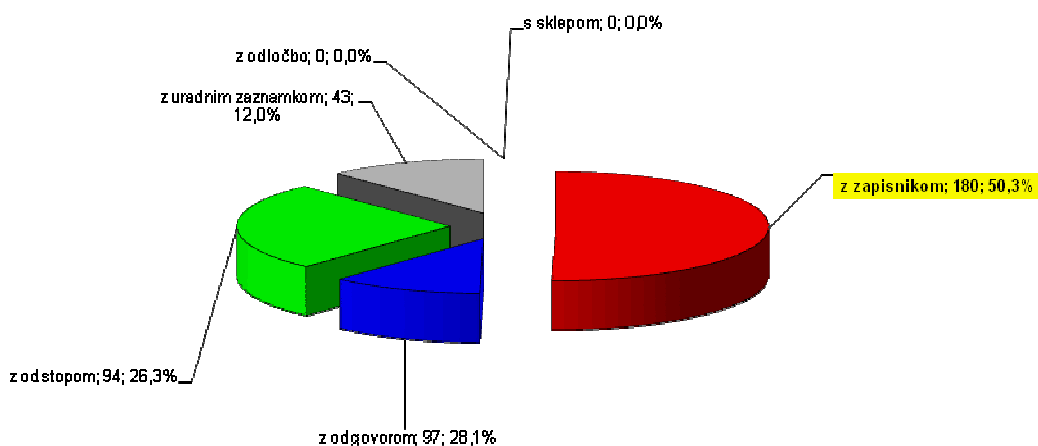
V večini inšpekcijskih zadev, ki jih je ISJU rešila v letu 2017, je bil inšpekcijski postopek začel na osnovi prejete pobude, del nadzorov pa je ISJU pričela v skladu z načrtom dela kot sistemski nadzor na osnovi analize tveganja (količnika ocene tveganja, ki izraža večjo verjetnost, da pri uporabniku proračuna obstajajo nepravilnosti pri določitvi ali izplačilu plač) ali izbranega vsebinskega področja oziroma kot prioriteten nadzor, določen v načrtu dela ali med letom. ISJU sicer obravnava vse prejete pobude, tudi anonimne, vendar v vseh primerih ni potrebno oziroma ni smotno izvesti inšpekcijskega nadzora. V primerih, ko je ISJU ocenila, da je potrebno opraviti pri zavezancu neposredni inšpekcijski nadzor na osnovi pregleda dokumentacije, je inšpektor zadevo zaključil s končnim zapisnikom, sicer pa je bil nadzor končan na enega od drugih možnih načinov.

Načini zaključka rešenih zadev so tako bili:

- 1 končni zapisnik,
- 2 odgovor,
- 3 odstop in
- 4 uradni zaznamek.

Najpogostejši načini zaključka zadeve so bili končni zapisnik (180; 50,3%), odgovor (97; 28,1%) in odstop (94; 26,3%) (graf 32). Največ končnih zapisnikov je bilo izdanih v podskupini 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (91; 50,6%), 2.1.-2.2. Občine in krajevne skupnosti (40; 22,2%) in 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (32; 17,8%).

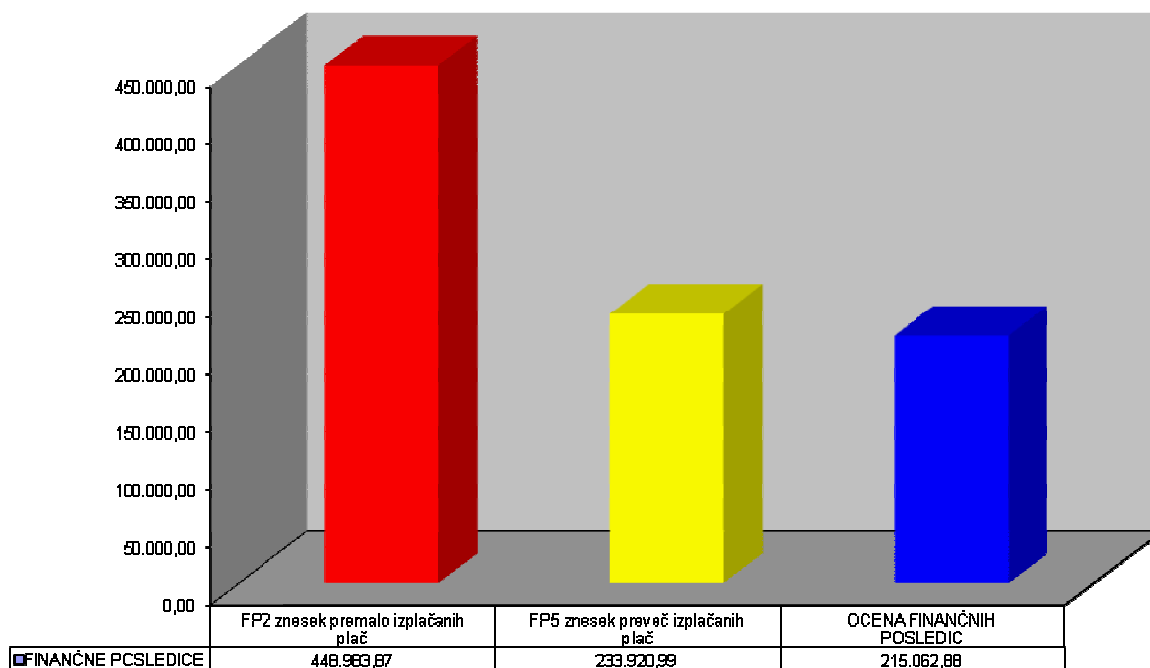
Graf 32: Način zaključka zadev



6.2.5 Javnofinančni učinki izrečenih ukrepov predstojnikom

Finančne posledice napačne uporabe predpisov znašajo 215.062,88 EUR, pri čemer na premalo izplačane plače odpade 448.983,87 EUR, na preveč izplačane plače pa 233.920,99 EUR (graf 34).

Graf 34: Finančne posledice napačne uporabe predpisov



6.2.6 Hitri prekrškovni postopek

V zadevah, ki so bile rešene v letu 2017 je ISJU uvedla 21 prekrškovnih postopkov in izrekla 3 globe, 7 opominov in več opozoril. Izrekla je globe v znesku 2.100,00 EUR, znesek obračunanih sodnih taks je znašal 240,00 EUR.

6.2.7 Ugovori na ugotovitve inšpektorjev v izvajanju ZJU in ZSPJS

V zadevah, ki so bile rešene v letu 2017 je bilo zoper zapisnike inšpektorjev vloženih 24 ugovorov, pri čemer je v 6 primerih minister odločil, da je ugovor utemeljen (v celoti ali delno).

6.3 IZVLEČKI IZ NAJPOMEMBNEJŠIH ZAPISNIKOV

Inšpektorji so v inšpekcijskih nadzorih najpogosteje ugotovili naslednje nepravilnosti:

6.3.1 Nepravilnosti pri izvajanju Zakona o javnih uslužbencih (ZJU)

6.3.1.1 Nepravilnosti zaradi priznavanja pravic javnim uslužbencem v večjem obsegu (kot je to določeno z zakonom, podzakonskimi predpisi in kolektivnimi pogodbami)

Ugotovljene nepravilnosti:

- da je bila direktorjem javnih zavodov v pogodbah o zaposlitvi večkrat določena tudi pravica do prejemanja nadomestila plače (npr. še tri mesece po izteku mandata direktorja) in pravica do odpravnine (npr. v višini treh povprečnih mesečnih plač, ki jih je prejel pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi iz nekrivdnih razlogov). Glede na to, da je v tretjem odstavku 16. člena Zakona o javnih uslužbencih določeno, da delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot je to določeno z zakonom, podzakonskim predpisom ali s kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenil javna sredstva ter glede na to, da ni nobene pravne podlage za določitev pravice do mesečnega nadomestila plače v višini zadnje plače direktorju še tri mesece po izteku mandata direktorja (v kolikor ne bo ponovno imenovan za direktorja) in glede na to, da ni nobene pravne podlage za določitev pravice do izplačila odpravnine direktorju v višini treh povprečnih mesečnih plač, ki jih bi prejel pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi (kadar mu bo pogodbo odpovedal delodajalec, pa za odpoved ne bodo obstajali krivdni razlogi na njegovi strani), predsednik sveta zavoda ne bi smel določiti takšnih pravic direktorju zavoda v pogodbi o zaposlitvi. V takšnih primerih so inšpektorji predsednikom sveta zavoda predlagali, da naj z direktorji čim prej sklenejo aneks k pogodbi o zaposlitvi in črtajo določilo iz pogodbe o zaposlitvi;
- da so bili v obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje pri Kapitalski družbi d.d./pri Skladu obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja vključeni tudi nekateri direktorji javnih gasilskih zavodov, ki niso izpolnjevali pogojev za vključitev v obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje (saj niso izpolnjevali pogojev za opravljanje dela v osnovnem poklicu gasilca/poveljnika, zato jim je inšpektorica za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami tudi prepovedala opravljanje operativne naloge gasilstva do izpolnitve pogojev). S tem, ko so bili direktorji vključeni v obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje in so bili zanje plačani prispevki za poklicno zavarovanje, je prišlo do kršitve tretjega odstavka 16. člena ZJU.

6.3.1.2 Nepravilnosti zaradi neizdanega pooblastila za vodenje kadrovskega poslovanja

Ugotovljene nepravilnosti:

- da generalnemu sekretarju v ministrstvu ni bilo dano pooblastilo za vodenje kadrovskega poslovanja/pooblastilo za izvrševanje pravic in dolžnosti delodajalca (v smislu določil 34. člena Zakona o javnih uslužbencih), ampak je bilo pooblastilo vsakokratnemu generalnemu sekretarju za podpisovanje dokumentov s področja kadrovskega poslovanja vsebovano v splošnem aktu ministrstva, izdanem na podlagi 16. člena Zakona o državni upravi. Pooblastilo za izvrševanje pravic in dolžnosti delodajalca (po 34. členu ZJU) pa pomeni odločanje o novih zaposlitvah, pravicah in obveznostih zaposlenih, določanje sistemizacije delovnih mest, določanje načrta izobraževanja, usposabljanja in izobraževanja, zato mora biti to podeljeno konkretni osebi s posebnim pooblastilom, v katerem se določijo tudi morebitne omejitve pooblastila. Da mora biti pooblastilo dano konkretni osebi in ne funkciji (generalnega sekretarja) je razvidno tudi iz samega določila 34. člena ZJU, saj sta za pooblaščenca v zakonu določena 2 pogoja: predpisana izobrazba in predpisana službena doba.

6.3.1.3 Nepravilnosti pri sistemiziranju delovnih mest

Ugotovljene nepravilnosti:

a. Nepravilnosti pri sistemiziranju delovnih mest v državnih organih in v upravah lokalnih skupnosti

- da so bila delovna mesta večkrat povzeta iz drugih kolektivnih pogodb, čeprav bi morala biti povzeta iz Priloge I in III k Uredbi o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih.

b. Nepravilnosti pri sistemiziranju delovnih mest v drugih državnih organih

- da strokovno-tehnična delovna mesta niso bila sistemizirana v skladu s Prilogo III k Uredbi o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih (ampak so bila povzeta iz drugih kolektivnih pogodb).

c. Nepravilnosti pri sistemiziranju delovnih mest v ostalem javnem sektorju

- da delovna mesta niso bila sistemizirana v posameznih notranjih organizacijskih enotah, ampak so bila zajeta le v katalogu delovnih mest (iz sistemizacije pa ni bilo možno ugotoviti, katera delovna mesta in koliko le-teh je bilo dejansko sistemiziranih v posamezni notranji organizacijski enoti). V sistemizaciji delovna mesta niso bila določena v skladu z notranjo organizacijo po notranjih organizacijskih enotah, kar je v nasprotju s prvim odstavkom 21. člena Zakona o javnih uslužbencih (ki določa, da če poseben zakon ne določa drugače, mora imeti vsak državni organ, uprava lokalne skupnosti in oseba javnega prava akt o sistemizaciji delovnih mest, v katerem so v skladu z notranjo organizacijo določena delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog). Pri tem je potrebno opozoriti na naslednje:
 - če ima uporabnik proračuna oblikovan zgolj nabor možnih delovnih mest, tudi ne more voditi evidence o dejanski zasedenosti delovnih mest, ki jo je dolžan voditi v skladu z drugim odstavkom 21. člen Zakona o javnih uslužbencih (ta evidenca namreč izhaja iz delovnih mest in ne iz javnih uslužbenecv ter kaže razmerje med sistemiziranimi in zasedenimi/nezasedenimi delovnimi mesti);
 - če uporabnik proračuna nima sistemiziranih delovnih mest, potem tudi niso podani pogoji za določanje in izplačevanje položajnega dodatka. Položajni dodatek je namreč v 24. členu Zakona o sistemu plač v javnem sektorju in v prvem odstavku 3. člena Uredbe o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbence opredeljen kot del plače, ki pripada javnemu uslužbencu, ki izvršuje pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in izvajanjem dela kot vodja notranje organizacijske enote, vrednotenje teh nalog pa ni vključeno v osnovno plačo delovnega mesta, naziva ali funkcije. Kot notranja organizacijska enota se šteje enota, ki je kot taka določena z zakonom, podzakonskim aktom ali s splošnim ali drugim aktom delodajalca, v kateri se izvršujejo naloge v zaključenem procesu dela oziroma na zaključenem delovnem področju. Javnemu uslužbencu pripada položajni dodatek v primeru, ko je v posamezni notranji organizacijski enoti na sistemiziranih delovnih mestih zaposlenih vsaj predpisano število javnih uslužbenecv (tretji in četrti odstavek 3. člena Uredbe);
 - sistemizirati je potrebno tudi ustrezna delovna mesta vodij in pri tem upoštevati, da do položajnega dodatka niso upravičena vsa vodstvena delovna mesta. Tistim vodstvenim delovnim mestom, ki imajo plačni razred določen glede na zahtevnost vodenja, skladno s 24. členom Zakona o sistemu plač v javnem sektorju in prvim odstavkom 3. člena Uredbe o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbence, položajni dodatek ne pripada. Za vodje oddelkov, sektorjev in služb ter vodje športne infrastrukture je potrebno uporabiti 5. člen Uredbe o uvrstitvi delovnih mest v javnih agencijah, javnih skladih in javnih zavodih v plačne razrede, ki opredeljuje kriterije za določitev vodstvenih delovnih mest. Tudi vodjem, ki svojo funkcijo opravljajo po pooblastilu, v takšnem primeru položajni dodatek ne pripada. Opravljanje nalog vodje po pooblastilu je namreč izjema, ki se mora kot taka tolmačiti ozko. Preko pooblastila javni uslužbenec ne sme pridobiti več pravic, kot bi jih lahko pridobil s formalno zasedbo delovnega mesta, ki ga vodi po pooblastilu;

- delovna mesta so bila večkrat povzeta iz drugih kolektivnih pogodb. Uporabniki proračunov pri sistemiziranju delovnih mest niso upoštevali kolektivnih pogodb za njihovo dejavnost, ampak so v sistemizacijo vključili delovna mesta, ki so bila predvidena v drugih kolektivnih pogodbah oziroma so jih povzeli kar iz Kataloga funkcij, delovnih mest in nazivov.

6.3.1.4 Nepravilnosti pri izvedbi izbirnih postopkov in postopkov novih zaposlitev

Ugotovljene nepravilnosti:

- da je bilo v postopkih novih zaposlitev večkrat kršeno načelo enakopravne dostopnosti do prostih delovnih mest (saj je v 7. členu Zakona o javnih uslužbencih določeno, da se zaposlovanje javnih uslužbencev izvaja tako, da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji in tako, da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najbolj strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu);
- da je bilo v natečajnih postopkih večkrat kršeno določilo tretjega odstavka 22. člena Uredbe o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih (saj javni uslužbenec, ki ga je predstojnik pooblastil za vodenje izbirnega postopka oziroma natečajna komisija oziroma predstojnik sam/kadar je le-ta sam vodil izbirni postopek med prijavljenimi kandidati, pred začetkom izbirnega postopka niso pisno določili meril za izbiro in metod preverjanja strokovne usposobljenosti kandidatov). Ker merila niso bila določena, inšpektorji niso mogli ugotoviti, na kakšni podlagi je npr. natečajna komisija izmed 175 kandidatov (ki so izpolnjevali natečajne pogoje), v drugo fazo izbirnega postopka uvrstila zgolj 7 kandidatov. V enem primeru pa so inšpektorji ugotovili, da je bilo kot merilo za uvrstitev v drugo fazo izbirnega postopka (za zasedbo prostega pripravniškega delovnega mesta) določeno opravljanje prakse ali študentskega dela v javnem sektorju. Tega kriterija pa kandidati, ki niso opravljali prakse ali študentskega dela v javnem sektorju, niso mogli izpolniti. Več nepravilnosti so inšpektorji ugotovili tudi v primerih, ko je izbirni postopek izvedel predstojnik sam (oziroma kadar je predstojnik izvedel zadnjo fazo izbirnega postopka);
- da posameznih faz izbirnega postopka ni izvedla natečajna komisija v »isti« sestavi (kadar je bila imenovana natečajna komisija, pa se je izbirni postopek izvedel v več fazah);
- da se je v več primerih zgodilo, da sta dva kandidata dosegla enako število točk, predstojnik pa ni izvedel še ene faze izbirnega postopka (ampak je kar sam izbral enega izmed teh dveh kandidatov);
- da je bil v izbirnem postopku izbran kandidat, ki se ni izkazal kot najbolj strokovno usposobljen. Natečajna komisija je v merilih za izbiro določila, da se bodo ustni razgovori s kandidati opravili samo, če pisni preizkus usposobljenosti ne bo omogočil izbire strokovno najbolj usposobljenega kandidata (v primeru enakega števila točk). Natečajna komisija pa je izvedla tudi ustni razgovor s prvo- in drugo-uvrščenim kandidatom (čeprav nista dosegla enakega števila točk), izbran pa je bil kandidat, ki na pisnem preizkusu ni dosegel najboljšega rezultata. V tem primeru natečajna komisija ni spoštovala lastnega postopka ocenjevanja/opredelitve, katerega kandidata bo štela za strokovno najbolj usposobljenega;
- da so bila v javnih natečajih večkrat napačno/drugače poimenovana delovna mesta (kot v aktu o sistemizaciji delovnih mest) in objavljeni so bili drugačni pogoji, kot so bili za delovno mesto določeni v sistemizaciji (npr. v javnem natečaju je bila kot pogoj objavljena tudi smer izobrazbe, čeprav v sistemizaciji ni določena kot pogoj, v javnem natečaju ni bilo objavljeno poskusno delo, čeprav je bilo določeno kot pogoj za zasedbo delovnega mesta, v javnem natečaju je bilo kot pogoj objavljeno tudi računalniško znanje, čeprav v sistemizaciji ni bilo določeno kot pogoj);
- da je bil javni natečaj izveden za prosto uradniško delovno mesto, ki v času izvedbe postopka javnega natečaja še ni bilo sistemizirano (sistemizacija je namreč začela veljati šele na dan sklenitve pogodbe o zaposlitvi z izbranim kandidatom).

6.3.1.5 Nepravilnosti v zvezi z izpolnjevanjem/neizpolnjevanjem pogojev za zasedbo prostega delovnega mesta glede varnostnega preverjanja in pridobljenega dovoljenja za dostop do tajnih podatkov

Ugotovljene nepravilnosti:

- da v enem od ministrstev kar trije uradniki na položaju generalnih direktorjev direktorata niso izpolnjevali pogojev za svoj položaj, saj niso imeli opravljenega splošnega varnostnega preverjanja in niso pridobili dovoljenja za dostop do tajnih podatkov stopnje ZAUPNO. Splošno varnostno preverjanje in dovoljenje za dostop do tajnih podatkov stopnje ZAUPNO sta bila pogoja za opravljanje dela na položajih generalnih direktorjev direktorats (in kot taka določena v sistemizaciji ministrstva), zato bi morala biti določena že v objavi posameznega posebnega javnega natečaja. Dolžnost oprave varnostnega preverjanja in pridobitve dovoljenja za dostop do tajnih podatkov stopnje ZAUPNO ter posledice neizpolnitve teh dveh obvez pa bi moralo ministrstvo določiti tudi v individualnih aktih javnih uslužbencev (skladno s šestim odstavkom 82. člena in 53. členom Zakona o javnih uslužbencih). Splošno varnostno preverjanje in dovoljenje za dostop do tajnih podatkov sicer nista zakonska pogoja za obravnavane položaje, zato je bistveno, da je ta zahteva posebej navedena v individualnem aktu posameznega javnega uslužbenca. Zato je inšpektorica ministrici predlagala naslednje ukrepe: da naj čimprej zagotovi, da bodo javni uslužbenci izpolnili vse pogoje položaja (na katerem opravljajo delo, v primeru neizpolnitve pogojev pa naj Komisiji za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vladi Republike Slovenije predlaga razveljavitev individualnih aktov, ki urejajo pridobitev tega položaja), da naj v prihodnje zagotovi objavo posebnega javnega natečaja tako, da bodo objavljeni vsi pogoji za zasedbo delovnega mesta, da naj še pred izdajo odločbe o imenovanju na položaj (tudi za vršilca dolžnosti generalnega direktorja) preveri izpolnjevanje vseh pogojev za položaj, vključno s pogojem iz 2. in 3. točke drugega odstavka 88. člena Zakona o javnih uslužbencih in da naj v individualnih aktih javnih uslužbencev, ki pridobijo položaj (tudi vršilca dolžnosti generalnega direktorja) določijo tudi obveznost pridobitve dovoljenja za dostop do tajnih podatkov, ki se za njihov položaj zahteva v sistemizaciji (vključno s posledicami zavrnitve ali preklica dovoljenja, šesti odstavek 82. člena in 53. člen Zakona o javnih uslužbencih).

6.3.1.6 Nepravilnosti v zvezi s sprejemanjem daril (pri opravljanju službe)

Ugotovljene nepravilnosti:

- da so javni uslužbenci kot darilo v zvezi z opravljanjem službe večkrat sprejeli tudi vrednostne bone/darilne bone (kar predstavlja kršitev določila drugega odstavka 3. člena Uredbe o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril). S premembo Uredbe (iz leta 2015) se je spremenilo tudi določilo 3. alineje drugega odstavka 3. člena tako, da sedaj glasi: »Javni uslužbenec ne sme sprejeti darila v zvezi z opravljanem službe, niti darila zanemarljive vrednoti, če se kot darilo izroča denar ali vrednostne papirje, darilne bone, vrednostne bone, darilne žetone in dragocene kovine«.

6.3.2 Nepravilnosti pri izvajanju zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS)

6.3.2.1 Nepravilnosti pri določitvi osnovne plače zaradi upoštevanega napredovanja v nižjem tarifnem razredu

Ugotovljene nepravilnosti:

- da so predstojniki javnim uslužbencem večkrat napačno določili osnovno plačo, saj so jim pri prevedbi/premestitvi/razporeditvi na drugo delovno mesto v višjem tarifnem razredu, neupravičeno upoštevali že dosežena napredovanja v nižjem tarifnem razredu. Prenos doseženih plačnih razredov napredovanja, ki so bila dosežena na delovnem mestu, ki je bilo uvrščeno v nižji tarifni razred, je bil izjemoma dopusten le v primerih, ko so bila v kolektivni pogodbi (s prehodom na nov plačni sistem) »stara« delovna mesta črtana in določena nova delovna mesta v višjem tarifnem razredu (z zahtevano višjo stopnjo strokovne izobrazbe), pri čemer v novem plačnem sistemu ni bilo mogoče uporabiti/izbrati ustreznega delovnega mesta iz kolektivne pogodbe, ker le-to ni obstajalo. Le v takšnih primerih so javni uslužbenci lahko prenesli dosežene plačne razrede iz naslova napredovanja, ki so jih dosegli pred prehodom na nov plačni sistem (na delovnem mestu, ki je bilo uvrščeno v nižji tarifni razred).

6.3.2.2 Nepravilnosti pri izplačilih dodatka za stalno pripravljenost

Ugotovljene nepravilnosti:

a. v ministrstvih:

- o da javnim uslužbencem stalna pripravljenost ni bila posebej odrejena, dodatek za stalno pripravljenost pa jim je bil izplačan.

b. v drugih državnih organih:

- o da sklepi o odreditvi stalne pripravljenosti niso vsebovali razloga odreditve stalne pripravljenosti, poročila o opravljenem delu pa niso bila izpolnjena na predpisanem obrazcu in v predpisanem roku (kot je bilo to določeno v internem aktu).

c. v upravah lokalnih skupnosti:

- o da v internem aktu ni bilo določeno, na katerih delovnih mestih in kdaj se lahko javnemu uslužbencu sploh odredi stalna pripravljenost;
- o da je bila javnemu uslužbencu odrejena stalna pripravljenost kar za 24 ur na dan, dodatek za stalno pripravljenost pa mu je bil obračunan in izplačan za redno delo (in sicer 174 ur mesečno);
- o da je bila javnemu uslužbencu odrejena stalna pripravljenost za nedoločen čas, brez navedbe konkretnih datumov in časa stalne pripravljenosti, dodatek za stalno pripravljenost pa mu je bil izplačan v pavšalnem znesku.

d. v javnih zavodih:

- javni gasilski zavodi:

- o da sta bila dva direktorja javnih gasilskih zavodov neprekinjeno v stalni pripravljenosti, čeprav jima stalna pripravljenost sploh ni bila odrejena;
- o da sta imela soglasje pristojnega ministra za opravljanje dela preko polnega delovnega časa, v dežurstvu in stalni pripravljenosti (za izjemne primere, ko bosta delo opravljala v svojem osnovnem poklicu), vendar je bilo s strani inšpektorice za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami ugotovljeno, da ne izpolnjujeta pogojev za opravljanje dela v osnovnem poklicu gasilca/poveljnika (zato jima je le-ta prepovedala opravljati operativne naloge gasilstva do izpolnitve pogojev). Direktorja zato sploh ne bi smela biti v stalni pripravljenosti.

6.3.2.3 Nepravilnosti pri izplačilih dodatka za delo preko polnega delovnega časa, delo v dežurstvu in stalni pripravljenosti direktorjem javnih zdravstvenih zavodov

Ugotovljene nepravilnosti:

- da direktorji javnih zdravstvenih zavodov niso pridobili soglasja pristojnega ministra za delo preko polnega delovnega časa, delo v dežurstvu in stalni pripravljenosti, pa so takšno delo vseeno opravljali in tudi prejeli plačilo. S tem je bilo kršeno določilo četrtega odstavka 23. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ki določa, da lahko direktorji javnih zavodov, ki hkrati opravljajo delo v svojem osnovnem poklicu, izjemoma, s soglasjem pristojnega ministra, zaradi nemotenega opravljanja dejavnosti, opravljajo tudi delo preko polnega delovnega časa, delo v dežurstvu in v stalni pripravljenosti);
- da so direktorji, ki so pridobili soglasje pristojnega ministra za opravljanje dela preko polnega delovnega časa, delo v dežurstvu in v stalni pripravljenosti v svojem osnovnem poklicu v skupnem obsegu največ 20 % vrednosti polnega delovnega časa mesečno, takšno delo praviloma opravljali več ur (kot je bilo dovoljeno v soglasju ministra).

6.3.2.4 Nepravilnosti pri izplačilih dodatka za delo preko polnega delovnega časa in stalni pripravljenosti direktorjem centrov za socialno delo (zaradi nemotenega opravljanja dejavnosti interventne službe na podlagi Zakona o preprečevanju nasilja v družini in Pravilnika o sodelovanju organov ter delovanju centrov za socialno delo, multidisciplinarnih timov in regijskih služb pri obravnavi nasilja v družini)

Ugotovljene nepravilnosti v centrih za socialno delo:

- da sta bila direktorjem v času, ko so le-ti opravljali delo strokovnih delavcev v regijski interventni službi CSD (na podlagi soglasja pristojnega ministra za opravljanje stalne pripravljenosti zaradi nemotenega opravljanja dejavnosti interventne službe na podlagi prvega in drugega odstavka 17. člena Pravilnika o sodelovanju organov ter delovanju centrov za socialno delo, multidisciplinarnih timov in regijskih služb pri obravnavi nasilja v družini), obračunana in izplačana dodatek za delo preko polnega delovnega časa in dodatek za stalno pripravljenost od 42. plačnega razreda (čeprav npr. posamezni direktor takšnega plačnega razreda še ni dosegel z napredovanjem). Potrebno je upoštevati, da se lahko direktorju obračuna in izplača dodatek za stalno pripravljenost le v višini plačnega razreda, ki ga je dosegel na delovnem mestu strokovni delavec (npr. za področje/eno ali več), v nazivu Nikakor pa ni direktor avtomatsko upravičen do obračuna dodatka za stalno pripravljenost od 42. plačnega razreda. Takšno je tudi stališče Ministrstva za javno upravo-Direktorata za javni sektor (razvidno iz dopisa, štev. 0100-355/2017/2 z dne 1.6.2017), v katerem je ministrstvo glede določitve osnove za plačilo dodatka za stalno pripravljenost direktorjev pojasnilo, da se direktorjem plača in dodatki določijo glede na delovno mesto, na katerem opravljajo delo v svojem osnovnem poklicu (v primeru, da je direktor pred nastopom mandata že opravljal delo strokovnega delavca in je že napredoval v višji naziv oziroma višji plačni razred, se mu na delovnem mestu plača določi v skladu s pridobljenim višjim nazivom in z upoštevanjem plačnih razredov napredovanja);
- da iz Poročila o dežurstvu in opravljenih intervencijah, ki so jih za posamezni mesec izdelali/pripravili direktorji (ko so kot strokovni delavci opravljali delo v stalni pripravljenosti in v intervenciji – v Interventni službi pri CSD, ni bilo razvidno, koliko ur v posameznem mesecu so dejansko opravili v stalni pripravljenosti in koliko ur v intervenciji/koliko nadur). Dejansko število opravljenih ur v stalni pripravljenosti in v intervenciji/število nadur pa je bilo razvidno iz obračuna ur v stalni pripravljenosti, ki ga je za vsak mesec posebej izdelala računovodkinja za vse strokovne delavce v Interventni službi pri CSD, ki so v posameznem mesecu opravljali delo v stalni pripravljenosti in intervenciji;
- da na obračunu plače ni bilo navedeno delovno mesto, na katerem je direktor dejansko opravljal delo v svojem osnovnem poklicu v času stalne pripravljenosti in v intervenciji – npr. delovno mesto strokovni delavec za področje/eno ali več-šifra F017015, ampak je bilo na obračunu plače dvakrat navedeno delovno mesto direktor centra za socialno delo, in sicer prvič kot direktor centra za socialno delo s šifro B017345 in z določenim ... plačnim razredom – od katerega so se direktorju obračunali: osnovna plača, nadomestila plače, dodatek za delovno dobo ter drugič kot delovno mesto direktor centra za socialno delo/dodatki s šifro B017345 in z določenim 42. plačnim razredom javnega uslužbenca (od katerega sta se direktorju obračunala dodatek za stalno pripravljenost in dodatek za delo preko polnega delovnega časa).

6.3.2.5 Nepravilnosti pri določitvi dodatka za delovno dobo

Ugotovljene nepravilnosti:

- da je bil javnim uslužbenkam v individualnih aktih večkrat napačno določen dodatek za delovno dobo (npr. v višini 0,33% osnovne plače za vsako zaključeno leto delovne dobe, ki se je povečal za 0,10% za vsako zaključeno leto delovne dobe nad 25 let). Določilo drugega odstavka 35. člena Kolektivne pogodbe za javni sektor (da se javnim uslužbenkam dodatek za delovno dobo poveča za 0,10% za vsako zaključeno leto delovne dobe nad 25 let) je bilo črtano z Aneksom štev. 6 h Kolektivni pogodbi za javni sektor (Uradni list RS, štev. 46/13), zato ni več podlage za takšno določitev dodatka za delovno dobo.

6.3.2.6 Nepravilnosti pri določitvi in izplačilu položajnega dodatka

Ugotovljene nepravilnosti:

- da je bil položajni dodatek večkrat določen in izplačan tudi javnim uslužbencem, za katere ni bilo izkazano, da so sploh vodili neko notranjo organizacijsko enoto oziroma katero notranjo organizacijsko enoto so sploh vodili (oziroma koliko javnih uslužbencev so dejansko vodili). Zato je zelo pomembno, da v organih najprej pravilno sistemizirajo delovna mesta in delovna mesta umestijo v notranje organizacijske enote;

- da položajni dodatek ni bil izplačan javnim uslužbencem, ki so bili do njega upravičeni (zlasti v upravah lokalnih skupnosti, v primerih, ko so bile v sistemizaciji delovnih mest sicer oblikovane notranje organizacijske enote, ki so jih vodili vodje notranjih organizacijskih enot, vendar jim položajni dodatek ni bil niti določen v individualnih aktih in niti izplačan);
- da je bil javni uslužbenec sicer upravičen do izplačila položajnega dodatka in mu je bil položajni dodatek tudi izplačan, vendar mu v individualnem aktu položajni dodatek ni bil določen.

6.3.2.7 Nepravilnosti pri določitvi in izplačilu dodatka za dvojezičnost

Ugotovljene nepravilnosti:

- da v sistemizaciji delovnih mest za posamezna delovna mesta niso bili natančno določeni pogoji za zasedbo delovnega mesta glede znanja jezika narodne skupnosti (npr. osnovna raven znanja italijanskega jezika, višja raven znanja italijanskega jezika), ampak je bil takšen pogoj določen med željenimi znanji;
- da v sistemizaciji pri posameznem delovnem mestu nista bila določena dodatek za dvojezičnost in višina tega dodatka (kar je predpogoj za določitev dodatka za dvojezičnost v individualnem aktu posameznega javnega uslužbenca in hkrati podlaga za izplačilo takšnega dodatka pri plači);
- da javnemu uslužbencu v individualnem aktu ni bil določen dodatek za dvojezičnost;
- da so javni uslužbenci prejeli dodatek za dvojezičnost tudi v primerih, ko znanje jezika narodne skupnosti ni bilo določeno kot pogoj za zasedbo posameznega delovnega mesta, ampak je bilo določeno med željenimi znanji;
- da javni uslužbenci večkrat sploh niso izkazali ustrezne ravni znanja jezika narodne skupnosti (kadar je bilo znanje jezika narodne skupnosti določeno kot pogoj za zasedbo posameznega delovnega mesta), pa so vseeno prejeli takšen dodatek. Pri vsem tem je bistveno, da dodatek za dvojezičnost pripada javnemu uslužbencu le, če je znanje jezika narodne skupnosti (osnovna ali višja raven) določeno kot posebni pogoj za zasedbo delovnega mesta in če javni uslužbenec takšen pogoj tudi izpolnjuje.

6.3.2.8 Nepravilnosti pri izvedbi postopkov ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev

Ugotovljene nepravilnosti:

- da javni uslužbenci niso bili pravočasno ocenjeni in niso bili pravočasno seznanjeni z oceno delovne uspešnosti (v drugem odstavku 4. člena Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede je namreč določen 15. marec kot rok, do katerega je potrebno vsako leto izvesti postopek ocenjevanja javnih uslužbencev). V inšpekcijskih nadzorih pa je bilo večkrat ugotovljeno, da so bili javni uslužbenci ocenjeni oziroma seznanjeni z ocenami po tem roku;
- da ocenjevalci javnih uslužbencev niso pravočasno seznanili z oceno delovne uspešnosti za preteklo leto (do 15. marca), ampak so jih seznanili z ocenami po 15. marcu ali pa z več let nazaj (praviloma ob preverjanju izpolnjevanja pogojev za napredovanje). Pri tem je potrebno upoštevati, da je veljavna tista ocena, s katero je javni uslužbenec seznanjen (v kolikor pa javni uslužbenec z oceno delovne uspešnosti ni bil seznanjen, takšna ocena delovne uspešnosti ni veljavna);
- da so postopek ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev izvedle osebe (ki so sicer nadrejene javnim uslužbencem v posamezni notranji organizacijski enoti), brez pooblastila odgovorne osebe (zato takšne ocene niso veljavne);
- da so ocenjevalci javnim uslužbencem določili ocene, ki jih Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede ne pozna (npr. 5, 4, 3, 2, 1, prav dobro, zelo uspešno 5). Glede na določilo drugega odstavka 3. člena Uredbe je lahko javnemu uslužbencu določena le naslednja ocena delovne uspešnosti: odlično, zelo dobro, dobro, zadovoljivo in nezadovoljivo;
- da ocene delovne uspešnosti večkrat niso bile obrazložene (vsaka ocena mora biti obrazložena).
- V postopku preizkusa ocene pa so bile zaznane naslednje kršitve: komisija preizkusa ni opravila v predpisanem 15-dnevnem roku od njenega imenovanja, javnim uslužbencem ni bila omogočena udeležba v postopku preizkusa ocene, komisija je izvedla preizkus ocene javnega uslužbenca, ki je prepozno vložil zahtevo za preizkus ocene (npr. po izteku roka za vložitev zahteve za preizkus ocene).

6.3.2.9 Nepravilnosti pri napredovanju javnih uslužbencev

Ugotovljene nepravilnosti:

- da predstojniki večkrat niso pravočasno poskrbeli za preverjanje izpolnjevanja pogojev javnih uslužbencev za napredovanje v višji plačni razred, zato javni uslužbenci niso napredovali v roku;
- da pri preverjanju izpolnjevanja pogojev za napredovanje v višji plačni razred oziroma pri izpolnjevanju evidenčnega lista napredovanja, odgovorne osebe niso dosledno spoštovale določila drugega odstavka 2. člena ter drugega in tretjega odstavka 5. člena Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede (saj so javni uslužbenci v višji plačni razred večkrat napredovali preuranjeno oziroma so v višji plačni razred napredovali, čeprav niso zbrali potrebnega števila točk za napredovanje);
- da delodajalci javnim uslužbencem niso pravočasno izročili obvestila o napredovanju in pisnega predloga aneksa k pogodbi o zaposlitvi (čeprav je v tretjem odstavku 7. člena Uredbe določeno, da morata biti javnemu uslužbencu izročena obvestilo in pisni predlog aneksa najkasneje 15 dni po roku iz drugega odstavka 4. člena uredbe – torej najkasneje do 1. aprila).

6.3.2.10 Nepravilnosti pri izplačilih delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela

Ugotovljene nepravilnosti:

- da je bila javnim uslužbencem izplačana delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela, čeprav organ ni imel na razpolago sredstev za takšno izplačilo;
- da proračunski uporabnik ni izkazal ustreznih podlag za izplačilo povečanega obsega dela iz naslova prihrankov sredstev za plače, ki nastanejo zaradi odsotnosti javnih uslužbencev, ali nezasedenih delovnih mest, za katera so bila sredstva predvidena v finančnem načrtu uporabnika proračuna in sredstev za posebne projekte;
- da javni uslužbenec in predstojnik nista sklenila pisnega dogovora o opravljanju dela v povečanem obsegu dela (predstojnik pa se je v inšpekcijskem nadzoru skliceval na sklenjen ustni dogovor);
- da predstojnik javnemu uslužbencu ni izdal sklepa o določitvi višine plačila delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela;
- da je predstojnik javnemu uslužbencu izdal sklep o določitvi višine plačila delovne uspešnosti do preklica (z javnim uslužbencem pa predhodno ni sklenil dogovora o opravljanju dela v povečanem obsegu dela);
- da je predstojnik izdal »en« sklep o določitvi višine plačila delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za več uslužbencev hkrati, vendar predhodno z javnimi uslužbenci ni sklenil dogovora o opravljanju dela v povečanem obsegu dela;
- da sta predstojnik in javni uslužbenec sklenila dogovor o opravljanju dela v povečanem obsegu dela za daljše obdobje in da je predstojnik izdal javnemu uslužbencu sklep o določitvi višine delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za daljše obdobje (kar je v nasprotju s prvim odstavkom 22.e člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju);
- da je bil javnemu uslužbencu v sklepu določen dodatek za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela v višini 20%, pri preračunu izplačanega zneska dodatka za delovno uspešnost pa je bilo ugotovljeno, da mu je bil dodatek izplačan v nižjem (ali pa v višjem) znesku kot znaša 20% njegove osnovne plače;
- da niti v dogovoru o opravljanju dela v povečanem obsegu dela in niti v sklepu niso bile določene naloge, ki naj bi jih opravljal javni uslužbenec v povečanem obsegu dela;
- da v dogovoru o opravljanju dela v povečanem obsegu dela in v sklepu niso bile natančno določene naloge, ki naj bi jih opravljal javni uslužbenec v povečanem obsegu dela – javnemu uslužbencu pa je bilo za isto obdobje odrejeno tudi opravljanje dela preko polnega delovnega časa (nadurno delo), s tem da tudi te naloge, ki naj bi jih opravljal preko polnega delovnega časa, niso bile natančno določene.

6.4 ZAZNANE SISTEMSKNE NEPRAVILNOSTI IN DANE POBUDE

6.4.1 Sistemski nadzori

V letu 2017 so inšpektorji za sistem javnih uslužbencev v javnih zdravstvenih zavodih opravili 5 sistemskih inšpekcijskih nadzorov določitve plač na podlagi kriterijev za upoštevanje posebnih pogojev dela (PPD) na delovnih mestih zdravnikov in zobozdravnikov. Inšpektorji nepravilnosti niso ugotovili (saj so zavodi pri uvrščanju zdravnikov in zobozdravnikov na podlagi PPD upoštevali predvideno ureditev iz 6. člena Posebnega tarifnega dela Kolektivne pogodbe za zdravnike in zobozdravnike v Republiki Sloveniji).

Inšpektorji so v letu 2017 opravili tudi 10 sistemskih inšpekcijskih nadzorov zakonitosti izplačil dodatka za stalno pripravljenost (zaposlenim v ministrstvih, v občinah in na sodiščih ter direktorjem javnih zavodov-plačna skupina B). Inšpektorji so v nadzorih sicer ugotovili nekaj nepravilnosti, vendar je šlo za manjše napake. Ugotovljene napake niso systemske narave, zato ni potrebna sprememba predpisov. Ugotovljene nepravilnosti inšpektorjev pri nadziranju dodatka za stalno pripravljenost so razvidne iz Točke 6.3.2.2. in 6.3.2.3. tega poročila.

6.4.2 Dane pobude

Inšpektorji za sistem javnih uslužbencev/inšpektorji za plače v javnem sektorju so pri nadziranju določitve in izplačila delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela (D020) večkrat ugotovili, da imajo skupaj z nadziranci (proračunskimi uporabniki) težave pri ugotavljanju/izračunavanju razpoložljivih sredstev iz prihrankov sredstev za plače, ki nastanejo zaradi odsotnosti javnih uslužbencev ali nezasedenih delovnih mest. Inšpektorat za javni sektor je zato v mesecu februarju 2017 podal pisni predlog Ministrstvu za javno upravo, da naj pripravijo podzakonski predpis za ugotavljanje razpoložljivih sredstev za določitev in izplačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela.

V prvem odstavku 22.d člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju je namreč določeno, da lahko uporabniki proračuna v primerih, ko to določa zakon, izplačujejo sredstva za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela, če imajo za ta namen na razpolago sredstva iz prihrankov sredstev za plače, ki nastanejo zaradi odsotnosti javnih uslužbencev, ali nezasedenih delovnih mest, za katera so bila predvidena sredstva v finančnem načrtu uporabnika proračuna, in sredstev za posebne projekte. V inšpekcijskih nadzorih pa je bilo večkrat ugotovljeno, da proračunski uporabniki različno pristopajo k izračunu razpoložljivih sredstev. V primeru odsotnosti javnih uslužbencev nekateri proračunski uporabniki pri izračunu razpoložljivih sredstev upoštevajo zgolj refundacije, drugi organi pa za izračun razpoložljivih sredstev upoštevajo celotno plačo odsotnega javnega uslužbenca. V primeru nezasedenih delovnih mest pa je tudi težko ugotoviti, ali so v finančnem načrtu pravilno prikazana/izračunana sredstva za plače, vključno z nezasedenimi delovnimi mesti (edino kar lahko inšpektorji preverijo je, da pregledajo sistemizacijo in ugotovijo, koliko delovnih mest je dejansko nezasedenih oziroma ali v proračunskem uporabniku sploh so nezasedena delovna mesta). Pri svojem delu si inšpektorji zato pomagajo tako, da od predstojnikov proračunskih uporabnikov zahtevajo pisno pojasnilo o določitvi nezasedenih delovnih mest in o zagotovljenih/predvidenih sredstvih za plače v finančnem načrtu ter pisno izjavo, iz katere mora biti razvidno, da so sredstva iz naslova nezasedenih delovnih mestih zagotovljena v finančnem načrtu. Pojasnilo in izjava pa služita kot Priloga k Tabeli o razpoložljivih in izplačanih sredstvih za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela, ki jo mora izpolniti proračunski uporabnik.

7 PREVENTIVNO DELOVANJE INŠPEKTORATA ZA JAVNI SEKTOR

Z namenom preventivnega delovanja je Inšpektorat sodeloval na več strokovnih srečanjih in usposabljanjih z različnih področij. Na navedenih srečanjih so predstavniki Inšpektorata predstavljali najpogosteje ugotovljene kršitve in napake pri izvajanju predpisov iz področja dela obeh inšpekcij. Inšpektorat je s prispevki aktivno sodeloval na naslednjih dogodkih:

- Šola za vodje uradov, kadrovsko-pravnih in finančno-računovodskih služb v Portorožu (za udeležence, zaposlene na sodiščih, državnih tožilstvih, državnem pravobranilstvu in v Državnem zboru RS), september 2017;
- Srečanje revizorjev Slovenskega inštituta za revizijo in Urada za nadzor proračuna v Ljubljani, september;
- Dnevi upravnih enot v Tacnu, oktober 2017;
- Konferenca Združenja upravnih delavcev Slovenije v Bohinjski Bistrici, november 2017;
- Fakulteta za upravo, predavanje, december 2017.

Inšpektorat je tudi prenovil svojo spletno stran in na njej objavljaj najpogosteje ugotovljene kršitve (letna poročila, tematska poročila, zapisnike nadzorov).

8 ZAKLJUČNE UGOTOVITVE IN PREDLOGI

A. Glede delovanja inšpektorata

- Inšpektorat je v letu 2017 deloval v skladu s sprejetim letnim načrtom dela. V reševanje je prejel 817 različnih zadev, rešil pa jih je 984. Število prejetih pobud se je v primerjavi z letom 2016 zmanjšalo za 5 %, medtem ko se je število rešenih zadev za 27 % povečalo. Večji obseg rešenih zadev je predvsem posledica zaposlitve dodatnih inšpektorjev ob koncu leta 2016, pa tudi določenih sprememb v organizaciji in načinu dela. Čeprav inšpektorat še vedno ne uspe tekoče obravnavati vseh pobud, je rezultat leta 2017 vplival na pomembno zmanjšanje števila nerešenih zadev. To zlasti velja za inšpekcijo za sistem javnih uslužbencev. Obseg nerešenih zadev iz pristojnosti upravne inšpekcije je kljub izboljšanim rezultatom še vedno precejšen, kljub temu pa je tudi delo te inšpekcije bilo v letu 2017 bistveno bolj ažurno.
- Inšpektorat je tako kot v prejšnjih letih tudi za leto 2017 določil vsebinske usmeritve in prioritete svojega delovanja in jih objavil na svojih spletnih straneh. Med letom je opravil vse načrtovane sistemske nadzore. V letu 2017 je tako izvedel 19 sistemskih nadzorov. Inšpekcija za sistem javnih uslužbencev je opravila sistemske nadzore nad pravilnostjo določitve in izplačevanja plač na podlagi kriterijev za upoštevanje posebnih pogojev dela (PPD) na delovnih mestih zdravnikov (ISJU), zakonitosti izplačil dodatka za stalno pripravljenost v javni upravi, zakonitosti izplačil dodatka za stalno pripravljenost direktorjev. Upravna inšpekcija pa je opravila sistemske nadzore zakonitosti vodenja upravnih postopkov in upravnega poslovanja v zavodih s področja socialnega zavarovanja in na ministrstvih. Pri obravnavi pobud je Inšpektorat upošteval kriterije za prioriteten nadzor in naj tej osnovi 178 zadev obravnaval prioriteten.
- Na področju delovanja Upravne inšpekcije so bile kršitve v povprečju ugotovljene v 63 % rešenih zadev, kar je več kot v letu 2016 (52 %). Delež kršitev se je povečal pri vseh področjih nadzora, tako v zadevah s področja ZUP kot v zadevah s področja ZDIJZ in UPP. Na področju izvajanja ZUP je največkrat šlo za različne napake v izdelovanju odločb (53,8 %), nekoliko pa je upadel delež kršitev zaradi nespoštovanja rokov za odločanje (23,4 %). Pri izvajanju UPP se je prav tako zmanjšal delež kršitev obveznosti odgovarjanja na dopise in obravnave pritožb strank (24,8 %), najpogostejše pa so bile tokrat nepravilnosti pri evidentiranju dokumentov (46,2 %).

Ugotoviti je možno tudi bistveno manjše število prijav zoper nekatere skupine inšpekcijskih zavezancev, kjer so bili v preteklih dveh letih opravljeni obsežni sistemski ali prioriteten nadzori (npr. centri za socialno delo, nekatere upravne enote, npr. Upravna enota Ljubljana).

Pri nekaterih inšpekcijskih zavezancih pa do izboljšanja ni prišlo, kljub izvedenim nadzorom v preteklosti in sprejetim ukrepom predstojnikov. Izstopata zlasti Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, ki po prehodnem zmanjšanju znova beleži velike zaostanke in s tem znatno prekoračene instruktorske roke pri odločanju o pritožbah zoper odločitve centrov za socialno delo, ter Inšpektorat za okolje in prostor, pri katerem je inšpekcija znova ugotovila enake nepravilnosti kot v preteklosti in sicer pogoste hujše kršitve instruktorskih rokov, kršenje temeljnega načela ZUP, in sicer načela ekonomičnosti postopka, neizvrševanje predpisanih obveznosti ali njihovo neizvajanje v zakonsko predpisanih rokih, Posledica takšnih ravnanj je tako

prikrajanje javnega interesa kot tudi prikrajanje pravic oziroma pravnih koristi strank v inšpekcijskem postopku. V obeh primerih inšpekcijska zavezanca ocenjujeta, da bi za izboljšanja stanja bila nujna tako kadrovska okrepitev kot sprememba zakonodaje.

- Tudi na področju delovanja Inšpekcije za sistem javnih uslužbencev se je povečal delež kršitev, saj so bile kršitve ugotovljene v povprečju v 70 % rešenih zadev (v letu 2016 v 58 % zadevah), Delež kršitev ZJU se je od 55 % v letu 2016 povečal 73 %, v zadevah s področja ZSPJS pa od 62 % na 70 %. Največ kršitev pri izvajanju ZJU je bilo pri sistemizaciji delovnih mest (38 %) in pri izvedbi javnih natečajev (22 %). Pri kršitvah ZSPJS pa je bilo največ nepravilnosti pri določitvi in izplačilu plač (47 %), precej pa se je povečal delež kršitev pri ocenjevanju javnih uslužbencev (27 %).
- Tudi v letu 2017 je Inšpektorat na podlagi ugotovitev iz nadzorov dal več pobud pristojnim organom, s katerimi bi se lahko na sistemski ravni odpravili vzroki za nekatere nepravilnosti oziroma zmanjšalo tveganje za njihovo nastajanje.
- Z namenom preventivnega delovanja je Inšpektorat sodeloval na več strokovnih srečanjih in usposabljanjih z različnih področij. Na navedenih srečanjih so predstavniki Inšpektorata predstavljali najpogosteje ugotovljene kršitve in napake pri izvajanju predpisov iz področja dela obeh inšpekcij, ki so bile značilne za posamezno skupino javnih uslužbencev, katerim je bilo srečanje oziroma usposabljanje namenjeno. Inšpektorat pa je tudi prenovil svojo spletno stran in na njej objavljal najpogosteje ugotovljene kršitve (letna poročila, tematska poročila, zapisnike nadzorov).

B. Glede pogojev za delovanje Inšpektorata za javni sektor

- Prostorski in tehnični pogoji za delo so večinoma primerni, izboljšala pa se je tudi kadrovska zasedba. Pod pogojem, da se zmanjšajo še preostali zaostanki iz preteklih let, bi s takšno zasedbo inšpektorat lahko ažurno opravljal svoje naloge. To zlasti velja za Inšpekcijo za sistem javnih uslužbencev, medtem ko bodo v Upravni inšpekciji za zmanjšanje zaostankov še potrebni določeni ukrepi.
- Inšpektorat je aktivno sodeloval pri pripravi podlag za skupni informacijski sistem za podporo delovanju vseh inšpekcijskih služb, vendar je realizacija projekta znova zastala. Inšpektorat tako še vedno ne razpolaga z informacijskim sistemom, ki bi omogočal boljši vpogled v tekoče delo in boljšo osnovo za načrtovanje in spremljanje dela ter celovito informacijsko podporo inšpekcijskim postopkom. Glede na to, da se podobno stanje ponavlja iz leta v leto, Inšpektorat predlaga, da se čim prej pristopi k ločenemu projektu informacijske podpore IJS.
- Inšpektorat je v letu 2017 dal pobudo za razširitev veljavnosti Zakona o inšpekcijskem nadzoru tako, da bi večji del zakona veljal tudi za delovanje upravne inšpekcije in inšpekcije za sistem javnih uslužbencev, vendar do zakonodajnega postopka ni prišlo. Tako po mnenju Inšpektorata pravne podlage za delovaje obeh inšpekcij še naprej ostajajo pomanjkljive. Glede na dejstvo, da za obe inšpekciji ne velja večina določb Zakona o inšpekcijskem nadzoru, ki ureja postopek inšpekcijskega nadzora in možnosti izrekanja ukrepov, podlago za delovanje in izrekanje ukrepov predstavljajo le materialni predpisi, katerih izvajanje nadzorujejo inšpektorji obeh inšpekcij, katerih določbe pa so zelo skope in v nekaterih primerih zmanjšujejo možnosti za učinkovito izvajanje nadzora.

Številka: 010-3/2017/2

Datum: 27.3.2018

mag. Robert Lainšček
vodja sektorja za upravno inšpekcijo

Lidija Apohal Vučković
glavna inšpektorica

Duša Pokeržnik
vodja sektorja za sistem javnih
uslužbencev in plačni sistem