



REPUBLIKA SLOVENIJA  
**MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO**

INŠPEKTORAT ZA JAVNI SEKTOR

Tržaška 21, 1000 Ljubljana

[www.ijs.gov.si](http://www.ijs.gov.si)  
E: [gp.ijs@gov.si](mailto:gp.ijs@gov.si)  
T: 01 478 83 84

# **POROČILO**

## **O DELU INŠPEKTORATA ZA JAVNI SEKTOR V LETU 2016**

Ljubljana, marec 2017

**VSEBINA**

<b>1</b>	<b>UVOD</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>KADROVSKA ZASEDBA V OBDOBJU 2009 - 2016</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>OBSEG REŠEVANJA ZADEV V OBDOBJU 2012 - 2016</b>	<b>6</b>
3.1	OBSEG REŠEVANJA ZADEV UI	6
3.2	OBSEG REŠEVANJA ZADEV ISJU	7
<b>4</b>	<b>IZVAJANJE STRATEŠKIH USMERITEV IN PRIORITET V LETU 2016</b>	<b>8</b>
<b>5</b>	<b>DELOVANJE UPRAVNE INŠPEKCIJE V LETU 2016</b>	<b>9</b>
5.1	PRIJAVE DOMNEVNIH KRŠITEV ZAKONODAJE V LETU 2016	9
5.2	REŠENE ZADEVE IN UGOTOVLJENE KRŠITVE V LETU 2016	10
5.2.1	Rešene zadeve po podskupinah javnega sektorja	10
5.2.2	Najpogosteje ugotovljene kršitve in odrejeni ukrepi v izvajanju ZUP	11
5.2.3	Najpogosteje ugotovljene kršitve in odrejeni ukrepi v izvajanju UUP	13
5.2.4	Najpogosteje ugotovljene kršitve in odrejeni ukrepi v izvajanju ZDIJZ	15
5.2.5	Način zaključka zadev	16
5.2.6	Hitri prekrškovni postopek	17
5.3	IZVLEČKI IZ NAJPOMEMBNEJŠIH ZAPISNIKOV	17
5.4	ZAZNANE SISTEMSKE POMANJKLJIVOSTI IN DANE POBUDE	22
5.4.1	Sistemske nadzori na centrih za socialno delo (CSD)	22
5.4.2	Sistemske nadzori na javnih agencijah in skladih	26
5.4.3	Dane pobude pristojnim ministrom	32
<b>6</b>	<b>DELOVANJE INŠPEKCIJE ZA SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV V LETU 2016</b>	<b>33</b>
6.1	PRIJAVE DOMNEVNIH KRŠITEV ZAKONODAJE V LETU 2016	33
6.2	REŠENE ZADEVE IN UGOTOVLJENE KRŠITVE V LETU 2016	33
6.2.1	Rešene zadeve po podskupinah javnega sektorja	34
6.2.2	Najpogosteje ugotovljene nepravilnosti in predlagani ukrepi v izvajanju ZJU	35
6.2.3	Najpogosteje ugotovljene nepravilnosti in izrečeni ukrepi v izvajanju ZSPJS	37
6.2.4	Način zaključka zadev	39
6.2.5	Javnofinančni učinki izrečenih ukrepov predstojnikom	40
6.2.6	Hitri prekrškovni postopek za odpravo ugotovljenih nepravilnosti v izvajanju ZJU in ZSPJS	40
6.2.7	Ugovori na ugotovitve inšpektorjev v izvajanju ZJU in ZSPJS	40
6.3	IZVLEČKI IZ NAJPOMEMBNEJŠIH ZAPISNIKOV	41
6.3.1	Nepravilnosti pri izvedbi postopkov ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev	41
6.3.2	Nepravilnosti pri izplačilih delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela	41
6.3.3	Nepravilnosti pri sistemiziranju delovnih mest	41
6.3.4	Nepravilnosti pri izplačilih dodatne tedenske pedagoške obveznosti visokošolskih učiteljev in sodelavcev	43
6.3.5	Nepravilnosti pri izplačilih dodatka za stalno pripravljenost direktorjem gasilsko-reševalnih zavodov	44
6.3.6	Nepravilnosti pri izplačilih dodatka za delo preko polnega delovnega časa v času dežurstva (na katere vplivajo določbe Pravidnika o organizaciji neprekinjenega zdravstvenega varstva)	44
6.4	ZAZNANE SISTEMSKE POMANJKLJIVOSTI IN DANE POBUDE	45
<b>7</b>	<b>PREVENTIVNO DELOVANJE INŠPEKTORATA ZA JAVNI SEKTOR</b>	<b>46</b>
<b>8</b>	<b>ZAKLJUČNE UGOTOVITVE IN PREDLOGI</b>	<b>46</b>
A)	GLEDE DELOVANJA INŠPEKTORATA ZA JAVNI SEKTOR	46
B)	GLEDE POGOJEV ZA DELOVANJE INŠPEKTORATA ZA JAVNI SEKTOR	47

## 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. 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 štampljko,
- 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, in Zakonov o izvrševanju proračunov Republike Slovenije v delu, ki se nanaša na delovno področje IJS (v nadaljevanju: ZIPRS).

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.

Inšpektorji opravljajo inšpekcijske nadzore po uradni dolžnosti na podlagi letnega načrta dela. V letu 2016 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 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.

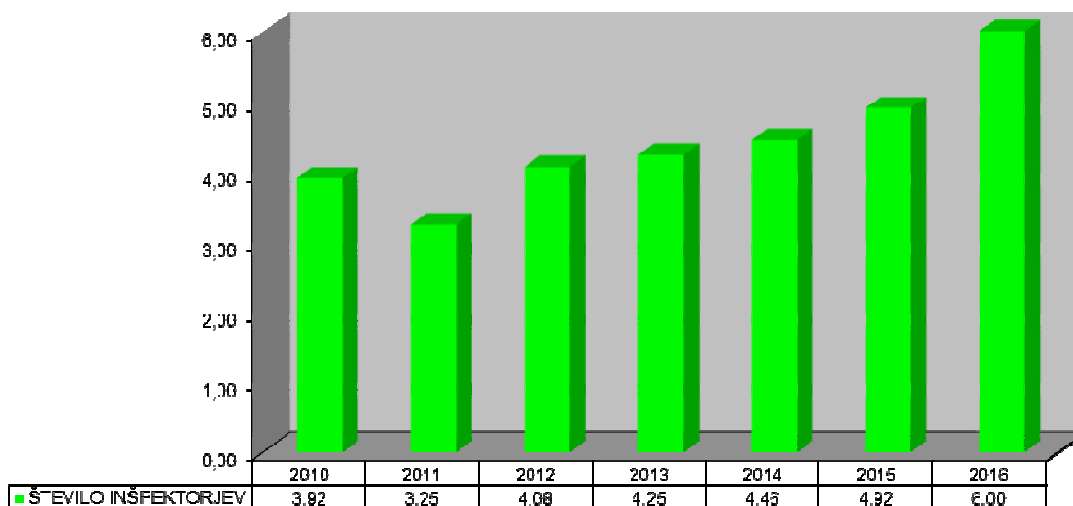
V skladu z Zakonom o prekrških ugotavljajo ravnanja, ki so v ZDIJZ, ZJU in ZSPJS opredeljena kot prekršek, vodijo hitre prekrškovne postopke in izdajajo odločbe o prekrških.

## **2 KADROVSKA ZASEDBA V OBDOBJU 2009 - 2016**

Za učinkovito in s tem uspešno delo inšpekcij so ključni razpoložljivi kadrovski viri. Ob koncu leta 2016 je bilo v IJS zaposlenih 14 inšpektorjev in sicer sedem 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 – 2016.

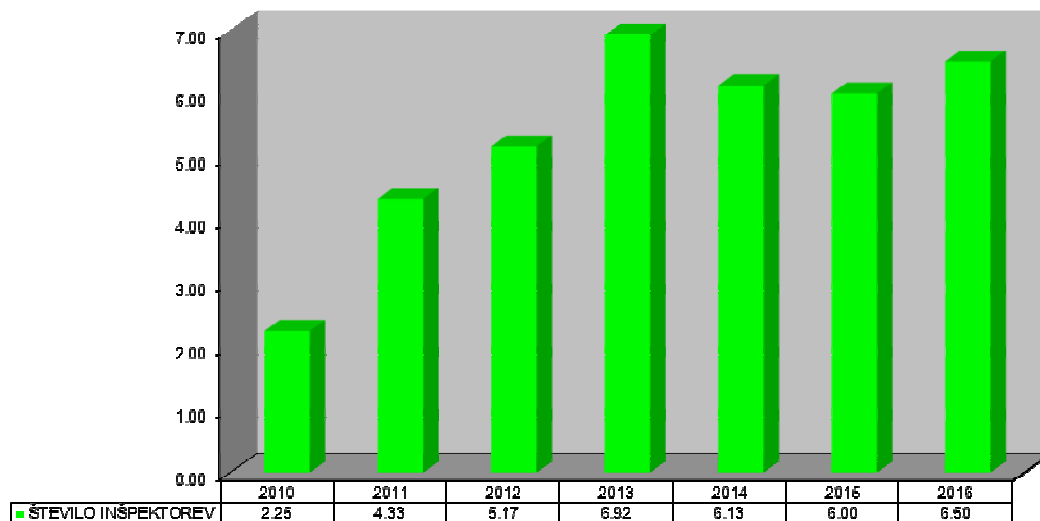
V UI je bilo v zadnjih letih večinoma zaposlenih 5 inšpektorjev, v zadnjem letu pa se je inšpekcija kadrovsko okrepila za dva inšpektorja, tako da je ob koncu leta 2016 delo opravljalo 7 upravnih inšpektorjev.<sup>1</sup> (graf 1).

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, v letu 2016 pa ponovno povečalo. Povprečno največ inšpektorjev je bilo v letu 2013, ko je bilo v pretežnem delu leta zaposlenih 7 inšpektorjev. Inšpektorico, ki odšla februarja 2014, je inšpektoratu uspelo nadomestiti šele v drugi polovici leta 2016, tako da je konec leta 2016 bilo znova zaposlenih 7 inšpektorjev<sup>2</sup> (graf 2).

Graf 2: Število inšpektorjev v ISJU po letih



Stanje v letu 2017 se je tako bistveno izboljšalo, saj sta se zaposlila dva nova inšpektorja, eden v UI in eden v ISJU. Glede na obstoječo problematiko in veliko število prijav sedanje število inšpektorjev sicer ni optimalno, vsekakor pa bo, če število prijav ne bo še naprej naraščalo, omogočilo hitrejšo odzivanje na prejete pobude in večji obseg izvedenih nadzorov.

<sup>1</sup> Prikazano je povprečno efektivno število, saj v posameznih letih vsi inšpektorji niso bili zaposleni celo leto. V letu 2016 sta bila od 7 inšpektorjev sta bila dva inšpektorja zaposlena samo pol leta, zato je v statistiki prikazano efektivno 6 inšpektorjev v UI.

<sup>2</sup> Od 7 inšpektorjev je bila nova inšpektorja zaposlena samo pol leta, zato je v statistiki prikazano efektivno 6,5 inšpektorjev v UI.

### 3 OBSEG REŠEVANJA ZADEV V OBDOBJU 2012 - 2016

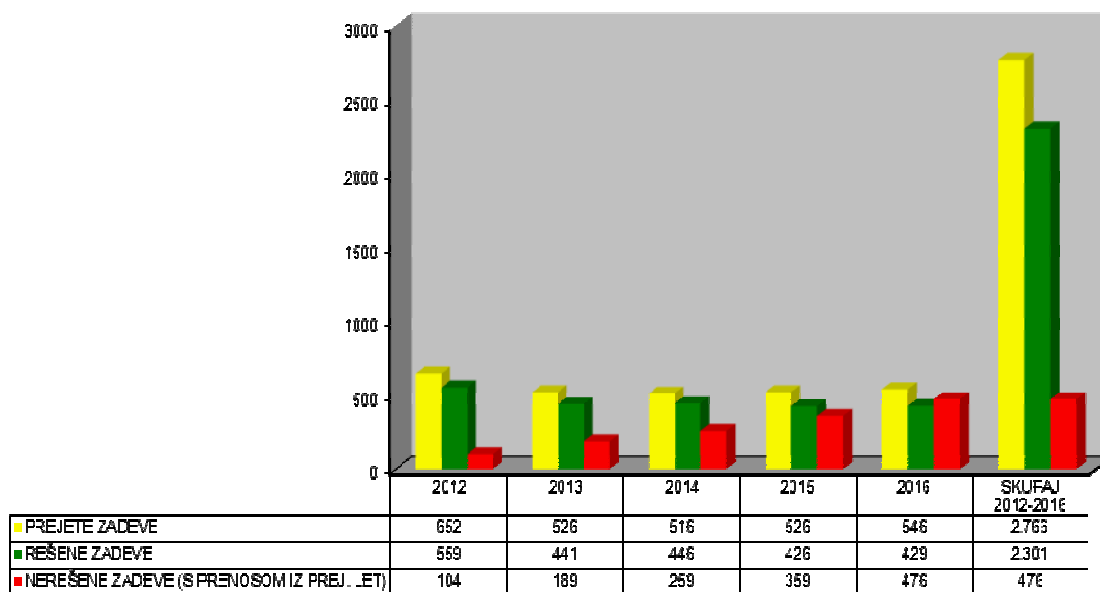
UI in ISJU vsako leto prejmeta znatno število pobud in prijav različnih prijaviteljev, poleg tega imata v obravnavi tudi precej nerešenih pobud iz preteklih let. Število zadev v posameznem letu zato presega število novih prijav. Za oceno delovanja obeh inšpekcij so zato pomembni trendi v nekoliko daljšem obdobju. V nadaljevanju so tako prikazani podatki o prejetih, rešenih in nerešenih zadevah v obdobju 2012-2016 (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 2016 prejela v reševanje 548 zadev, rešila pa jih je 429. V celotnem obdobju 2012 do 2016 je bilo prejetih 2.766 zadev, rešenih je bilo 2.301 zadev, nerešenih (skupaj s prenesenimi iz prejšnjih let) pa je bilo ob koncu leta 2016 476 zadev.

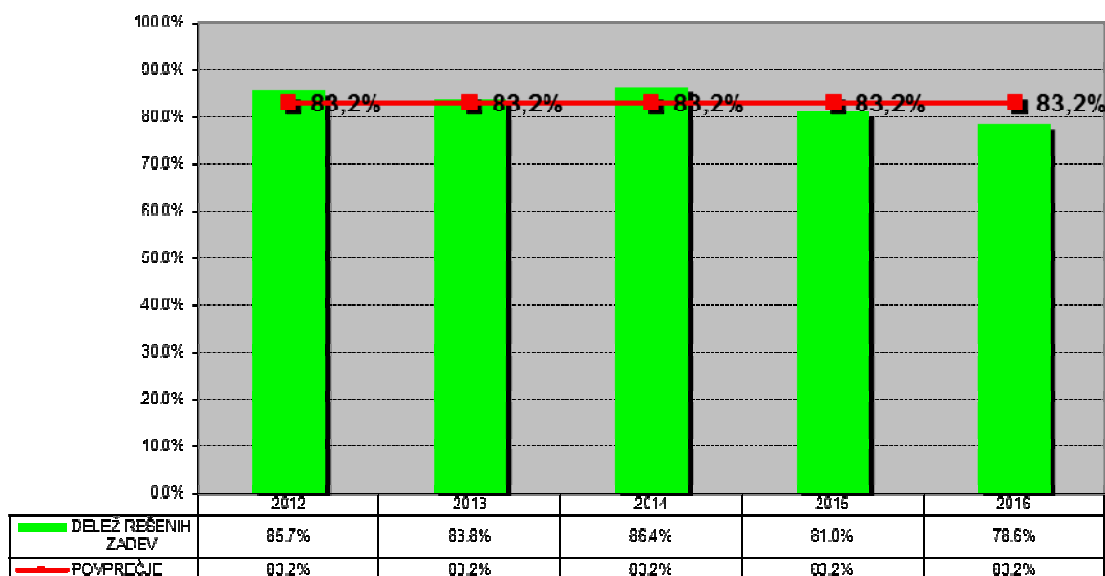
Število prejetih novih zadev v zadnjih letih nekoliko narašča. Ob tem in hkrati zaradi tega, ker inšpekcija zaradi kadrovskih primanjkljajev v preteklosti ni uspela tekoče obravnavati vseh prispelih pobud, število nerešenih zadev (skupaj s prenosom iz prejšnjih let) iz leta v leto narašča (graf 3).

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



Povprečni delež rešenih zadev v obdobju 2012 - 2016 znaša 83,2% (graf 4). Med leti se delež bistveno ne razlikuje, kar kaže, da inšpekcija trajno ne more ažurno obravnavati povprečno okrog 17% prejetih pobud. To je tudi bistveni razlog, zaradi katerega se število nerešenih zadev iz leta v leto povečuje. Dodatno je k povečevanju števila nerešenih zadev prispevalo dejstvo, da so na področju upravne inšpekcije v letih 2014 in 2015 pričeli z delom trije novo zaposleni inšpektorji, ki so potrebovali določen čas za uvajanje. Ob tem velja poudariti, da je upravna inšpekcija v letih 2012-2014 opravljala nadzore zgolj na podlagi presoje utemeljenosti pobud, ki jih je prejela, v letih 2015 in 2016 pa je v svoj načrt vključila tudi t.i. sistemske inšpekcijske nadzore na podlagi lastne ocene o nujnosti pregledov posameznih področij in vsebin upravnega poslovanja, kar je dodatno povečalo število obravnavanih zadev.

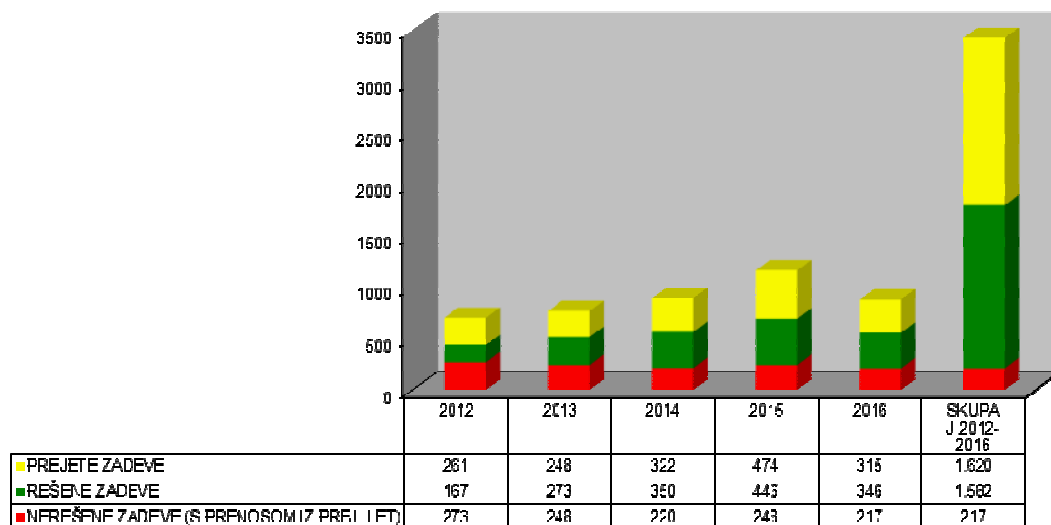
Graf 4: Delež rešenih zadev glede na prejete zadeve (skupaj s prenosom iz prejšnjih let) po letih



### 3.2 OBSEG REŠEVANJA ZADEV ISJU

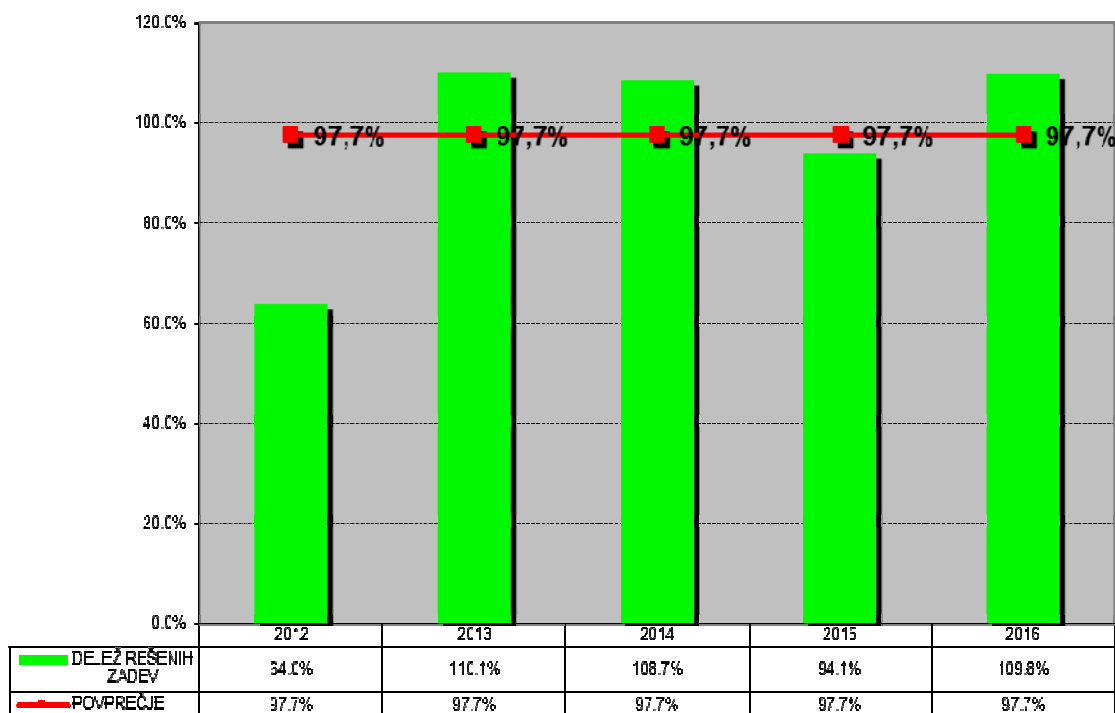
ISJU je v letu 2016 prejela 315 novih zadev, rešila pa jih je 348. V celotnem obdobju od 2012 do 2016 je bilo prejetih 1.620 zadev, rešenih 1.582 zadev, nerešenih (skupaj s prenesenimi iz prejšnjih let) pa 217 zadev. Število pobud je do leta 2015 močno naraščalo, v letu 2016 pa se je zmanjšalo. Naraščalo je tudi število rešenih zadev. V letu 2016 je bilo število rešenih zadev približno enako kot v letu 2014, vmesno veliko povečanje 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). Kljub manjšemu pripadu zadev v letu 2016 je število nerešenih zadev še vedno visoko, pričakujemo pa, da se bo z zaposlitvijo novega inšpektorja postopno pričelo zmanjševati (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 2016 znaša 97,7% (graf 6). V letih 2013, 2014 in 2016 je ISJU sicer rešila več zadev, kot jih je prejela, vendar zaradi nerešenih zadev iz preteklih let in velikega povečanja števila pobud v letu 2015 ni mogla ažurno reševati vseh pobud, prejetih v preteklem letu.

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 2016

ORGAN:	PLANIRANE NALOGE 2016	IZVEDENE NALOGE 2016 <sup>3</sup>
Izvedba sistemskih inšpekcijskih nadzorov (na podlagi količnika ocene tveganja in na podlagi izbranih aktualnih vsebinskih področij)	<p>Sistemski nadzori na podlagi količnika ocene tveganja (ISJU) – 12</p> <p>Sistemski nadzor - plačila dežurstev in dela preko polnega delovnega časa pri proračunskih uporabnikih s področja zdravstva (ISJU) – 2</p> <p>Sistemski nadzor - določitev plač direktorjev in drugih pravic iz delovnega razmerja v javnih agencijah in javnih skladih (ISJU) – 8</p> <p>Sistemski nadzor - vodenja upravnih postopkov in izvajanja uredbe o upravnem poslovanju v CSD (UI) - 8</p> <p>Sistemski inšpekcijski nadzori reševanja drugostopenjskih upravnih</p>	<p>Sistemski nadzori na podlagi količnika ocene tveganja (ISJU) – 12</p> <p>Sistemski nadzor - plačila dežurstev in dela preko polnega delovnega časa pri proračunskih uporabnikih s področja zdravstva (ISJU) – 0</p> <p>Sistemski nadzor - določitev plač direktorjev in drugih pravic iz delovnega razmerja v javnih agencijah in javnih skladih (ISJU) – 8</p> <p>Sistemski nadzor - vodenja upravnih postopkov in izvajanja uredbe o upravnem poslovanju v CSD (UI) - 7</p> <p>Sistemski inšpekcijski nadzori reševanja drugostopenjskih</p>

<sup>3</sup> Upoštevanji so nadzori, ki so bili uvedeni v letu 2016 (ne glede na datum zaključka zadeve).



	postopkov po ministrstvih (UI) - 2  Sistemski nadzor izvajanja ZUP in UUP v javnih agencijah (UI) - 5	upravnih postopkov po ministrstvih (UI) - 1  Sistemski nadzor izvajanja ZUP in UUP v javnih agencijah (UI) - 5
Izvedba prioriteten inšpekcijskih nadzorov na osnovi prejetih pobud in prijav, pri katerih je prednostna obravnava upravičena z vidika javnega interesa	Prioritetni nadzori na podlagi prijav (več ali večkratne kršitve, večje finančne posledice, nepravilnosti na vodilnih delovnih mestih, povezava z delom drugih organov (ISJU) – 58  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) - 33	Prioritetni nadzori na podlagi prijav (več ali večkratne kršitve, večje finančne posledice, nepravilnosti na vodilnih delovnih mestih, povezava z delom drugih organov (ISJU) – 98  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) - 54
Izvedba inšpekcijskih nadzorov na osnovi ostalih prejetih pobud in prijav	Nadzori na podlagi prijav po vrstnem redu prispetja (ISJU) – v okviru kadrovskih možnosti  Nadzori na podlagi prijav po vrstnem redu prispetja (UI) - v okviru kadrovskih možnosti	Nadzori na podlagi prijav po vrstnem redu prispetja (ISJU) - 128  Nadzori na podlagi prijav po vrstnem redu prispetja (UI) - 229
Uvedeni prekrškovni postopki	Glede na ugotovljene kršitve	Uvedenih je bilo 44 prekrškovnih postopkov
Izvedba skupnih inšpekcijskih nadzorov	/	/

## 5 DELOVANJE UPRAVNE INŠPEKCIJE V LETU 2016

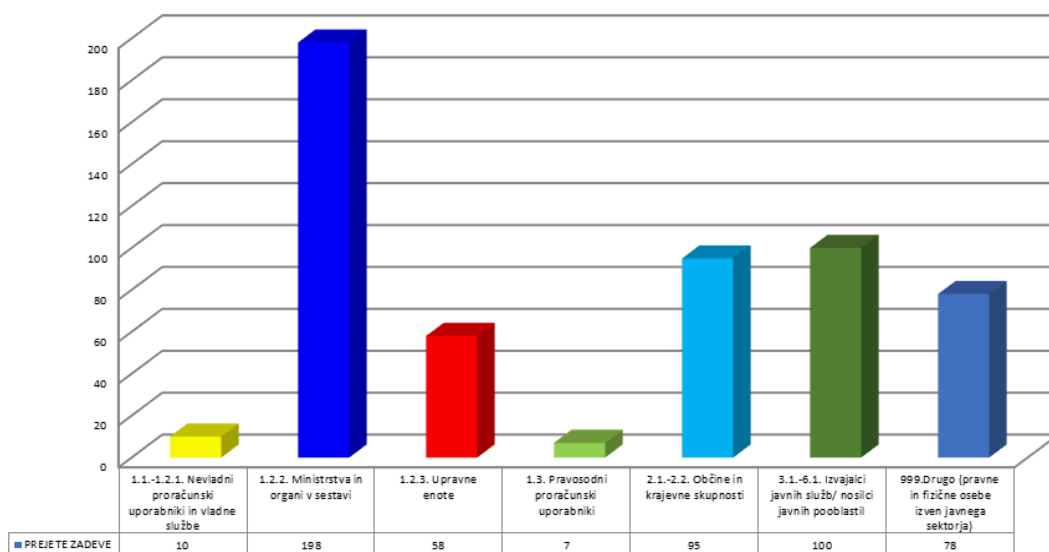
### 5.1 PRIJAVE DOMNEVNIH KRŠITEV ZAKONODAJE V LETU 2016

V letu 2016 je UI prejela 546 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. Ministrstva in organi v sestavi (198; 36,3%), 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (100; 18,3%) in 2.1.-2.2. Občine in krajevne skupnosti (95; 17,4%) (78; 14,3%) (graf 7).

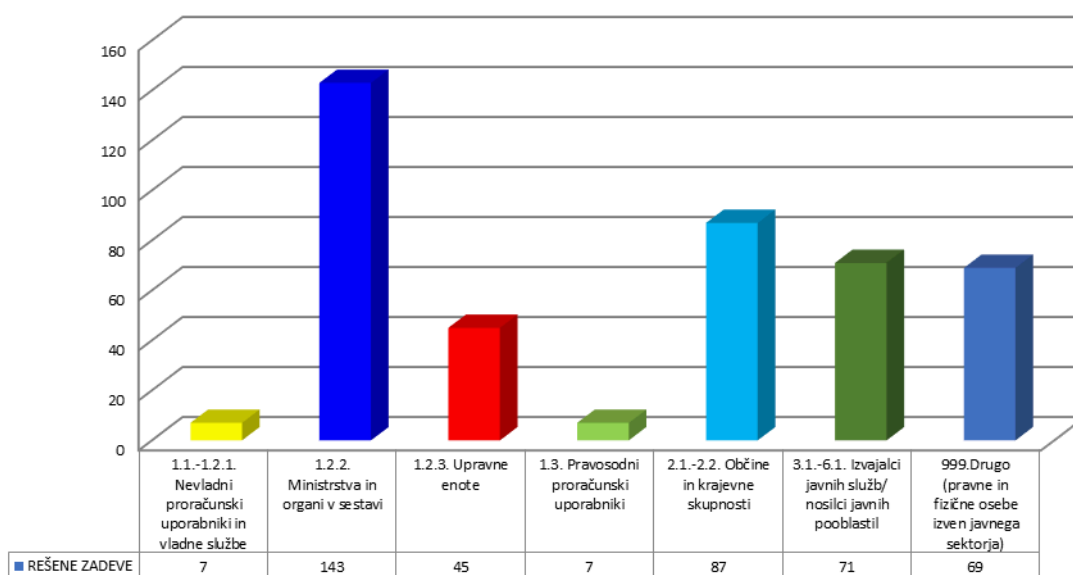
## 5.2 REŠENE ZADEVE IN UGOTOVLJENE KRŠITVE V LETU 2016

V letu 2015 je UI rešila 429 zadev, pri čemer gre tudi za zadeve, prenesene iz preteklih let. Število rešenih zadev je bilo približno enako kot v letu 2015 (indeks 100,7).

### 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. Ministrstva in organi v sestavi (143; 33,3%), 2.1.-2.2. Občine in krajevne skupnosti (87; 20,3%) in 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (71; 16,6%) (graf 8).

Graf 8: Rešene zadeve po podskupinah javnega sektorja

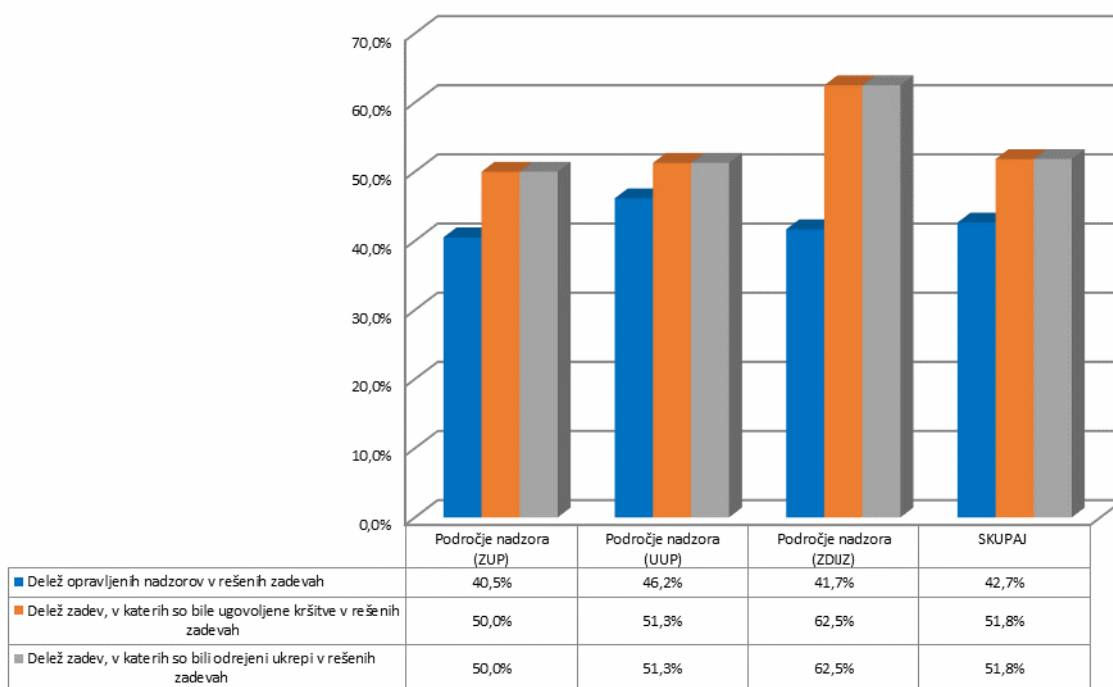


Pri reševanju zadev je UI opravila 164 inšpekcijskih nadzorov pri različnih inšpekcijskih zavezanecih. Največ opravljenih nadzorov je bilo v podskupinah 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (60), 2.1.-2.2. Občine in krajevne skupnosti (33) in 1.2.3. Upravne enote (26). Delež zadev, v katerih so bili opravljeni inšpekcijski nadzori, v vseh rešenih zadevah je znašal 38,2 %.

Od skupno 218 rešenih inšpekcijskih zadev po področjih nadzora je bilo 116 rešenih zadev na področju nadzora ZUP, 78 rešenih zadev na področju nadzora UUP in 24 rešenih zadev na področju nadzora ZDIJZ. Največje število opravljenih nadzorov je bilo na področju nadzora ZUP (47). Enako velja za število zadev, v katerih so bile ugotovljene kršitve (58) in za število zadev, v katerih so bili odrejeni ukrepi (58).

Kršitve so bile ugotovljene v 51,8% rešenih zadevah, v prav toliko rešenih zadevah so bili odrejeni tudi ukrepi (graf 9). V primerjavi z letom 2015 se je delež zadev, v katerih so bile ugotovljene kršitve, povečal in sicer najbolj v zadevah s področja ZUP.

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



## 5.2.2 Najpogosteje ugotovljene kršitve in odrejeni ukrepi v izvajanju ZUP

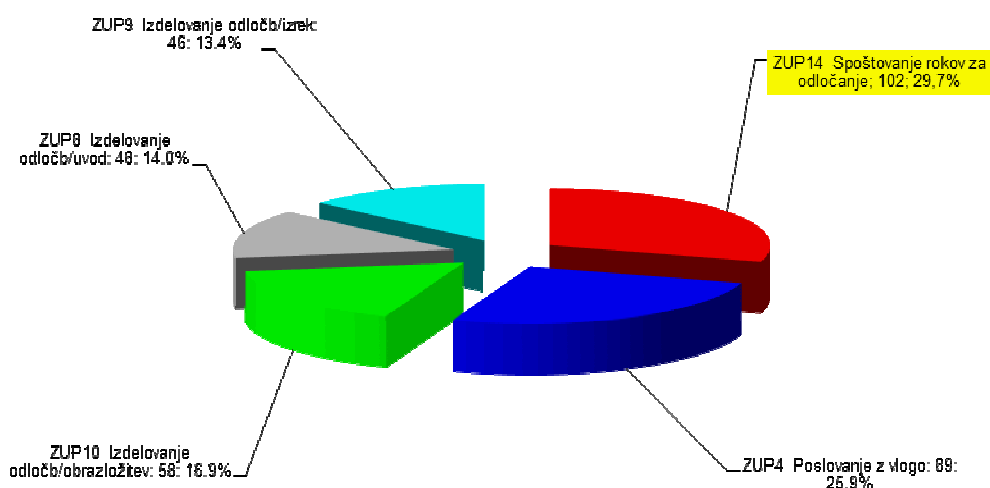
UI je v letu 2016 ugotovila 620 kršitev ZUP in odredila 217 ukrepov, in sicer na naslednjih področjih:

- 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

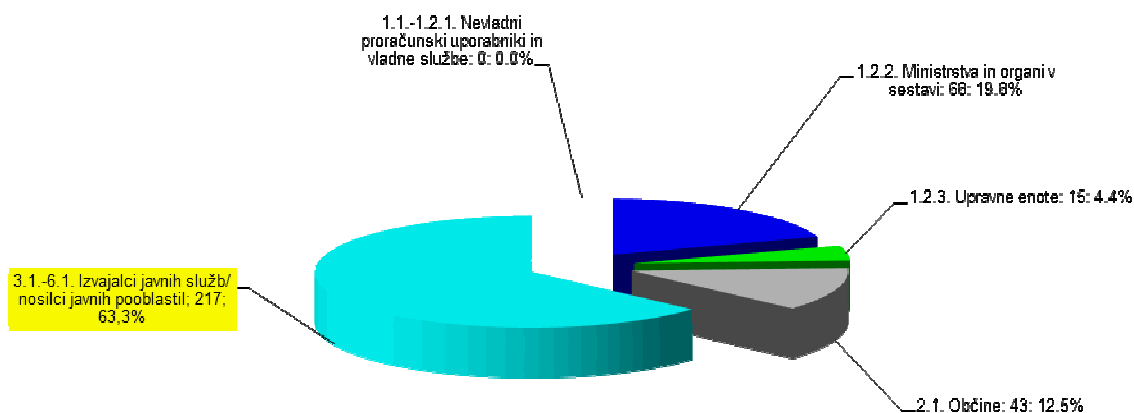
Najpogosteje ugotovljene kršitve ZUP so bile na področju spoštovanja rokov za odločanje (102, 29,7%), poslovanja z vlogo (89; 25,9%) in izdelovanja odločb/obrazložitev (58; 16,9%) (graf 10). Kršitve na navedenih področjih so bile najpogostejše tudi v preteklih letih.

Graf 10: Najpogosteje ugotovljene kršitve ZUP po vsebinskih področjih



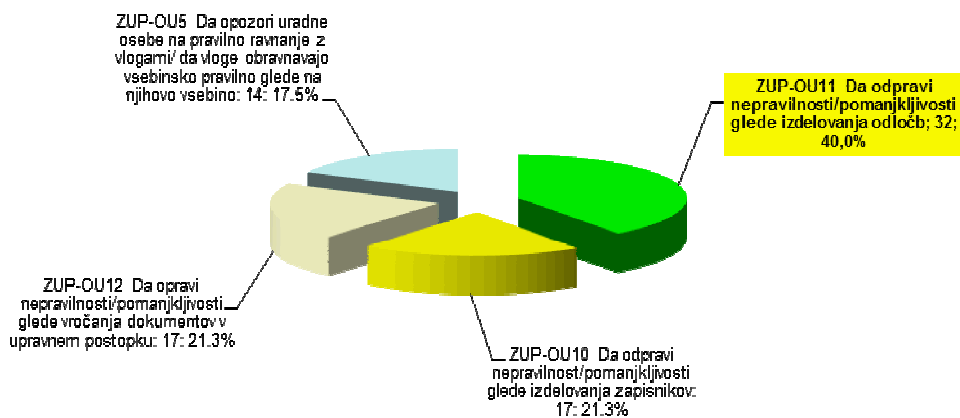
Največ kršitev ZUP je bilo v podskupini 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (217; 63,3%), kar je zlasti posledica tega, da je UI izvedla več sistemskih nadzorov v centrih za socialno delo. Po številu kršitev sta jim sledili podskupini 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (68; 19,8%), 2.1.-2.2. Občine in krajevne skupnosti (43; 12,5%) (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 odpravi nepravilnosti/pomanjkljivosti glede izdelovanja odločb (32; 40,0%) (graf 12).

Graf 12: Odrejeni ukrepi za odpravo kršitev v izvajanju ZUP



### 5.2.3 Najpogosteje ugotovljene kršitve in odrejeni ukrepi v izvajanju UUP

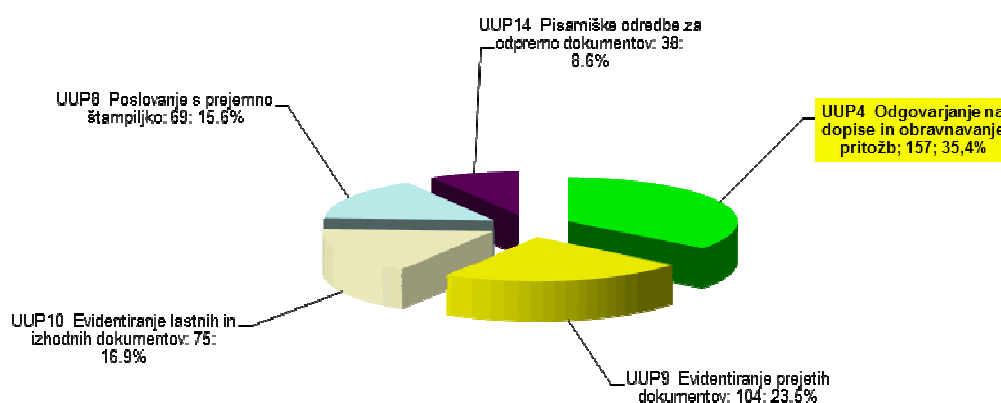
UI je v letu 2016 ugotovila 541 kršitev UUP in odredila 108 ukrepov, in sicer na naslednjih področjih:

- 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 prejemno štampljko
- 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.

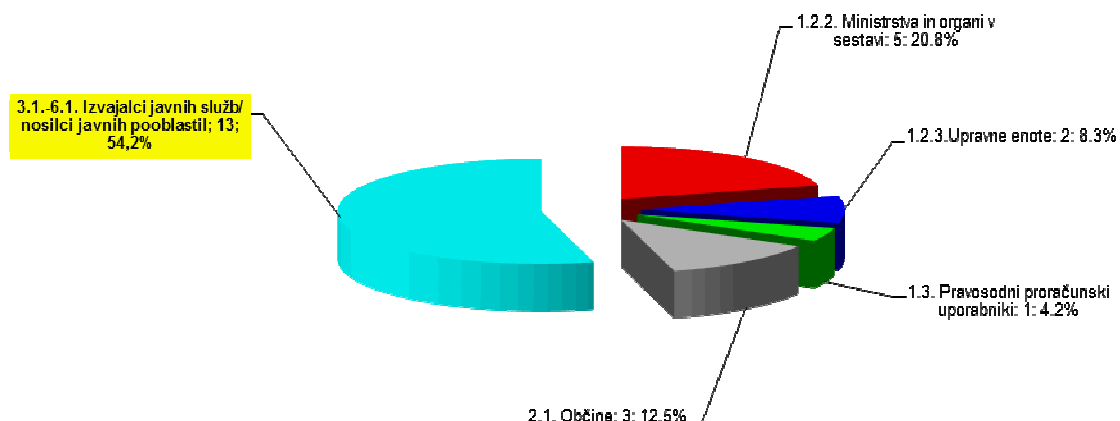
Najpogosteje ugotovljene kršitve UUP so bile na področjih: odgovarjanje na dopise in obravnavanje pritožb (157; 35,4%), evidentiranje prejetih dokumentov (104; 23,5%) in evidentiranje lastnih in izhodnih dokumentov (75; 16,9%) (graf 13).

Graf 13: Najpogosteje ugotovljene kršitve UUP po vsebinskih področjih



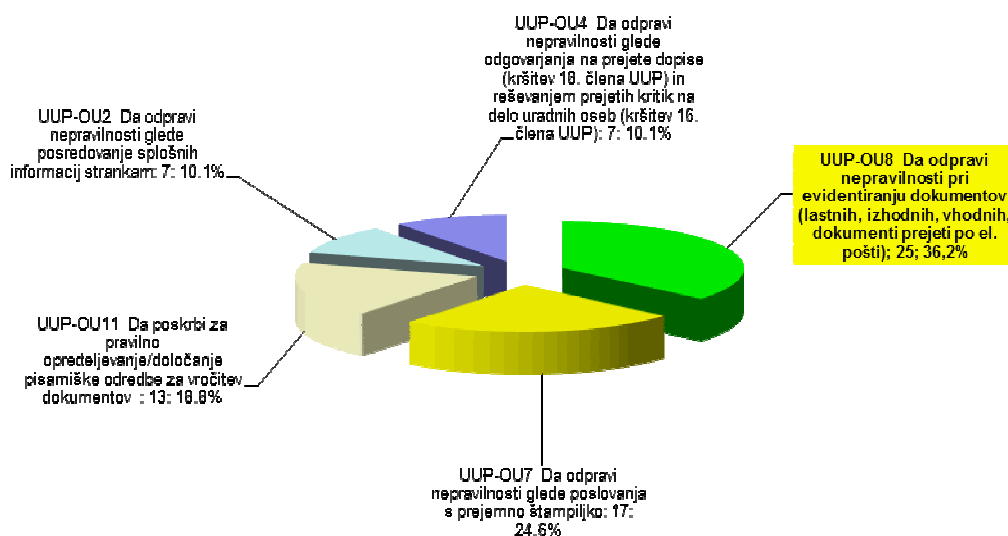
Največ ugotovljenih kršitev UUP je bilo v podskupinah 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (13; 54,2%), 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (5; 20,8%) in 2.1.-2.2. Občine in krajevne skupnosti (3; 12,5%), (graf 14).

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) (25; 36,2%) (graf 15).

Graf 15: Odrejeni ukrepi za odpravo kršitev v izvajanju UUP



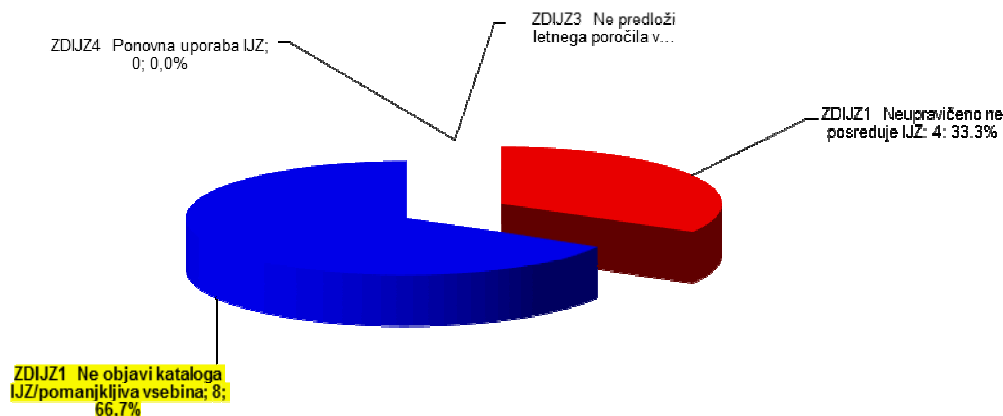
### 5.2.4 Najpogosteje ugotovljene kršitve in odrejeni ukrepi v izvajanju ZDIJZ

UI je v letu 2016 ugotovila 24 kršitev ZDIJZ in odredila 16 ukrepov, in sicer na naslednjih področjih:

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

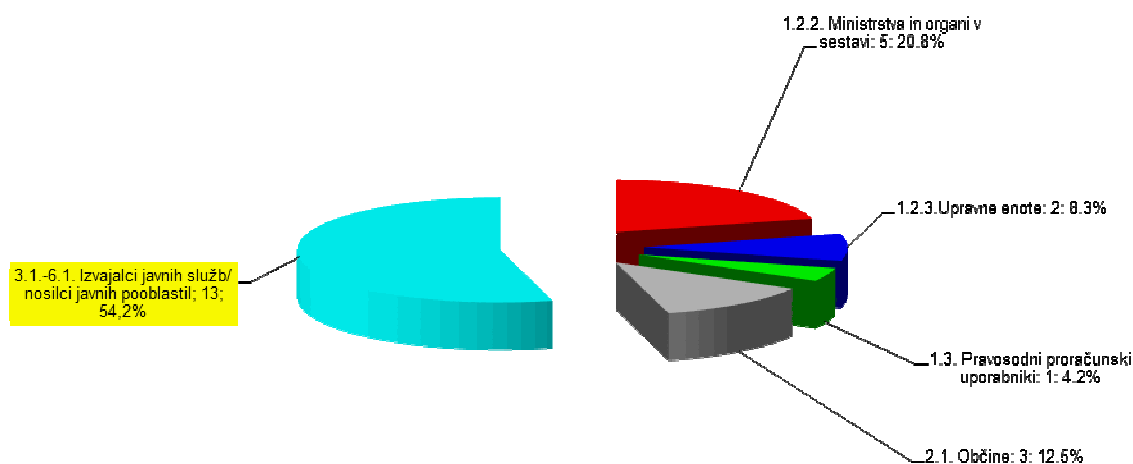
Največ ugotovljenih kršitev ZDIJZ je bilo na področjih neobjava kataloga IJZ/pomanjkljiva vsebina (8; 66,7%) in neupravičeno ne posreduje IJZ (4; 33,3%)(graf 16).

Graf 16: Najpogosteje ugotovljene kršitve ZDIJZ po vsebinskih področjih



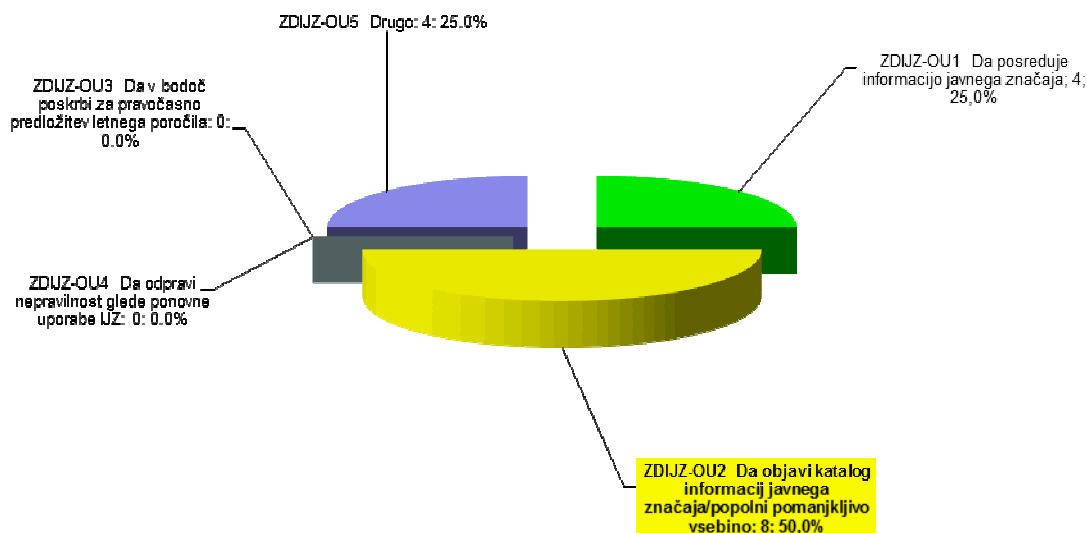
Največ ugotovljenih kršitev ZDIJZ je bilo v podskupinah 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (13; 54,2%), 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (5; 20,8%) in 2.1. Občine (3; 12,5%) (graf 17).

Graf 17: Najpogosteje ugotovljene kršitve ZDIJZ po podskupinah javnega sektorja



Največkrat so bili zavezancu odrejeni ukrepi: da objavi katalog informacij javnega značaja/popolni pomanjkljivo vsebino (8; 50,0%) in da posreduje informacijo javnega značaja (4, 25,0%) (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 2016, je bil inšpekcijski postopek začel na osnovi prejete pobude oziroma na osnovi sprejetega Načrta dela za leto 2016. UI sicer obravnava vse prejete pobude, tudi anonimne, vendar v vseh primerih ni potrebno oziroma ni smotno izvesti inšpekcijskega nadzora neposredno pri inšpekcijskem zavezancu. Zato so tudi

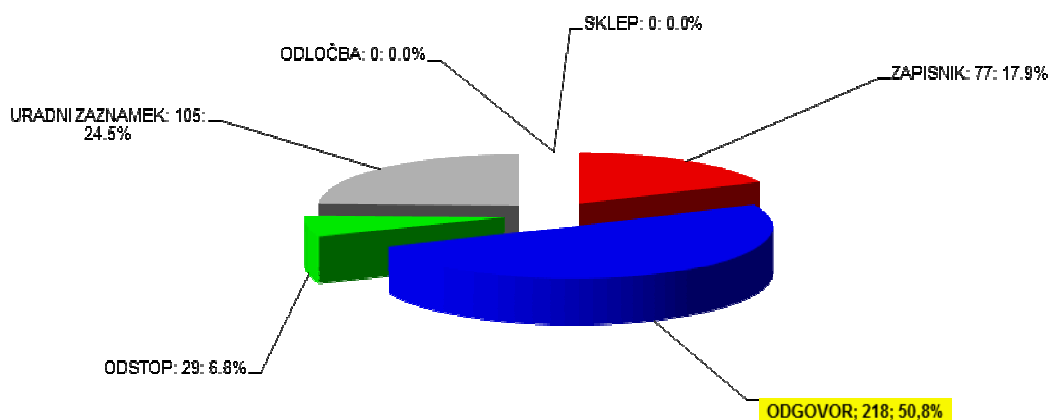


načini zaključka rešenih zadev različni, in sicer je bil v primerih, ko je bil opravljen inšpekcijski nadzor neposredno pri zavezancu, nadzor končan z zapisnikom, sicer pa je bil nadzor končan na enega od drugih možnih načinov. Načini zaključka zadev so tako bili:

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

Najpogostejši načini zaključka zadeve so bili: odgovor (218; 50,8%), uradni zaznamek (105; 24,5%) in zapisnik (77; 17,9%) (graf 19). Največ zapisnikov je bilo izdanih v podskupini 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (24; 31,2%), 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (21; 27,3%) in 2.1.-2.2. Občine in krajevne skupnosti (16; 20,8%)

Graf 19: Način zaključka zadev



#### 5.2.6 Hitri prekrškovni postopek

Upravna inšpekcija je v letu 2016 vodila 2 hitra prekrškovna postopka, pri čemer eden še ni zaključen. Izdan je bil 1 opomin, plačano je bilo 30,00 EUR sodne takse.

### 5.3 IZVLEČKI IZ NAJPOMEMBNEJŠIH ZAPISNIKOV

#### 5.3.1.

Stranki je bila z odločbo dodeljena pravica do izplačila javnih sredstev v določeni višini za določeno obdobje. Stranka je prenehala prejemati dodeljena ji sredstva, pri čemer ni vedela iz kakšnih razlogov. V konkretnem primeru center za socialno delo (CSD) ni ugotovil neupravičenosti prejemanja sredstev, ki bi bila vzrok za prenehanje pravice do prejemanja sredstev, temveč je upravna inšpekcija ugotovila, da je nastala napaka CSD pri izdaji odločbe (povzemanje podatkov v sistemu ISCS2) s strani uradne osebe CSD, zato je prišlo do previsokega izplačila javnih sredstev. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZEM) je ugotovilo, da gre za napako pri obračunu, zato je brez ustrezne odločbe naredilo t.i. *poračun*, pri čemer je stranka prenehala prejemati javna sredstva, dodeljena s pravnomočno odločbo CSD. Upravna inšpekcija je ugotovila, da za prenehanje izplačila javnih sredstev ni bilo pravne podlage v materialnem predpisu (ZUPJS). V kolikor bi CSD ugotovil, da gre za neupravičeno prejeta denarna sredstva na podlagi ZUPJS, bi moral

postopati v skladu z določili 3. odstavka 44. člena ZUPJS in izdati odločbo, hkrati pa postopati tudi na podlagi 6. odstavka 44. člena ZUPJS. Iz predmetnih odločb CSD, ki so bile izdelane v sistemu ISCS2 in odposlane stranki, pa ni razvidno, da stranka dolguje kakršnakoli neupravičeno prejeta javna sredstva. Odločbe niso vsebovale odločitve o tem, da mora stranka vrniti dolg, kolikšen znesek mora stranka vrniti, na kakšni podlagi in na kakšen način mora stranka svoj dolg poravnati, obrazloženo tudi ni bilo, kakšni so razlogi za vračanje.

Upravna inšpekcija je zato predstojniku organa odredila, da v okviru svojih pristojnosti poskrbi za pravilno izvajanje določb ZUPJS, in sicer pri oblikovanju iz izdajanju konkretnih upravnih aktov, s katerimi se bo odločalo v takšnih primerih.

#### 5.3.2.

Gradbeni inšpektor skladnosti izvedene gradnje ni preverjal v skladu z določili 2. alineje 145. člena ZGO-1, torej s pogoji, navedenimi v izreku gradbenega dovoljenja (na primer, da mora biti objekt lociran na koti pritličja 335,00 m nmv), temveč je skladnost gradnje presojal z vsebino nekaterih delov projektne dokumentacije. Posledica takšnega stanja zadeve pa je, da se gradbeni inšpektor še vedno ni opredelil, ali v danem primeru obstaja kršitev ali ne oziroma iz zadeve izhaja, da ni ugotovil dejanskega stanja.

Upravna inšpekcija je Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor (IRSOP) opozorila na določbe ZUP, in sicer, da je izrek gradbenega dovoljenja edini, ki konstitutivno določa, katere objekte je dovoljeno graditi, in pogoje, pod katerimi jih je dovoljeno graditi. Gradbeno dovoljenje vzpostavlja pravico izgradnje samo tistih objektov, ki so dovoljeni v izreku, oziroma gradnja objektov, ki niso zaobseženi v izreku, ni dovoljena, ker se dovoljenje nanje ne nanaša, čeprav bi morda bili prikazani v PGD. Gradnja v izreku dovoljenih objektov pa je dovoljena na način oziroma pod pogoji, kot izhajajo iz izreka gradbenega dovoljenja, ne glede na to, kaj določa PGD, ki ni podlaga za presojo skladnosti gradnje. Zato je gradbeni inšpektor v okviru inšpekcijskega nadzora gradnjo upravičen in dolžan primerjati zgolj s pogoji, kot jih določa izrek gradbenega dovoljenja.

Upravna inšpekcija je ugotovila, da v primerih, ko gradbeni inšpektor preverja skladnost gradnje na podlagi PGD, lahko posledično pride do neukrepanja inšpektorjev. Praksa gradbene inšpekcije je takšna, da ta preverja skladnost gradnje z PGD, kar je sicer nalagal prejšnji zakon, saj je bilo v njem izrecno določeno, da se gradnja mora izvajati na podlagi PGD, zdaj pa ZGO-1 določa, da je PGD le sestavni del gradbenega dovoljenja, gradnja pa se mora izvajati pod pogoji, določenimi v izreku gradbenega dovoljenja. Praksa pri preverjanju dovoljenosti gradnje pa je na strani gradbene inšpekcije ostala enaka – na podlagi projekta.

Upravna inšpekcija je opozorila tudi na neustrezno prakso, ko nekateri inšpektorji IRSOP ne posredujejo predloga za vpis zaznamb prepovedi v zemljiško knjigo nemudoma, kot to določa ZGO-1 v 159. členu, ampak tudi pol leta po izdani inšpekcijski odločbi o nedovoljeni gradnji, kar posledično onemogoča zaupanje v zemljiško knjigo in pravno varnost pri nakupu nepremičnin.

#### 5.3.3.

Upravna inšpekcija je na podlagi prejete pobude izvedla inšpekcijski nadzor nad pravilnostjo izdajanjem odločb o plačilu stroškov privedbe obsojencev v zapore s strani ZPKZ, kot to predpisuje Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij v 22. členu. V nadzoru je bilo ugotovljeno, da izdane odločbe niso obrazložene in sestavljene v skladu z določili 214. člena ZUP, saj v njih niso navedene vse vrste in količine opravljenih storitev oz. specifikacija opravljenih storitev privedbe, na podlagi katerega bi bilo mogoče preverjati pravilnosti višini obveznosti plačila, ki jih mora posameznik plačati zaradi privedbe. Zaradi tega je upravna inšpekcija predstojniku organa odredila, da navedene pomanjkljivosti odpravi v skladu s svojimi pristojnostmi.

#### 5.3.4.

Upravna inšpekcija je izvedla inšpekcijski nadzor na podlagi prejete pobude o zatrevanih kršitvah določb upravnega postopka na občini pri izdaji odločbe o dovolitvi polovične zapore občinske ceste. V nadzoru je bilo ugotovljeno, da je prvostopenjsko odločbo, to je odločbo o dovolitvi polovične zapore občinske ceste, izdal župan občine, ki v sistema odločanja v organih samoupravnih lokalnih skupnosti predstavlja drugostopenjski organ. Na podlagi izdane odločbe je bila izvršena zapora občinske ceste in izvršena tudi že vsa dela, ki so se izvajala od 17. 2. 2015 do 25. 2. 2015. Odločba je v času inšpekcijskega nadzora bila že izvršena. Zaradi

navedenega je bilo ocenjeno, da ni več podanega javnega interesa, da bi bilo potrebno podati pobudo za izredno odpravo odločbe po nadzorstveni pravici v skladu z 274. členom ZUP in tako poseči v že izdano in izvršeno odločbo. Kljub temu pa upravna inšpekcija v tem delu opozarja na pravila odločanja in pristojnost prvostopenjskega oziroma drugostopenjskega organa.

#### 5.3.5.

Upravna inšpekcija je v inšpekcijskem nadzoru presojala pravilnosti izdaje sklepa o zavržbi vloge stranke. Ob tem upravna inšpekcija poudarja, da vloge, na podlagi katere je inšpekcijski organ že izvedel določena uradna dejanja, ni več mogoče zavreči, ampak je potrebno inšpekcijski postopek zaključiti z izdajo odločbe ali pa z drugim ustreznim aktom o ustavitvi postopka.

#### 5.3.6.

Upravna inšpekcija je v okviru nadzora nad delom inšpektorjev IRSOP ugotovila, da je gradbena inšpektorica na podlagi določb 33. člena ZIN in 76. člena ZUP izdala t.im. upravno opozorilo. Pri tem je bilo ugotovljeno, da gradbena inšpektorica ni sledila procesnim pravilom ZIN. V primeru, da je na kraju ogleda ugotovila kršitev materialnega predpisa in ocenila, da je upravno opozorilo zadosten ukrep, bi to morala izvesti tako, da bi inšpekcijskega zavezanca na kršitev najprej ustno opozorila, potem pa bi svoj ukrep zapisala v izdani zapisnik o ogledu, ki bi ga morala sestaviti na kraju ogleda. Izdaja opozorila na podlagi 33. člena ZIN, po opravljenem inšpekcijskem ogledu, tako ni v skladu z določbami 33. člena ZIN.

#### 5.3.7.

V postopku nadzora CSD je upravna inšpekcija obravnavala primer reševanja vloge stranke za izvajanje rejniške dejavnosti. Vloga je bila vložena s strani stranke na pristojnem CSD. V času prejema vloge je CSD ugotovil, da je vloga nepopolna, zato je bila stranka pozvana na dopolnitev vloge. Vlogo je stranka dopolnila čez 14 dni. CSD je čez približno 2,5 meseca prejel zaprosilo Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZEM) za posredovanje dokumentov, saj je slednje s strani stranke prejelo zahtevo za izdajo odločbe o njeni vlogi za izvajanje rejniške dejavnosti na podlagi določb 14. člena Zakona o izvajanju rejniške dejavnosti. Upravna inšpekcija je v nadzoru ugotovila, da CSD pristojnemu organu za reševanje zahteve za izdajo dovoljenja za izvajanje rejniške dejavnosti otrokovemu sorodniku, to je MDDSZEM, ni posredoval vloge stranke nemudoma, zaradi česar pristojni organ ni mogel začeti postopka in odločiti v roku dveh mesecev od popolnosti vloge. Zaradi ugotovljenih nepravilnosti je upravna inšpekcija v skladu s svojimi pristojnostmi ministrici za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, predlagala, da za pravilnost ravnanja CSD v podobnih bodočih primerov, predvsem pa zaradi zagotovitve pravočasnega začetka postopka pri pristojnem organu, to je v tem primeru MDDSZEM, vsem CSD posreduje navodila o ravnanju s prejetimi vlogami za izvajanje rejniške dejavnosti, ki jih na CSD vložijo sorodniki otrok, ki želijo zanje izvajati rejniško dejavnost in o katerih odloča MDDSZEM. Ministrstvo je centrom za socialno delo poslalo dodatna navodila z okrožnico, št. 0075-3/2016/3 z dne 7. 6. 2016. Glede vsebine okrožnice se je ministrstvo predhodno posvetovalo z Inšpektoratom za javni sektor.

#### 5.3.8.

V zvezi s problematiko odločanja CSD o odvzemu otrok in njihovo namestitev rejniško družini je upravna inšpekcija pregledala konkreten postopek, v katerem je CSD v izdani odločbi v izreku odločil, da se mladoletna otroka odvzameča očetu in oddata v varstvo, vzgojo in oskrbo v rejniško družino in da do oddaje v rejniško družino otroka bivata pri starih starših, in da namestitev v rejniško družino izvrši CSD. V nadzoru je bilo ugotovljeno, da je bilo v upravnem postopku odločeno o obveznosti starih staršev, nista pa bila v vključena v upravni postopek kot stranki v postopku, in jima ni bila vročena odločba, prav tako jima ni bila dana možnost, da se izjavita o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe. Zato so bile podane kršitve določb upravnega postopka o strankah v upravnem postopku.

#### 5.3.9.

V inšpekcijskem nadzoru občine je bilo ugotovljeno, da občina v času nadzora ni imela objavljenega seznama oseb, ki so v skladu z zakonom pooblaščenec za vodenje in odločanje v upravnih postopkih, kar predstavlja kršitev 319. člena ZUP in 11. člena UUP. Po določbi 319.

člena ZUP morajo državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil na primeren način objaviti, katere uradne osebe so pooblaščenice za odločanje o upravnih zadevah (28. člen), katere pa za dejanja v postopku pred odločbo (30. člen). Po določbi 11. člena UUP mora organ na primeren način objaviti seznam uradnih oseb, ki so v skladu z zakonom pooblaščenice za odločanje o upravnih zadevah in za dejanja v postopku pred odločbo. Seznam mora vsebovati naslov dokumenta in datum izdaje le-tega, v nadaljevanju pa osebno ime uradne osebe, ki je v skladu z zakonom pooblaščenica za odločanje o upravnih zadevah in za dejanja v postopku pred odločbo, naziv uradne osebe ter morebitni strokovni ali znanstveni naslov, skladno s predpisi, ki urejajo strokovne in znanstvene naslove. Za vsako uradno osebo iz seznama se pripiše še pooblastila, ki jih uradna oseba ima (npr. pooblastila za vodenje, pooblastila za odločanje, pooblastila za vodenje in odločanje).

Pri tako je bilo pri pregledu pooblastil na podlagi določb 28. in 30. člena ZUP, izdanih s strani župana, ugotovljeno, da so bila izdana na podlagi 30. člena ZUP, za vodenje vseh dejanj v upravnem postopku pred izdajo odločbe, razen izdajanja odločb in takih sklepov, s katerim se postopek konča. Upravna inšpekcija je v izvedenem nadzoru župana občine opozorila na določbe 67. člena Zakona o lokalni samoupravi in določbe 17. člena ZUP, po katerih je predstojnik prvostopenjskega organa v organih samoupravnih lokalnih skupnosti (npr. tajnik ali direktor občinske uprave) pristojen za odločanje na prvi stopnji in tudi pristojen za izdajo ustreznih pooblastil na podlagi 28. oziroma 30. člena ZUP. Župan občine pa je pristojen za izdajo teh pooblastil kot predstojnik drugostopenjskega organa. V navedenem primeru pa je župan izdal pooblastila tudi javnim uslužbencem na prvi stopnji, za kar pa ni pristojen. To je v neskladju z določbami 28. in 30. člena ZUP.

#### 5.3.10.

Upravna inšpekcija je v skladu s svojimi pristojnostmi na podlagi prejete pobude izvedla inšpekcijski nadzor nad izvajanjem pravilnost reševanja vloge stranka za posredovanje informacije javnega značaja na podlagi določb Zakona o dostopu do informacij javnega značaja. Ugotovljeno je bilo, da je stranka v vlogi prosila za listine, za katere je menila, da pomenijo informacije javnega značaja. Ker se zavezanec na zahtevo prosilca ni odzval, je ta vložil pritožbo zaradi molka organa. Z dopisom je Informacijski pooblaščenec pozval zavezanca, naj o zahtevi prosilca odloči skladno z ZDIJZ in ZUP ter ga o tem obvesti. Zavezanec je o zahtevi prosilca izdal dve odločbi. S prvo odločbo je zahtevo prosilca zavrnil in odločil, da pritožba ne zadrži izvršitve te odločbe. Z drugo (dopolnjeno) odločbo pa je v izreku odločil enako. Prosilec je vložil pritožbo na zavrnilno odločbo. O pritožbi je zavezanec vsebinsko odločil in sicer tako, da je pritožbo prosilca zavrnil. Upravna inšpekcija je pri obravnavi navedenega primera ugotovila, bi moral zavezanec ob uporabi določbe prvega odstavka 245. člena ZUP opraviti preizkus, ali je pritožba prosilca pravočasna, dovoljena in ali jo je vložila upravičena oseba. Če bi ugotovil, da so izpolnjene procesne predpostavke, bi moral pritožbo poslati v reševanje Informacijskemu pooblaščenecu. V obravnavanem primeru je zavezanec sam odločil o neutemeljenosti pritožbe in s tem opravil dejanje, za katerega je pristojen drugostopenjski organ. Glede na navedeno je izkazana kršitev prvega odstavka 245. člena ZUP in tretjega odstavka 27. člena ZDIJZ. V zvezi s tem je bila Informacijskemu pooblaščenecu predlagana odprava odločbe po nadzorstveni pravici po prvem odstavku 274. člena ZUP.

#### 5.3.11.

Upravna inšpekcija je obravnavala pobudo za inšpekcijski nadzor nad delom gradbenih inšpektorjev, ki v ponovljenih postopkih niso upoštevali sodb Upravnega sodišča RS, in sicer glede zavzetih pravnih mnenj in uporabe materialnih predpisov v sodbah, s katerimi so bile odpravljene odločbe gradbenih inšpektorjev. Zaradi večkratnega vračanja zadeve prvostopenjemu organu v ponovno odločanje postopek poteka že več kot osem let. Pri presojanju, ali so v obravnavanih primerih bile podane kršitve procesnih določb upravnega postopka, je upravna inšpekcija izhajala iz določbe 4. odstavka 64. člena Zakona o upravnem sporu, po katerem mora pristojni organ izdati nov upravni akt v 30 dneh od dneva, ko je dobil sodbo oziroma v roku, ki ga določi sodišče, pri tem pa je vezan na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in na njegova stališča, ki se tičejo postopka, ter iz določbe 2. odstavka 65. člena Zakona o upravnem sporu, po katerem sme sodišče, v primeru, da je bil izdan nov upravni akt v nasprotju s pravnim mnenjem sodišča ali z njegovimi stališči, ki se

nanašajo na postopek, odločiti tudi, kadar pristojni organ ne izda novega upravnega akta v 30 dneh po odpravi upravnega akta oziroma v roku, ki ga določi sodišče, in tega ne stori niti na posebno zahtevo stranke v nadaljnjih sedmih dneh, če stranka s tožbo zahteva od sodišča, da odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi, in je to zaradi narave pravice oziroma varstva ustavne pravice potrebno. Pri presoji je upravna inšpekcija upoštevala tudi zavzeto stališče Upravnega sodišča RS v sklepu, v katerem je bilo navedeno: *V četrtem odstavku 64. člena ZUS-1 je določeno, da je upravni organ pri novem odločanju vezan na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in na njegova stališča, ki se tičejo postopka. Vendar ima po presoji Upravnega sodišča upravni organ, ki je pristojen za odločanje, možnost odločiti v nasprotju s pravnim mnenjem in stališči prvostopenjskega sodišča, če ima za to utemeljen razlog. To pa je zlasti upoštevanje načela zakonitosti, po katerem mora organ odločati na podlagi Ustave, veljavnih zakonov in drugih predpisov, kar mora v obrazložitvi nove odločbe posebej pojasniti.*

Upravna inšpekcija je pri pregledu dokumentacije ugotovila, da prvostopenjski organ pri ponovnem odločanju ni v popolnosti sledil napotilom drugostopenjskega organa oziroma Upravnega sodišča RS, ampak je v svojih odločbah za svoje navedbe in odrejene ukrepe, na podlagi dodatnih opravljenih ogledov in pregleda dokumentacije, navedel argumente, ki jih je oprl na materialne predpise.

Pri obravnavi primera je upravna inšpekcija ugotovila, da je glavni vzrok za nastalo situacijo povezan z izvajanjem materialnega predpisa in na njegovi podlagi odrejenih ukrepov gradbenega inšpektorja. Ves čas je bilo sporno vprašanje, ali so bili ti ukrepi ustrezni ali neustrezni oziroma, kakšni ukrepi so na določenih pravnih podlagah sploh dopustni, kar pa predstavlja izvajanje materialnega predpisa in sprejetih odločitev na njegovi podlagi. V presojo teh odločitev se upravna inšpekcija ni pristojna vmešavati, ampak gre za pristojnost drugostopenjskega organa in v končni fazi Upravnega sodišča RS. Te presoje so bile v določenih fazah opravljene, odločitvam prvostopenjski organ ni v popolnosti sledil, za svoje odločitve, ki jih sprejemal v ponovljenih postopkih, pa je vedno znova navajal razloge, ki naj bi bili oprti na razlago materialnega predpisa.

Z vidika določb drugega odstavka 65. člena ZUS-1 in zgoraj omenjenih navedb upravna inšpekcija ni mogla ugotoviti kršitve procesnih določb upravnega postopka, ker bi morala svojo ugotovitev utemeljiti s presojo z morebiti nepravilno uporabo materialnega predpisa, za kar pa ni pristojna. V nadzoru pa so bile ugotovljene kršitve instrukcijskih rokov za odločanje v ponovnih postopkih, ki so določeni v 4. odstavku 251. člena ZUP in 4. odstavku 64. člena ZUS-1. Poleg tega je upravna inšpekcija presodila, da bi zaradi tega, ker prvostopenjski organ pri ponovnem odločanju ni sledil napotilom drugostopenjskega organa oziroma Upravnega sodišča RS, drugostopenjski organ v tem primeru moral ravnati v skladu s 4. odstavkom 251. člena ZUP in zadevo sam rešiti. To bi, ob spoštovanju instrukcijskih rokov za odločanje, lahko bistveno vplivalo na skrajšanje postopka

### 5.3.12.

V inšpekcijskem nadzoru občine je upravna inšpekcija ugotovila, da je javno podjetje izdalo konkreten upravni akt na podlagi Tehničnega pravilnika o oskrbi s pitno vodo. Ugotovljeno je bilo, da pravilnik predstavlja splošni akt, ki ga je treba pred začetkom veljavnosti objaviti v uradnem glasilu. Iz 153. člena Ustave RS izhaja, da morajo biti zakoni, podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z ustavo, ter da morajo biti podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z ustavo in zakoni. Obveznost objave občinskih predpisov določa 154. člen Ustave, ki določa, da se državni predpisi objavijo v državnem uradnem listu, predpisi lokalnih skupnosti pa v uradnem glasilu, ki ga te same določijo. Povzema pa jo tudi Zakon o lokalni samoupravi v 66. členu, ki določa, da morajo biti statut in drugi predpisi občine objavljeni v uradnem glasilu, veljati pa začnejo petnajsti dan po objavi, če ni v njih drugače določeno. Pravilnik kljub temu, da po vsebini predstavlja splošni akt, ni bil objavljen v uradnem glasilu lokalne skupnosti. Glede na prvi odstavek 154. člena Ustave šele z objavo in potekom vakacijskega roka postane predpis del veljavnega pravnega reda. Ker so s Pravilnikom urejene pravice in dolžnosti občanov, morajo biti ustrezno, ob uporabi 154. člena Ustave Republike Slovenije, objavljeni, da se lahko občani z njimi seznanijo. Brez tega jih ni mogoče upoštevati kot zakonito pravno podlago za urejanje pravic občanov in se nanj sklicevati v konkretnem upravnem aktu. Takšno stališče je sprejelo Ustavno sodišče RS v odločbi št. U-I-66/11-10 z dne 19. 5. 2011 in tudi Upravno sodišče v sodbi št. IV U 44/2012 v podobni zadevi.

## 5.4 ZAZNANE SISTEMSKE POMANJKLJIVOSTI IN DANE POBUDE

### 5.4.1 Sistemski nadzori na centrih za socialno delo (CSD)

Upravna inšpekcija je na podlagi zaznav problematike poslovanja Centrov za socialno delo v letu 2015, v Letni načrt dela 2016 uvrstila sistemske nadzore v CSD. Sistemski nadzori so bili izvedeni v sedmih CSD, in sicer: CSD Krško, CSD Vrhnika, CSD Gornja Radgona, CSD Nova Gorica, CSD Piran, CSD Ljubljana Bežigrad in CSD Slovenske Konjice.

V izvedenih nadzorih je upravna inšpekcija zaznala več ponavljajočih kršitev.

#### **1 Kršitve na področju izvajanja določb ZUP**

##### *5.4.1.1. Oblikovanje konkretnih upravnih aktov*

#### Pravne podlage

- Pri navajanju pravnih podlag za izdajo konkretnih upravnih aktov (predvsem odločb) so navedeni tudi členi predpisov, ki ne predstavljajo pravnih podlag. Po določbi 212. člena ZUP se v uvodu odločbe navede predpis o pristojnosti organa za izdajo konkretnega upravnega akta. V več primerih je bilo ugotovljeno, da CSD v uvodih poleg določb materialnih predpisov navajajo tudi določbe 207. člena ZUP. Pravne podlage, ki določajo pristojnosti organa, so v večini primerov vsebovani v materialnih predpisih, ki urejajo posamezno upravno področje (npr. 120. člen Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih - ZZZDR). Poleg tega je bilo ugotovljeno tudi, da so v uvodih izdanih konkretnih upravnih aktov navedeni neustrezni členi predpisov, ki glede na konkretne primere ne predstavljajo pravnih podlag, kot npr. v uvodu odločbe o odvzemu otroka ter namestitvev v rejniško družino navajanje določb 10.b člena, 120. člena, 1. odstavka 157. člena in 158. člena ZZZDR. Glede na konkreten primer je upravna inšpekcija ugotovila, da sta pravilni pravni podlagi za izdajo odločbe 120. člen in 1. odstavek 157. člena ZZZDR.

#### Uvodi odločb/sklepov

- Pri sestavljanju uvodov odločbo je upravna inšpekcija v več primerih ugotovila, da so slednji pomanjkljivi, in sicer: glede navaja načina začetka postopka, glede podatkov o pooblaščenih stranke, glede vsebinsko pravnih opredelitev upravnih zadev in glede navedbe organa, ki ga izdaja.

#### Izreki odločb/sklepov

- Izreki so najpogosteje pomanjkljivi glede številčenje odstavkov v primerih, ko izreki vsebujejo več odstavkov, glede konkretizacije in določnosti izrekov ter v zvezi z odločanjem o stroških postopka (npr. o izvedeniškem delu v postopku odvzema otrok).
- V nekaterih primerih je bilo ugotovljeno, da izreki odločb vsebuje določbe ZUPJS, ki po svoji vsebini spadajo v obrazložitev odločbe, in sicer so v izreku navedeni pogoji za upravičenost do plačila do kritja razlike do polne vrednosti zdravstvenih storitev in priznanja pravice do kritja prispevkov in za osnovno zdravstveno zavarovanje (29. in 30. člen ZUPJS), namesto da bi izrek vseboval odločitev o vseh zahtevkih strank, kar predstavlja kršitev določb 213. člena ZUP.
- Pri preverjanju pravilnosti izdanih sklepov o določitvi izvedencev v postopkih, ki jih CSD izdajajo v postopkih na področju izvajanja Zakon o socialnem varstvu, je upravna inšpekcija ugotovila, da so ti pomanjkljivi, saj v njih niso bile navedene naloge izvedenca in rok za njihovo izvedbo, kar predstavlja kršitev 1. odstavka 193. člena ZUP.

#### Obrazložitve odločb

- Pomanjkljive so bile vsebine obrazložitev, in sicer glede navedb vseh predpisov, na katere se odločba opira, in glede navedb pravnih podlag za posamezne točke izrekov.

#### Pouk o pravnem sredstvu:

- Pouki o pravnem sredstvu so bili v več primerih pomanjkljivi, in sicer glede navedb polnega imena in naslova organ, pri katerem je potrebno vložiti pritožbo, kot to določa ZUP V 215. členu.

#### 5.4.1.2. Kršenje instrukcijskih rokov

V več primerih je upravna inšpekcija ugotovila, da CSD o zahtevkih strank niso odločili v predpisanih rokih, oz. niso upoštevali procesna pravila upravnega postopka, kot npr.:

- o prejeti vlogi stranke za prejemanje starševskega nadomestila z dne 26. 5. 2014 je bilo odločeno 18. 8. 2014, kar predstavlja kršitev 222. člena ZUP,
- o vlogi za oprostitev plačila institucionalnega varstva, ki jo je organ prejel 3. 4. 2013 je bilo odločeno 25. 7. 2013, ker je več kot dva meseca po vloženi vlogi, kar predstavlja kršitev 222. člena ZUP,
- stranka je 13.4.2016 na zapisnik pri CSD podala pritožbo zoper odločbo o denarni socialni pomoči,
- CSD je pritožbo odstopil v reševanje drugostopenjskemu organu 4. 5. 2016, kar pomeni da je bil kršen rok za odstop pritožbe drugostopenjskemu organu iz 245. člena ZUP.

#### 5.4.1.3. Vročanje

Upravna inšpekcija je v nekaterih primerih ugotovila, da CSD dokumentov ni vročal pooblaščenecem strank, kot to določa ZUP v 88. členu, ampak strankam.

#### 5.4.1.4. Poslovanje z vlogami

- Pravilno obravnavanje vlog
- CSD je dne 9. 3. 2016 izdal sklep, s katerim je združil dva zahtevka v en postopek, ter izdal sklep in odločbo, s katero je odločil o zahtevkih stranke. Upravna inšpekcija je ugotovila, da je bilo postopanje uradne osebe neustrezno. Iz zadeve namreč izhaja, da gre za eno vlogo, s katero je stranka zaprosila za odločanje o dveh pravicah. V tem primeru za izdajo sklepa o združitvi postopka ni pravne podlage, saj gre za vlogo, v kateri stranka uveljavlja več zahtevkov in ne gre za več vlog. V tem primeru bi moral CSD izdati le odločbo, s katero bi odločil o obeh zahtevkih stranke.
- Podobno nepravilno je ravnal CSD o vlogi stranke, ki je v vlogi uveljavljala pravico do pomoči ob rojstvu otroka, do starševskega dopusta in starševskega nadomestila. CSD je izdal sklep o združitvi postopka in hkrati odločbo, s katero je odločil, da je vlagateljica upravičena do pravice do materinskega dopusta in materinskega nadomestila. V tem primeru bi moral CSD izdati le odločbo, s katero bi odločil o obeh zahtevkih stranke.
- CSD pri reševanju enotne vloge za uveljavitev subvencije vrtca za otroka in otroškega dodatka ni ravnal v skladu z določbo drugega odstavka 37. člena Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, po katerem bi moral o obeh zahtevkih odločiti z eno odločbo.

#### 5.4.1.5. Odločanje o vlogah po ZDIJZ

- CSD je z dokumentom, ki ga je poimenoval Uradni zaznamek, prosilki posredoval zaproseno informacijo javnega značaja. Upravna inšpekcija je ugotovila, da CSD pri reševanju vloge ni sledil določbam 22. člena ZDIJZ, ki določa da, če organ zahtevi za dostop ugodni, ne izda posebne odločbe, temveč o tem napravi uradni zaznamek. V zvezi z nepravilnostmi je upravna inšpekcija v izdanem zapisniku CSD pojasnila, da mora uradna oseba v primeru, ko zahtevi ugodni, na podlagi prvega odstavka 22. člena ZDIJZ v povezavi z drugim odstavkom 74. člena ZUP, sestaviti uradni zaznamek kot lastni dokument, ki ga ne pošilja prosilcu. V uradnem zaznamku zabeleži svojo odločitev, da je ugodila zahtevi in da bo prosilcu posredovana zaprosena informacija javnega značaja. Organ prosilcu pošlje zahtevano informacijo javnega značaja z dokumentom v obliki dopisa.

#### *5.4.1.6 Pošiljanje dopisov po elektronski pošti ( kršitev 87. čl. ZUP)*

Upravna inšpekcija je v več primerih ugotovila, da je CSD v upravnem postopku strankam pošiljal dopise za dopolnitve vlog po navadni elektronski pošti na elektronske naslove strank. V teh primerih so bile ugotovljene kršitev določb ZUP o vročanju dokumentov, od katerih vročitve začne teči rok, in sicer kršitve določb 87. člena ZUP. Dokumente, od katerih vročitve začne teči rok, je dovoljeno vročati stranki po elektronski pošti le v primeru, ko imajo stranka varen elektronski predal, sicer se jim vročitev teh dokumentov opravi po določbah 87. členu ZUP.

#### *5.4.1.7. Izdelovanje zapisnikov*

V inšpekcijskih nadzorih so bile ugotovljene naslednje pomanjkljivosti in nepravilnosti pri sestavljanju zapisnikov o izjavah strank, o ogledih ali drugih pomembnih dejanjih v upravnih postopkih, in sicer:

- izjave niso zapisane v prvi osebi,
- posamezne strani zapisnikov, na katerih so zapisane izjave strank, niso podpisane s strani teh strank,
- ni navedeno, kako so se stranke zglasile pri organu (ali so bile povabljene ali ne).

Nepravilnosti so bile ugotovljene tudi glede odločitve, kdaj izdati uradni zaznamek in kdaj zapisnik. Uradna oseba je n.pr. o obisku na domu, sestavila uradni zaznamek. Upravna inšpekcija je glede na določbe 74. člena ZUP ugotovila, da bi morala uradna oseba o tem dejanju sestaviti zapisnik in ne zgolj uradnega zaznamka, saj gre za zapis pomembnih dejanj v upravnem postopku.

#### *5.4.1.8. Izdelovanje vabil*

V inšpekcijskih nadzorih so bile ugotovljene naslednje pomanjkljivosti in nepravilnosti:

- v vabilih niso navedene vsebine zadev glede katere je stranka vabljen in kot kaj je vabljen (npr. kot priča ali ko stranka),
- ni določeno ali mora priti osebno ali pa lahko pošlje svojega pooblaščenca,
- ni opozorila glede posledic neupravičenega izostanka oziroma obveznosti, da mora svoj izostanek na naroku sporočiti organu.

#### *5.4.1.9. Odločanje o zahtevah strank za izločitev uradnih oseb*

Upravna inšpekcija je ugotovila, da CSD zahtevo stranke za izločitev uradne osebe ni odstopil pristojnemu organu v reševanje, ki je v tem primeru Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, kot to določa peti odstavek 38. člena ZUP. Na podlagi navedenega je upravna inšpekcija ugotovila kršitev določbe petega odstavka 65. člena ZUP.

## **2 Kršitve na področju izvajanja določb UUP**

#### *5.4.1.10. Pisarniške odredbe za vročitve dokumentov.*

Upravna inšpekcija je pri oblikovanju oziroma določanju pisarniških odredb v nadzorih ugotovila, da so te pomanjkljive oziroma niso opredeljene, kot to predpisuje UUP. Po določbi 169. člena UUP je namreč javni uslužbenec, ki je pripravil dokument za odpremo, ne glede na to, kdo je dokument podpisal, dolžan dati glavni pisarni natančno pisarniško odredbo, na kateri naslov ali naslove je treba dokument odposlati, katere priloge je treba priložiti in kako naj se dokument odpošlje. Kot nepravilne ali pomanjkljive je upravna inšpekcija opredelila naslednje odredbe pisarniških odredb:

- predstavnici komisije,
- v zbirki arhivskega gradiva in
- arhiv.



Upravna inšpekcija pojasnjuje, da so takšne pisarniške odredbe pomanjkljive, ker ni opredeljen način vročitve dokumenta naslovniku, niti ni opredeljen konkreten naslov.

V nekaterih primerih pa na dokumentih sploh ni bila opredeljena pisarniška odredba za vročitev naslovniku.

#### *5.4.1.11. Opremljanje odločb s stampiljko pravnomočnost/dokončnost*

Upravna inšpekcija je ugotovila naslednje nepravilnosti:

Odločbe v nekaterih primerih niso opremljene s to stampiljko, v skladu s Pravilnikom o potrjevanju dokončnosti in pravnomočnosti upravnih aktov, kot to določa peti odstavek 183. člena UUP.

V zvezi z izpolnjevanjem rubrik v odtisnjeni stampiljki o dokončnosti in pravnomočnosti (datumi nastopa dokončnosti oz. pravnomočnosti, je upravna inšpekcija ugotovila, da slednji niso bili pravilno izračunani, kot npr.:

- na odtisnjeni stampiljki o dokončnosti in pravnomočnosti je vpisan datum nastanka pravnomočnosti 13.8.2014. Ugotovljeno je bilo, da ta datum ni pravilen oziroma, da datum nastanka pravnomočnosti ni pravilno ugotovljen. Iz prispelih povratnic namreč izhaja, da je bila odločba vročena zadnji stranki šele dne 18.8.2014, torej 5 dni po ugotovljeni pravnomočnosti s strani CSD. Upravna inšpekcija je zato opozorila, da odločba, dokler ni pravilno vročena vsem strankam, ni izvršljiva. Zato gre v konkretnem primeru za nepravilno določitev datuma nastanka pravnomočnosti. Šele od dneva, ko je bila stranki vročena odločba prve stopnje, začne teči rok za pritožbo, kar pomeni, da v primeru, ko je v postopku udeleženih več strank, začne teči rok za pritožbo od dne, ko je odločbo prejela zadnja stranka.

#### *5.4.1.12. Kronološko evidentiranje dokumentov*

Pravila upravnega poslovanja zahtevajo, da se dokumentacija, ki nastane pri organu, ali jo organ prejme, sproti in ažurno evidentira. V inšpekcijskih nadzorih je upravna inšpekcija ugotovila več primerov, ko CSD ni ažurno in sproti evidentiral dokumentov glede na njihov kronološki nastanek. Prav tako je bilo v več primerih ugotovljeno, da so dokumenti z zaporednimi številkami, ki ne odražajo dejanskega zaporedja nastanka dokumenta, kot npr.:

- zapis številke dokumenta, 1232-1824/2015/1 ni pravilen, saj ne ustreza kronološkemu vrstnemu redu nastanka posameznih dokumentov v tej upravni zadevi. Iz tako zapisane številke dokumenta je glede na določbe UUP razvidno, da gre za prvi dokument. Prvi dokument pa v tej upravni zadevi predstavlja vloga stranke. Dejansko gre za tretji zaporedni dokument. Glede na takšne ugotovitve upravna inšpekcija ugotavlja kršitev 30. točke 2. člena UUP.
- CSD je dne 1. 10. 2015 po elektronski pošti prejel zahtevo za posredovanje informacij javnega značaja novinarke po ZDIJZ in po Zakonu o medijih. Na dokumentu je odtisnjena prejemna stampiljka, v kateri je naveden datum prejema dokumenta z 6. 10. 2015. Upravna inšpekcija je ugotovila kršitev določb tretjega odstavka 149. člena UUP.

#### *5.4.1.13. Popis zadeve*

Po določbah UUP je potrebno pred odstopom zadeve drugemu organu narediti popis zadeve. Enako obveznost ima organ, preden konkretno zadevo uvrsti v tekočo zbirko dokumentarnega gradiva. Upravna inšpekcija je v nadzorih ugotovila, da CSD ne izdelujejo popisov zadev, kot to določa UUP, kot npr.:

- iz spisovne dokumentacije je razvidno, da je bil postopek zaključen, vendar v upravni zadevi ni popisa zadeve.

#### *5.4.1.14. Pravočasnost organiziranja odpreme dokumentov*

Pravila UUP določajo, da mora biti delo z dokumentarnim gradivom organizirano tako, da se dokumenti, ki jih organ odpošilja naslovnikom, to izvede tekoče in brez zamude. V več primerih je upravna inšpekcija ugotovila, da CSD pri poslovanju z dokumentarnim gradivom kršijo pravila UUP, kot na primer:

- CSD je 10. 4. 2015 izdal odločbo, odpremljena pa je bila šele 4. 5. 2016.
- Glede na to, da je datum izdelave dokumenta 10. 12. 2015 in da je dokument bil odpremljen šele 4. 1. 2016, je CSD kršil določbo 4. odstavka 169. člena UUP.

#### *5.4.1.15. Pravidnost evidentiranja dokumentov, odprtje novih zadev*

CSD je dne 1. 10. 2015 po elektronski pošti prejel zahtevo za posredovanje informacij javnega značaja novinarki po ZDIJZ in po Zakonu o medijih. Na dokumentu je odtisnjena prejemna štampiljka, v kateri je naveden datum prejema dokumenta z 6. 10. 2015, in številka zadeve 090-1/2015-24. CSD je prejeto zahtevo evidentiral kot dokument, ki nadaljuje že obstoječo zadevo 090-1/2015, ker je evidentiran kot zaporedni dokument pod št. 24 v navedeni zadevi. Upravna inšpekcija je ugotovila, da prejeta zahteva ne nadaljuje obstoječe zadeve ter da je to prvi dokument za posredovanje navedene IJZ, zato bi moral CSD odpreti novo zadevo in prejeto zahtevo evidentirati kot vhodni dokument z zaporedno številko 1. Ker organ ni ravnal v skladu s predpisanim, je bila ugotovljena kršitev 142. člena UUP.

#### *5.4.1.16. Neustreznost informacijskih sistemov CSD, za vodenje evidence dokumentarnega gradiva*

Upravna inšpekcija je inšpekcijskih nadzorih preverjala, s kakšnimi informacijskimi sistemi posamezni CSD upravljajo z dokumentarnim gradivom. Pri tem je bilo ugotovljeno da uporabljajo več različnih informacijskih sistemov za evidentiranje dokumentov, ki med seboj niso povezani. Prav tako je bilo ugotovljeno, da npr. posamezni CSD nimajo enotne rešitve informacijskega sistema za upravljanje dokumentarnega gradiva (oziroma na ravni CSD-jev tak sistem ne obstaja), ki bi bil povezan z zalednim sistemom, obenem pa bi podpiral tudi elektronsko poslovanje (sprejem elektronskih vlog, elektronsko podpisovanje, elektronsko vročanje,...), zato tudi uradne osebe in ostali zaposleni, ki jih zavezuje UUP, pri ravnanju z dokumentarnim gradivom ne morejo dosledno spoštovati določb UUP.

Pri odločanju o upravičenosti in višini pravic iz javnih sredstev CSD uporabljajo informacijski sistem ISCS2, ki uradnim osebam v postopku preverjanja in določanja oseb, ki se upoštevajo kot družinski člani, omogoča avtomatično izdajo upravnih odločb na podlagi 36. člena ZUPJS. V zvezi z načinom evidentiranja dokumentov je upravna inšpekcija ugotovila, da CSD vloge strank najprej evidentirajo v sistemu (npr. OPIS), po vnosu v sistem se natisne ovoj zadeve, vlogo stranke vložijo v zadevo. Zadevo nato dodelijo uradni osebi, ki zadevo rešuje. Uradna oseba vnese vse podatke iz vloge v sistem ISCS2, iz katerega se nato natisnejo odločbe. Program jim ne omogoča izdelave popisa zadeve, zato ga izdelajo ročno. CSD pojasnjujejo, da v sistem uradne osebe ne morejo posegati, zato ne morejo spreminjati vsebine odločbe, v sistem lahko samo dodajajo besedilo. Ko uradna oseba potrdi vsebino odločbe in v primeru, če ugotovi napako, je ne more odpraviti, ampak mora stranka vložiti pritožbo. Prav tako je bilo ugotovljeno, da sistem izpiše na odločbi datum, ko uradna oseba v sistem vpiše osnovne podatke in da poda zahtevo, da sistem iz različnih baz črpa podatke in ne datuma izdelave odločbe. Datuma odločbe tako ni mogoče spreminjati, zato prihaja do zamika med datumom izdaje odločbe in datumom odpreme, kar ima za posledico, da odločbe dejansko niso odpremljene na dan, ki je naveden kot datum izdaje odločbe. Zaradi navedenega CSD ne morejo slediti določbam UUP. Uradne osebe odločbo izpišejo na svojem računalniku v inf. sistemu ISCS2, nato dokument fizično prinesejo v glavno pisarno, kjer ga fizično ponovno evidentirajo v inf. sistem OPIS. Vse odločbe podpisujejo ročno.

#### **5.4.2 Sistemski nadzori na javnih agencijah in skladih**

Upravna inšpekcija je v letu 2016 na podlagi Sklepa Vlade RS, št. 00602-8/2013/38 z dne 16. 7. 2015 izvedla tudi 5 inšpekcijskih nadzorov, in sicer:

- v Javni agenciji Republike Slovenije za promet,
- v Javni agenciji Republike Slovenije za podjetništvo in tuje investicije,
- v Javni agenciji Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke,
- v Javni agenciji za civilno letalstvo Republike Slovenije in
- v Javni agenciji za komunikacijska omrežja in storitve RS.

V izvedenih nadzorih je upravne inšpekcija zaznala več ponavljajočih kršitev.

## 1 Kršitve na področju izvajanja določb ZUP

### 5.4.2.1. Kršitev temeljnih načel

#### Načelo varstva pravic strank

- Upravna inšpekcija ugotavlja, da iz razpoložljive dokumentacije ni razvidno, da je stranka bila seznanjena z izrečenim nujnim ukrepom začasne prepovedi opravljanja dejavnosti izvajanja privilegijev izpraševalca. Na podlagi navedenega opozarja na kršitev temeljnega načela ZUP o varstvu pravic strank v upravnem postopku, ki je določeno v 7. členu ZUP.

#### Načelo zaslišanje strank

- Pooblaščen uradna oseba agencije je 30. 3. 2016 izdelala odločbo, 31. 3. 2016 pa je bila odločba vročena stranki na zaslišanju, ki se je nanašalo na vsebino odločitve v izdani odločbi. Stranki je bila torej vročena odločba, še preden je uradna oseba stranko seznanila z ugotovitvami, dejstvi in okoliščinami, pomembnimi za sprejeto odločitev o zadevi, na katere bi stranka lahko podala svojo izjavo, zato je uradna oseba s tem kršila načelo zaslišanja stranke (9. člen ZUP).

#### Načelo ekonomičnosti

- Upravna inšpekcija ugotavlja, da je od vložitve vloge do poziva k dopolnitvi roka minilo več kot 6 mesecev, zato opozarja na kršitev prvega odstavka 67. člena ZUP in na kršitev načela ekonomičnosti postopka kot enega izmed temeljnih načel ZUP,
- Sklep o ustavitvi postopka je bil izdan več kot 10 mesecev po prejemu odzivu zavezanca. Niti iz dokumentacije zadeve niti iz obrazložitve sklepa ne izhaja, da bi uradna oseba opravila v tem času kakršnokoli procesno dejanje, zato upravna inšpekcija ugotavlja kršitev načela ekonomičnosti postopka.

### 5.4.2.2. Oblikovanje konkretnih upravnih aktov

#### Uvodi odločb/sklepov

Pri navajanju pravnih podlag za izdajo konkretnih upravnih aktov (predvsem odločb) so navedeni tudi členi predpisov, ki ne predstavljajo pravnih podlag. Uvodi konkretnih upravnih aktov so tudi pomanjkljivi glede navedb o načinu uvedbe postopka in drugih obveznih vsebin, ki jih predpisuje ZUP v 212. členu.

Upravna inšpekcija ugotavlja, da v uvodih ni naveden:

- način uvedbe postopka,
- ni navedeno osebno ime stranke,
- ni navedena zadeva, o kateri organ odloča,
- navedeni so določbe predpisov, ki ne predstavljajo stvarno oziroma krajevno pristojnost,
- pravilen organ oziroma uradna oseba, ki je izdaja odločbo (v inšpekcijskih zadevah je navedeno, da odločbo izdaja organ, kar pa je glede na določbo 4. odstavka 28. člena ZUP nepravilno, saj imajo inšpektorji že na podlagi zakona pristojnost izdajati odločbe, in to mora biti razvidno tudi iz uvoda odločbe; v teh primerih se navede, da odločbo izdaja uradna oseba organa in ne organ, npr. inšpektor ali pa nadzornik).

#### Izreki odločb

Upravna inšpekcija ugotavlja, da:

- je izrek pomanjkljiv in nedoločen,
- rok za izvršitev obveznosti ni natančno določen,
- ni odločeno o stroških postopka.

#### Obrazložitve odločb

Upravna inšpekcija ugotavlja, da:

- je uradna oseba izdala odločbo s skrajšano obrazložitvijo, vendar pa v odločbi ni navedla pravnih predpisov, na podlagi katerih je odločila, zato opozarja na kršitev četrtega odstavka 214. člena ZUP,
- obrazložitev odločbe je pomanjkljiva, pavšalna, odločba ni obrazložena glede vseh točk izreka in
- v odločbi ni navedenih določb predpisov, na katere se opira odločba.

Upravna inšpekcija ob tem opozarja, da če odločba nima obveznih sestavin obrazložitve, ki se nanaša na dejansko podlago in pravno podlago, na kateri temelji izrek odločbe, je podana bistvena kršitev določb upravnega postopka, saj se odločbe ne da preizkusiti.

#### Pouk o pravnem sredstvu

Upravna inšpekcija ugotavlja, da:

- uradna oseba ni navedla, koliko znaša taksa za vloženo pritožbo,
- poimenovanje pouka o pravnem sredstvu z »pravni pouk« ni v skladu z določili 215. člena ZUP,
- so v pouku o pravnem sredstvu navedeni uradni listi in odločitve ustavnega sodišča, kar pa ne spada v pouk o pravnem sredstvu, saj gre za vsebine predpisov, ki morajo biti navedeni v drugih delih konkretnega upravnega akta.

#### Podpisovanje odločb

- Na odločbi je pri podpisu uradne osebe, ki je izdala odločbo, pripisano »po pooblastilu generalne direktorice«, kar ni pravilno.

Upravna inšpekcija pojasnjuje, se pri navedbi podpisa uradne osebe, ki je pooblaščen za odločanje, ne pripisuje »po pooblastilu generalne direktorice«.

#### *5.4.2.3. Izdelovanje zapisnikov*

Upravna inšpekcija ugotavlja, da:

- uradna oseba v zapisniku o ogledu ni vpisala ure dejanja,
- izjave strank niso zapisane v prvi osebi in posamezne izjave strank niso podpisane,
- v zapisniku ni podpisa zavezanca,
- uradna oseba ni podpisala posamezne strani zapisnika,
- je ustna prepoved opravljanja dejavnosti pomembno dejanje v postopku, o katerem je potrebno sestaviti zapisnik,
- je pooblaščen uradna oseba organa izvedla uradno dejanje v inšpekcijskem postopku, in sicer kontrolni pregled spletne strani inšpekcijskega zavezanca in pregled posredovanih dokazil o odpravi nepravilnosti, o izvedenem uradnem dejanju bi moral inšpektor sestaviti kontrolni zapisnik.

#### *5.4.2.4. Izdelovanje uradnih zaznamkov*

Upravna inšpekcija ugotavlja, da

- v dokumentaciji zadeve ni dokumenta, iz katerega bi bilo razvidno, da je uradna oseba preverjala določena dejstva na Oddelku ....., zato opozarja, da bi morala uradna oseba o preverjanju na Oddelku.....sestaviti uradni zaznamek in ga evidentirati v zadevo,
- bi glede na vsebino zapisanega v uradnem zaznamku (izjava stranke, izrek ustne odločitve) moral biti o tem sestavljen zapisnik in ne zgolj uradni zaznamek (uradni zaznamek se piše o uradnih zapažanjih in ugotovitvah, ustnih navodilih in sporočilih ter okoliščinah, ki se tičejo samo notranjega dela organa, pri katerem se vodi postopek).

#### *5.4.2.5. Izdelovanje vabil*

Upravna inšpekcija ugotavlja, da:

- so v vabilu posledice zaradi neupravičenega izostanka na narok sicer navedene, vendar so navedene z nedoločnimi in pavšalnimi izrazi, kar ni v skladu z določbami 71 in 73. člena ZUP,
- je iz vabila na narok, izdanega 30. 3. 2015, razvidno, da je datum naroka določen za 8. 4. 2016, čeprav je stranka po določbah 87. člena ZUP imela pravico vabilo prevzeti v roku 15 dni od dneva poskusa osebne vročitve vabila. Zato upravna inšpekcija ugotavlja, da je določanje datuma naroka v konkretnem primeru bilo nepravilno.

#### 5.4.2.6. Kršenje instruktivskih rokov

- Upravna inšpekcija je ugotavlja, da: je pooblaščen osebna agencije kršila instruktivski 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,
- agencija o zahtevku (vloga za podaljšanje odločbe o dodelitvi radijske frekvence) do dne inšpektivskega nadzora še ni odločila, zato upravna inšpekcija ugotavlja, da je bil v zadevi kršen instruktivski rok za izdajo odločbe iz 222. člena ZUP,
- je agencija pri izdaji odločbe v ponovnem postopku kršila instruktivski rok iz 4. odstavka 64. člena Zakona o upravnem sporu, saj o zadevi ni odločila v roku 30 dni od dneva, ko je prejela sodbo,
- agencija v ponovljenem postopku ni sledila določbi tretjega odstavka 251. člena ZUP, po katerem je potrebno odločbo v ponovljenem postopku izdati brez odlašanja, najpozneje pa v roku 30 dneh od prejema zadeve. Agencija je odločbo drugostopenjskega organa prejela 19. 2. 2015, odločitev v obliki sklepa pa je izdala 29. 10. 2015.

#### 5.4.2.7. Poslovanje z vlogami

Upravna inšpekcija je ugotovila, da:

- bi morala uradna oseba o podaljšanju roka za dopolnitev vloge, v skladu z določili ZUP, izdati sklep. Ker navedenega ni storila, je kršila 99. in 226. člen ZUP,
- agencija ni postopala v skladu z določili 2. odstavka 22. člena ZDIJZ, saj bi morala o vlogi za posredovanje informacije javnega značaja odločiti kot o delni zavrnitvi zahteve za dostop do IJZ z izdajo odločbe, ne pa z odgovorom stranki,
- da uradna oseba prejete vloge ni pregledala v roku petih delovnih dni, kot to določa prvi odstavek 67. člena ZUP.

#### 5.4.2.8. Dopisi za dopolnitev vlog

Upravna inšpekcija ugotavlja, da so dopisi za dopolnjevanje vlog pogosto pomanjkljivi in tudi napačni ter da jih naslovnikom vročajo na nepravilen način. Pri tem ugotavlja, da:

- v pozivih niso navedene pravne podlage za zahtevana dokazila,
- ni naveden rok za predložitev dokazil,
- je bil poziv k dopolnitvi vloge posredovan po e-pošti, kar pomeni, da uradna oseba pri obravnavi vloge ni spoštovala določb 87. člena ZUP in zahteve v obliki dopisa za odpravo pomanjkljivosti stranki ni vročila osebno, saj poziv za dopolnitev vloge predstavlja dokument, od vročitve katerega začne teči rok,
- dokazila, ki jih je uradna oseba agencije zahtevala od stranke, predstavljajo zahtevo za vsebinsko dopolnitev vloge, ki jo je uradna oseba od stranke bila upravičena zahtevati na podlagi 140. člena ZUP in ne na podlagi drugega odstavka 67. člena ZUP,
- je uradna oseba iz razlogov nepopolnosti od stranke zahtevala dopolnitev vloge tudi z dokumenti, ki za formalno popolnost vloge niso nujni oz. potrebni.

#### 5.4.2.9. Pošiljanje dopisov po elektronski pošti ( kršitev 87. čl. ZUP)

Upravna inšpekcija ugotavlja, da:

- je organ odločbo vročil po navadni elektronski poti in s tem kršil 86. člen ZUP v povezavi s prvim odstavkom 87. člena ZUP. Organ bi moral odločbo vročiti po določbah 87. člena ZUP

ali po elektronski poti preko varnega elektronskega predala, kot to določa prej navedeni 86. člen ZUP.

#### *5.4.2.10. Stroški postopka*

Po določbah 118. člena ZUP organ v odločbi odloči tudi o stroških postopka. Stroški postopka po določbi 113. člena ZUP predstavljajo stroške, ki nastanejo organu ali stranki med postopkom ali zaradi postopka, to pa so lahko potni stroški uradnih oseb, izdatki za priče, izvedence, tolmače, ogled, pravno zastopanje, oglase, prihod, izgubo dohodka, strokovno pomoč, odškodnina za škodo, ki nastane pri ogledu ipd. V nadzoru je upravna inšpekcija ugotovila, da je organ v postopku, začetem na vlogo stranke, stranki v odločbi zaračunal stroške, ki po določbah ZUP ne spadajo med stroške postopka:

- iz obrazložitve odločbe je razvidno, da je organ v konkretnem primeru zaračunal stroške dela organa v višini 1.000,00 EUR, prevozne stroške v višini 38,48 EUR in stroške dnevnice v višini 14,90 EUR, vse skupaj v višini 1053,38 EUR, pri tem pa ni specificiral, katero konkretno delo organa je bilo stranki zaračunano. Eventualno bi lahko šlo za izdatke za stroške ogleda izven sedeža organ, to pa glede na obrazložitev izdane odločbe, lahko predstavlja le prevozne stroške in dnevnice, ne pa stroške plač javnih uslužbencev. Ob tem upravni inšpektor predvsem opozarja, da iz obrazložitve ni razvidno, na kakšen način je organ stranki izračunal stroške dela organa v višini 1.000,00 eur. Tudi če bi to predstavljalo zaračunavanje dela uradne osebe na terenu po 5. členu Tarife, po kateri je urna postavka ovrednotena s petimi točkami, vrednost ene točke pa po Tarifi znaša 5 evrov, ni mogoče ugotoviti, da bi v konkretnem primeru bil pravilno zaračunan znesek v višini 1.000,00 euro, saj začetek in konec ustne obravnave nista navedena v izdanem zapisniku.

#### *5.4.2.11. Nepravilno izvajanje določb 28. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru in nekaterih drugih določb tega zakona*

V nadzorih je upravna inšpekcija ugotovila, da nekatere službe v obravnavanih javnih agencijah izvajajo tudi določbe Zakona o inšpekcijskem nadzoru. Pri tem je ugotovila nepravilnosti pri izvajanju določb 28. in 16. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru, in sicer:

- upravna inšpekcija pojasnjuje, da je pravna podlaga za izdajo sklepa o ustavitvi upravnega inšpekcijskega postopka v primerih, ko zavezanec odpravi ugotovljene nepravilnosti in nadaljnje ukrepanje inšpekcijskega organa ni potrebno, četrti odstavek 135. člena ZUP in ne prvi odstavek 28. člena ZIN, kot je napačno navedel nadzornik. Upravni inšpekcijski postopek se na podlagi prvega odstavka 28. člena ZIN ustavi le v primerih, ko nepravilnosti niso bile ugotovljene. Na podlagi navedenega upravna inšpekcija opozarja na kršitev četrtega odstavka 135. člena ZUP v povezavi s prvim odstavkom 28. člena ZIN,
- obrazložitev odločbe vsebuje podatke o prijavitelju, kar predstavlja kršitev določb 16. člena ZIN, ki določa tajnost vira (podatki o prijavitelju).

#### *5.4.2.12. Vodenje izvršilnih postopkov*

Izdelovanje izrekov sklepa o dovolitvi izvršbe:

- upravna inšpekcija ugotavlja, da je v izreku sklepa o dovolitvi izvršbe nepravilno naveden datum nastopa izvršljivosti odločbe. Iz pripete povratnice o vročitvi odločbe izhaja, da je bila vročitev opravljena osebno dne 13. 6. 2016, zato je odločba postala izvršljiva dne 22. 6. 2016. V konkretnem primeru je v odločbi določeno, da se dejanje, ki je predmet izvršbe, mora opraviti v določenem roku, zato tudi odločba postane izvršljiva s pretekom tega roka. Upravna inšpekcija je ugotovila, da v konkretnem primeru pooblaščenca osebno agencije ni pravilno ugotavljala teka roka, s tem pa je kršila določbe 101. člena ZUP, posledično pa tudi določbe 224. člena ZUP. V izreku tudi ni navedena odločitev, da morebitna pritožba ne zadrži izvršitve, kot to določa 292. člen ZUP.

## **2 Kršitve na področju izvajanja določb UUP**

### *5.4.2.13. Poslovanje s prejemno stampiljko*

Upravna inšpekcija v več primerih ugotavlja, da prejemna stampiljka nima izpolnjenega polja »priloge«, kar predstavlja kršitev določb 118. člena UUP.

### *5.4.2.14. Pisarniške odredbe za vročitve dokumentov*

Upravna inšpekcija ugotavlja, da:

- je organ pomanjkljivo navedel način vročitve, ker ni konkretiziral, da je potrebno sklep vročiti »OSEBNO« po ZUP,
- je pri odrejeni vročitvi navedeno tudi »arhiv«, kar je nepotrebno, saj se dokumentov ne vroča arhivu organa, ampak samo strankam,
- način pisarniške odredbe za vročitev dokumenta »po 91. členu ZUP« ni pravilen. V konkretnem primeru gre za vročanje dokumentov, pri katerih je posledica vročitve začetek teka roka. Zato bi morala biti odrejena vročitev »Radio X d.o.o., naslov - osebno«, torej po 87. členu ZUP. 91. člen ZUP določa poenostavljeno izvedbo osebnega vročanja pravnim osebam, ne pa načina vročitve.

### *5.4.2.15. Opremljanje odločb s stampiljko pravnomočnost/dokončnost*

Upravna inšpekcija je v več primerih ugotovila, da se pred vložitvijo zadev v tekočo zbirko dokumentarnega gradiva ne ugotavlja dokončnost in pravnomočnost upravnih aktov (odločb), kot to določa 5. odstavek 183. člena UUP.

### *5.4.2.16. Kronološko evidentiranje dokumentov*

Ker dokument ni bil evidentiran v zadevo še isti dan, kot je nastal, torej 13. 11. 2014, oziroma najkasneje naslednji dan, 14. 11. 2014, ampak je bil evidentiran šele 24. 11. 2014, je upravna inšpekcija ugotovila kršitev tretjega odstavka 159. člena UUP.

### *5.4.2.17. Ovoj zadeve*

Upravna inšpekcija ugotavlja pomanjkljivosti pri poslovanju z ovoji zadev, in sicer:

- da ni označbe datuma rešitve,
- da je ovoj zadeve v rubrikah Rok rešitve, rešeno, Datum in Podpis, neizpolnjen.

### *5.4.2.18. Pravilnost evidentiranja dokumentov, odprtje novih zadev*

Upravna inšpekcija je pri ravnanju z dokumentarni gradivom ugotovila več nepravilnost glede evidentiranja dokumentov, in sicer:

- v zadevi ni izkazanega dokazila o opravljeni vročitvi dokumenta (povratnice), kar predstavlja kršitev določb 6. odstavka 117. člena UUP,
- na zapisniku je zapisana le številka zadeve, ki je sestavljena iz klasifikacijskega znaka, zaporedne številke zadeve v okviru tega znaka in štirih številk letnice leta, v katerem je zadeva nastala, ni pa navedene zaporedne številke izhodnega dokumenta,
- naziv upravne zadeve ni v skladu s 139. členom UUP, saj ne označuje vsebinske značilnosti vseh dokumentov v zadevi. (Vsebina zadeve mora biti namreč že ob prvem dokumentu določena v evidenci tako, da so iz nje razvidni celotna vsebina obravnave, vsebinsko vprašanje ali naloga. Kratka vsebina zadeve se mora smiselno, ne pa dobesedno, ujemati z opisom klasifikacijskega znaka, s katerim je zadeva označena.),
- obstajajo nepravilnost pri evidentiranju dokumentov, ki jih zaposleni prejel na svoj uradni elektronski naslov, kot to določa sedmi odstavek 97. člena UUP in po katerem sporočila v elektronski obliki, ki so bila neposredno naslovljena na javne uslužbence, posredujejo ti javni uslužbenci glavni pisarni ali jih sami evidentirajo, če imajo za to pooblastilo,
- pri evidentiranju prejete vloge niso bili vpisani vsi meta podatki, kot to določa UUP v 148. členu.

### 5.4.3 Dane pobude pristojnim ministrom

#### 5.4.3.1.

Upravna inšpekcija je v več nadzorih ugotovila, da CSD v več upravnih zadevah o zaščiti koristi otrok, npr. o oddaji otrok v varstvo in vzgojo, niso odločali z odločbo v skladu z določbami ZUP, kar pomeni da stranke posledično niso mogle učinkovito uveljavljati pravnih sredstev. CSD iz razlogov, da bi postopki potekali hitreje, večkrat vodijo postopke mimo določb ZUP (npr. strank na vabijo na uradna dejanja na predpisan način (vabljeni po telefonu), namesto zapisnikov o uradnih dejanjih, izdelajo uradne zaznamke, v postopkih ne odločajo z upravnimi odločbami, ali pa jih strankam ne vročajo na predpisan način, kot to določa ZUP v 87. členu). Zaradi navedenih ugotovitev je upravna inšpekcija ministrici pristojni za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti predlagala tudi preučitev navedene problematike v smislu določitve posebnih procesnih pravil v materialnih predpisih, kot to dovoljuje 2. člena ZUP.

#### 5.4.3.2.

Na podlagi ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti je upravna inšpekcija v skladu s svojimi pristojnostmi ministrici za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, predlagala, da sprejme ustrezne ukrepe, ki bodo zagotovili:

- ustrezno posodobitev oz. nadgradnjo informacijskih sistemov (ISCSD, ISCSD2) za kreiranje in avtomatično izdajo upravnih aktov tako, da bodo izdani konkretni upravni akti vsebinsko pravilni oziroma v kolikor sistem tega ne omogoča, za ustrezne usmeritve uradnim osebam,
- odpravo ugotovljenih nepravilnosti glede neustreznega informacijskega sistema za evidentiranje dokumentarnega gradiva (neučinkovitost več informacijskih sistemov za evidentiranje in kreiranje dokumentov, ki med seboj niso povezani (npr. ISCSD, ISCSD2).
- preučitev možnosti za specialno ureditev upravnega poslovanja centrov za socialno delo glede na specifičnost njihovih nalog (strokovne in upravne) in
- da centrom izda ustrezna navodila glede izvajanja materialnih predpisov, da ne bo prihajalo do nezakonitih odločb.

#### 5.4.3.3.

Upravna inšpekcija je ugotovila, da pri izvajanju določb Zakona o osnovni šoli glede pravic učencev do brezplačnega prevoza otrok občine ravnajo različno, in celo od osnovnih šol zahtevajo, da slednje v teh zadevah izdajajo odločbe po upravnem postopku. Pri preučitvi primera je bilo ugotovljeno, da tudi Zakon o osnovni šoli glede postopkovnih pravil uveljavlja teh pravic ni povsem jasen, zato je upravna inšpekcija v skladu s svojimi pristojnostmi ministrici za izobraževanje, znanost in šport predlagala spremembo Zakona o osnovni šoli (56. člen) v smislu določitve specialnih postopkovnih pravil vodenja upravnega postopka za pridobitev pravic do brezplačnega prevoza in določitve pristojnega organa za odločanje o tej pravici.

#### 5.4.3.4.

Upravna inšpekcija je na podlagi prejetih pobud izvedla inšpekcijski nadzor nad izvajanjem inšpekcijskih nadzorov inšpektorjev IRSNZ, v zvezi z nadzori nad strelišči. Pri tem je ugotovila, da v RS zakonodaja na tem področju ni jasna in določna glede zagotavljanja varnosti pri opravljanju dejavnosti strelišč (izvajanja streljanja), kar pa pomeni, da upravljavcem strelišč in drugim imetnikom strelišč oziroma organizatorjem streljanja ne daje jasnih določb, da bi slednji lahko ustrezno poskrbeli za varnost na streliščih, posledično pa tudi ni jasnih določb za učinkovito ukrepanje inšpektorjev. Zato je upravna inšpekcija ministrici za notranje zadeve RS predlagala, da v okviru svojih pristojnosti preuči možnosti za ustrezno spremembo zakonodaje glede na ugotovitve iz zapisnika z morebitno specialno procesno ureditvijo nadzora na tem področju.



## 6 DELOVANJE INŠPEKCIJE ZA SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV V LETU 2016

### 6.1 PRIJAVE DOMNEVNIH KRŠITEV ZAKONODAJE V LETU 2016

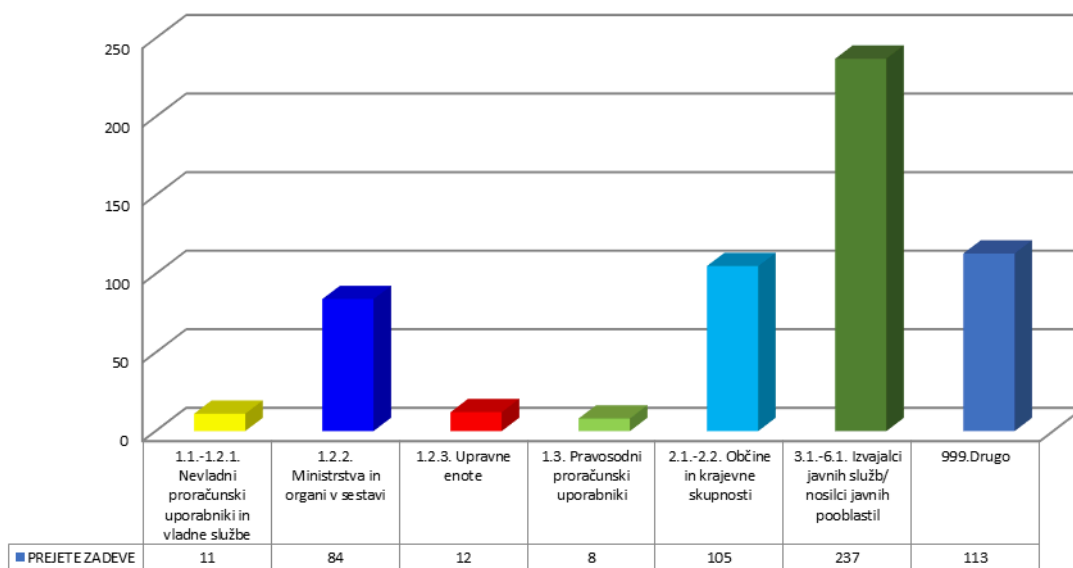
V letu 2016 je ISJU prejela 315 zadev, v katerih so stranke zatrijevale kršitve ZJU in ZSPJS oziroma so od ISJU zahtevale določena pojasnila in odgovore.

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 (237; 41,6%), 999. Drugo (113; 19,8%) in 2.1.-2.2. Občine in krajevne skupnosti (105; 18,4%) (graf 21).

Graf 21: Prejete zadeve po podskupinah javnega sektorja



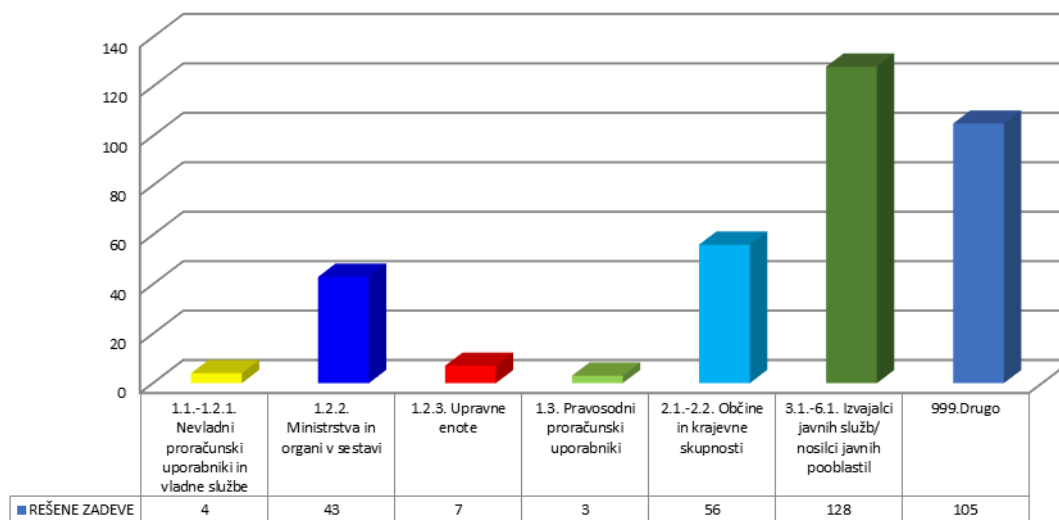
### 6.2 REŠENE ZADEVE IN UGOTOVLJENE KRŠITVE V LETU 2016

V letu 2016 je ISJU rešila 346 zadev, pri čemer gre tudi za rešene zadeve iz preteklega obdobja, ki se nanašajo na ZJU in ZSPJS. Število rešenih zadev je bilo približno enako kot v letu 2014, vmesno veliko povečanje v letu 2015 pa 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

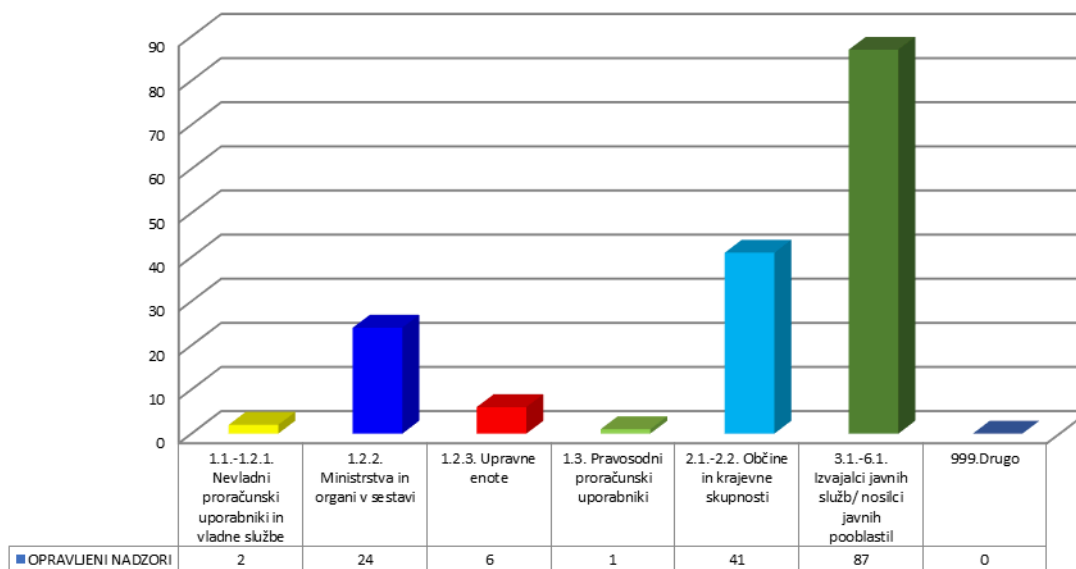
Največ rešenih zadev je bilo v podskupinah 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (128; 37,0%), 999. Drugo (105; 30,3%) in 2.1.-2.2. Občine in krajevne skupnosti (56; 16,2%) (graf 22).

Graf 22: Rešene zadeve po podskupinah javnega sektorja



Pri reševanju zadev je ISJU opravila 161 inšpekcijskih nadzorov različnih inšpekcijskih zavezancev, največ v podskupinah 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (87; 54,0%), 2.1.-2.2. Občine in krajevne skupnosti (41; 25,5%) in 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (24; 14,9%) (graf 23).

Graf 23: Opravljeni inšpekcijski nadzori po podskupinah javnega sektorja

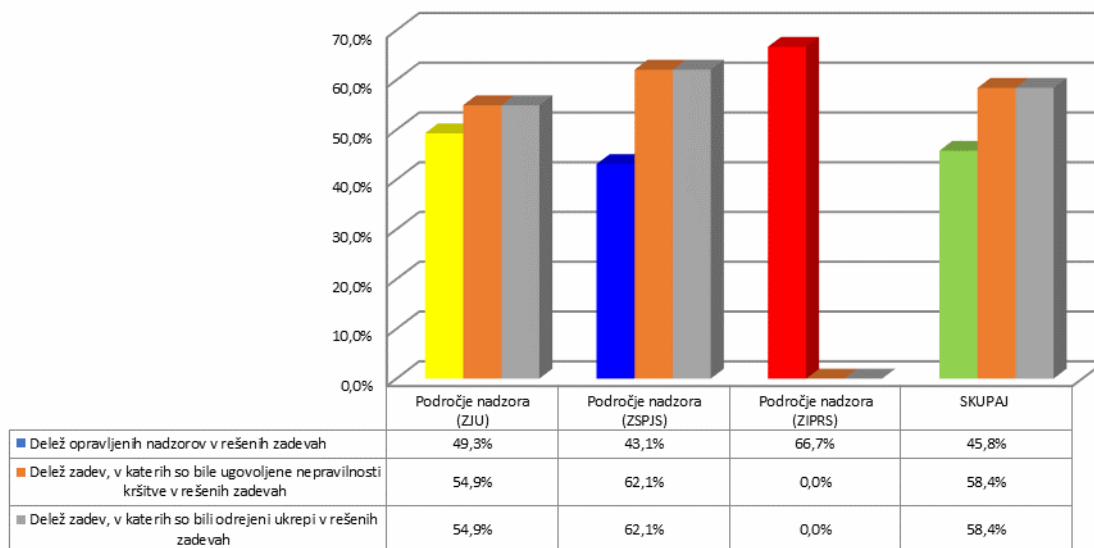


Največje število rešenih zadev (116) je bilo na področju nadzora ZSPJS, kjer je bilo opravljenih tudi največ nadzorov (50). Enako velja za število zadev, v katerih so bile ugotovljene nepravilnosti (72) in število zadev, v katerih so bili odrejeni ukrepi (72).

Kršitve so bile ugotovljene v povprečju v 58,4 % rešenih zadev, kar je približno enako kot v letu 2015 (takrat so bile kršitve ugotovljene v 57,1 % rešenih zadevah). Pri tem je bil najvišji delež

kršitev v zadevah s področja nadzora ZSPJS (62,1 %). Ukrepi so bili odrejeni v 58,4 % rešenih zadev, pri čemer je bil najvišji delež s področja nadzora ZSPJS (62,1 %) (graf 24).

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



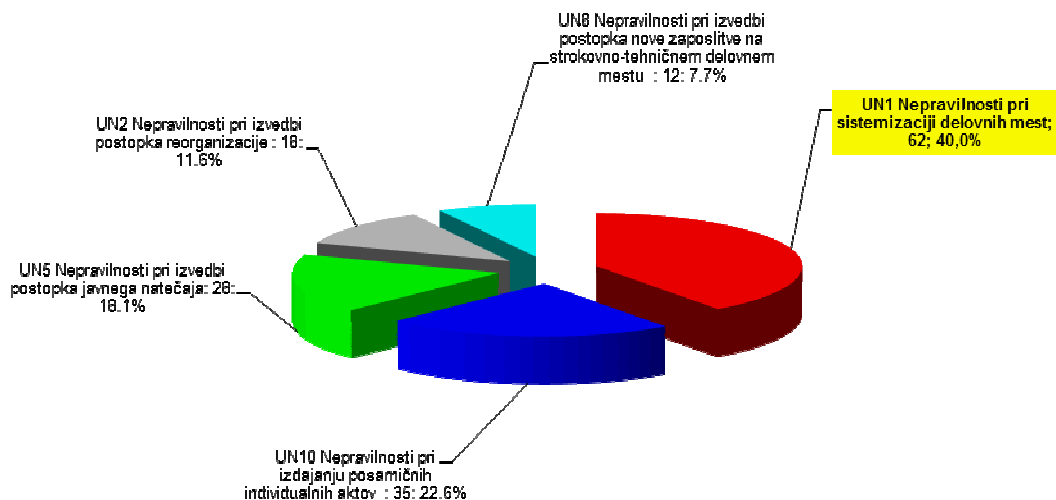
#### 6.2.2 Najpogosteje ugotovljene nepravilnosti in predlagani ukrepi v izvajanju ZJU

ISJU je v letu 2016 ugotovila 212 nepravilnosti pri izvajanju ZJU in predlagala 115 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 vloženimi zahtevami in pritožbami javnega uslužbenca
- 16 Zakon o uravnoteženju javnih financ (ZUJF)

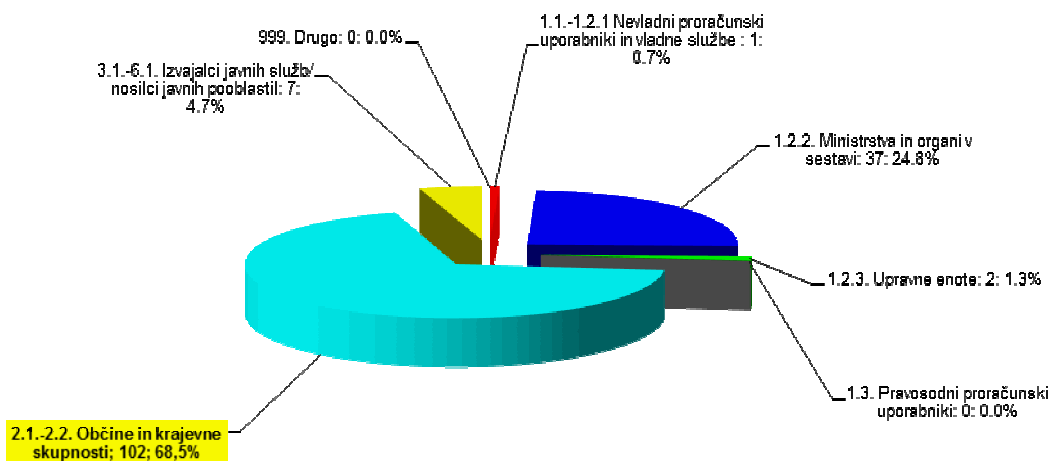
Največ nepravilnosti je bilo ugotovljenih pri sistemizaciji delovnih mest (62; 40,0%), izdajanju posamičnih individualnih aktov (35; 22,6%) in pri izvedbi postopka javnega natečaja (28; 18,1%) (graf 25).

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



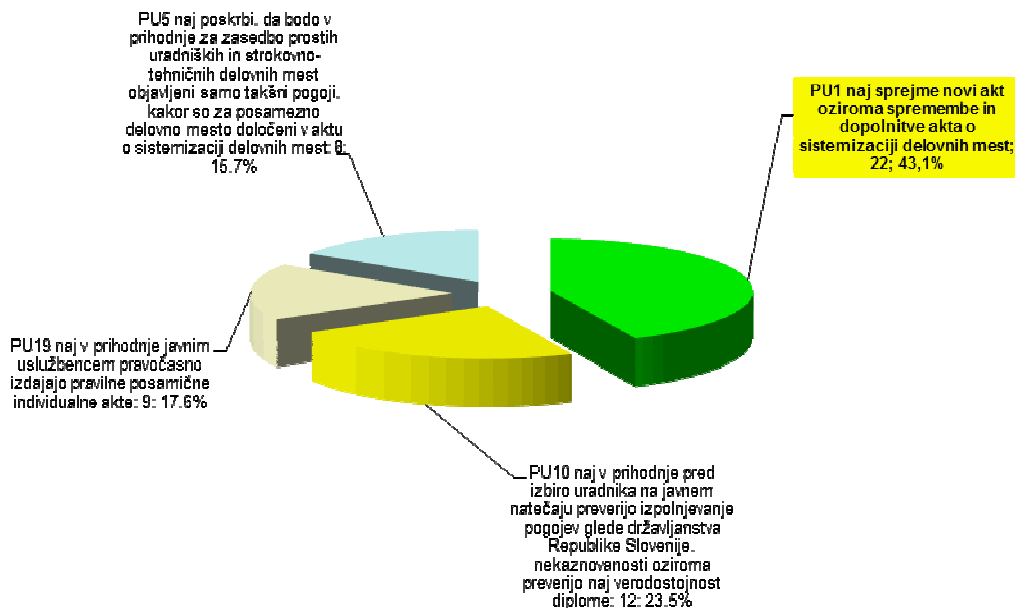
Največ nepravilnosti je bilo ugotovljenih v podskupinah 2.1.-2.2. Občine in krajevne skupnosti (102; 68,5%), 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (37; 24,8%) in 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (7; 4,7%) (graf 26).

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 (22; 43,1%), da naj v prihodnje na javnem natečaju preveri izpolnjevanje pogojev glede državljanstva Republike Slovenije, nekaznovanosti oziroma preverijo naj verodostojnost diplome (12; 23,5%) in da naj v prihodnje javnim uslužbencem pravočasno izda pravilne posamične individualne akte (9; 17,6%) (graf 27).

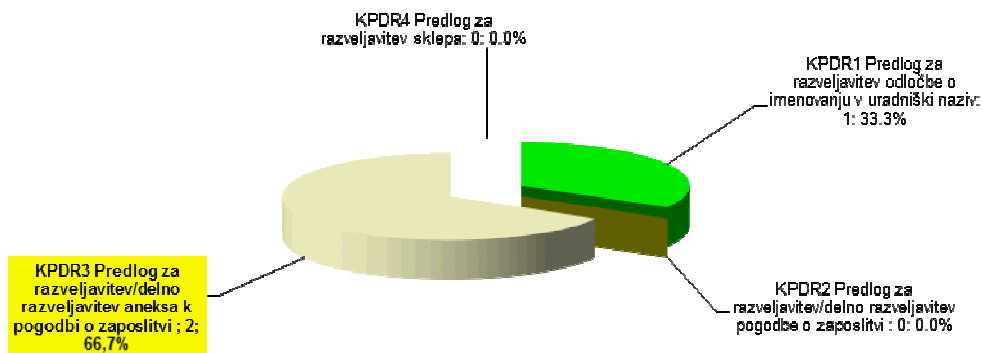
Graf 27: Predlagani ukrepi za odpravo nepravilnosti v izvajanju ZJU



ISJU je Komisiji za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vladi Republike Slovenije (KPDR) predlagala razveljavitve 3 nezakonitih individualnih aktov (graf 28) in sicer:

- 1 razveljavitve odločbe o imenovanju v uradniški naziv in
- 2 razveljavitvi aneksov k pogodbam o zaposlitvi.

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



### 6.2.3 Najpogosteje ugotovljene nepravilnosti in izrečeni ukrepi v izvajanju ZSPJS

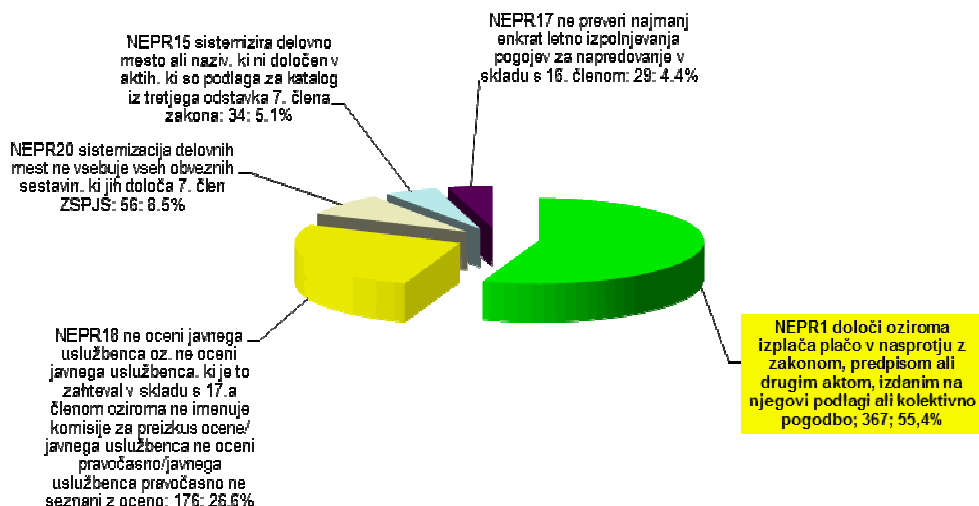
ISJU je v letu 2015 v izvajanju ZSPJS ugotovila 773 nepravilnosti in izrekla 162 ukrepov (ukrepi se praviloma nanašajo na več istovrstnih nepravilnosti) in sicer na naslednjih področjih:

- 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

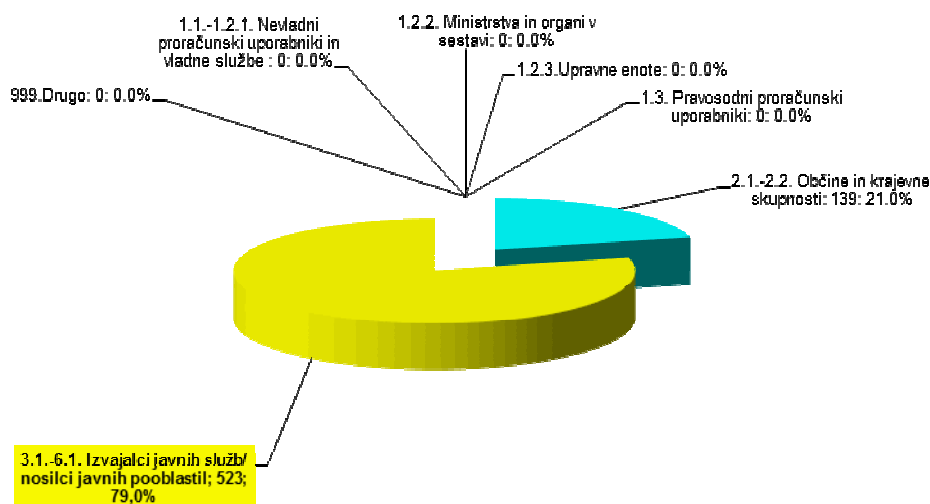
Največ nepravilnosti je bilo pri izplačilu plač v nasprotju z zakonom, predpisom ali drugim aktom, izdanim na njegovi podlagi ali kolektivno pogodbo (367; 55,4%), pri ocenjevanju javnih uslužbencev (176; 26,6%) in pri sistemizaciji delovnih mest (56; 8,5%) (graf 29).

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



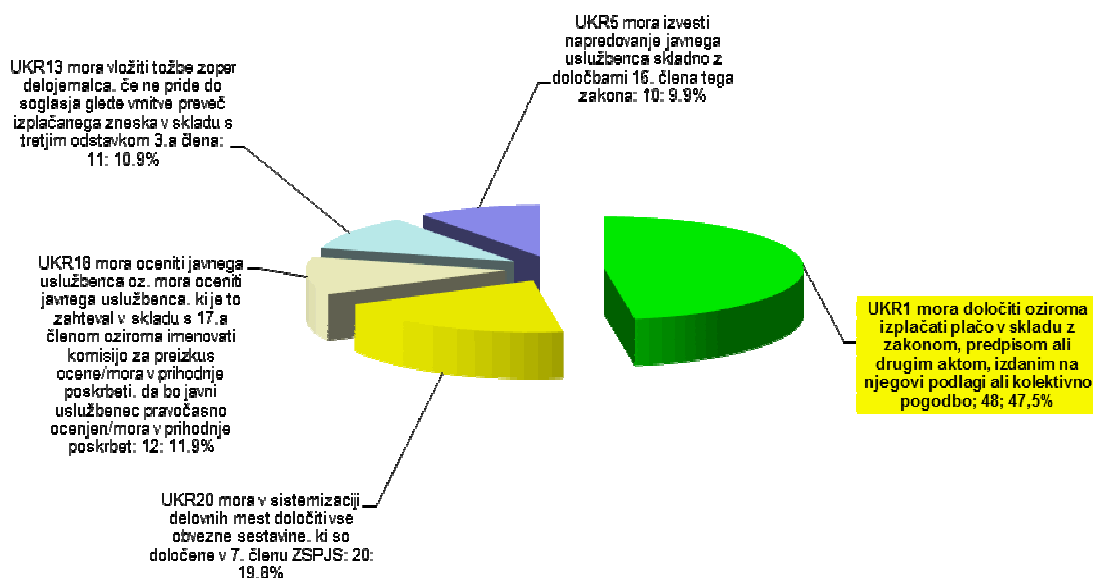
Največ nepravilnosti je bilo ugotovljenih v podskupinah 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (523; 79,0%) in 2.1.-2.2. Občine in krajevne skupnosti (139; 21,0%).

Graf 30: Najpogosteje 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 (48; 47,5%), da mora določiti vse obvezne sestavine pri sistemizaciji delovnih mest (20; 19,8%) in da mora oceniti javnega uslužbenca v skladu z zakonom, podzakonskim predpisom ali kolektivno pogodbo (11; 11,9%) (graf 31).

Graf 31: Izrečeni ukrepi za odpravo nepravilnosti v izvajanju ZSPJS



#### 6.2.4 Način zaključka zadev

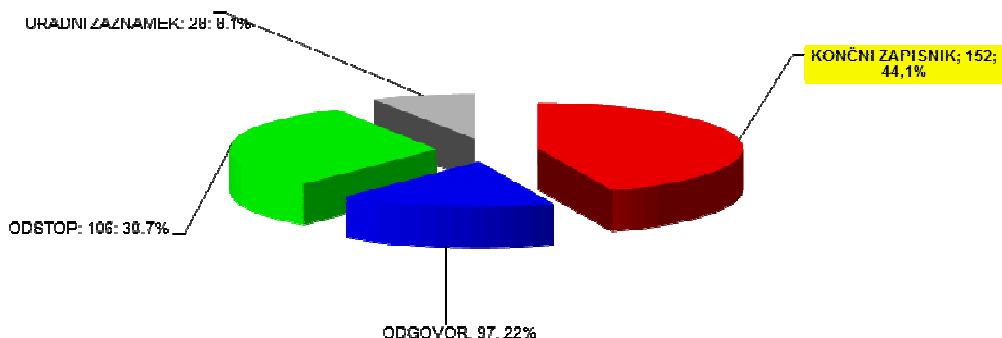
V večini inšpekcijskih zadev, ki jih je ISJU rešila v letu 2015, je bil inšpekcijski postopek začel na osnovi prejete pobude, del nadzorov pa je ISJU pričela v skladu z načrtom dela kot sistemski nadzor na osnovi analize tveganja (količnika ocene tveganja, ki izraža večjo verjetnost, da pri uporabniku proračuna obstajajo nepravilnosti pri določitvi ali izplačilu plač) ali izbranega vsebinskega področja. 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 (152; 44,1%), odstop (106; 30,7%) in odgovor (97; 22,0%) (graf 32). Največ končnih zapisnikov je bilo izdanih v podskupini 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (80; 52,6%), 2.1.-2.2. Občine in krajevne skupnosti (41; 27,0%) in 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (20; 13,2%)

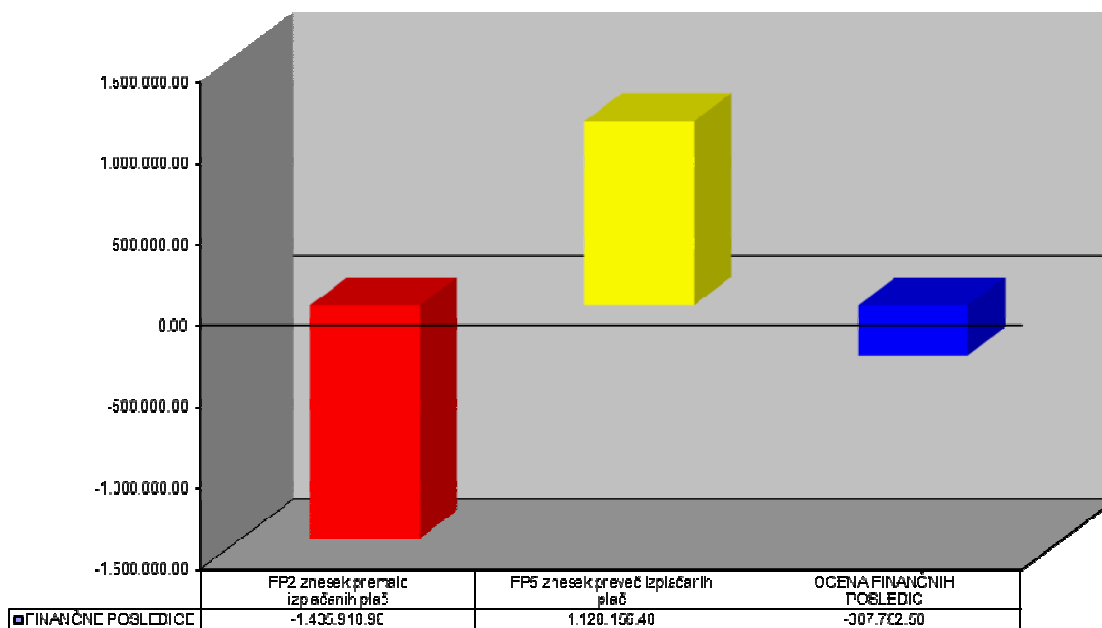
Graf 32: Način zaključka zadev



### 6.2.5 Javnofinančni učinki izrečenih ukrepov predstojnikom

Finančne posledice napačne uporabe predpisov znašajo -307.625,50 EUR, pri čemer na premalo izplačane plače odpade -1.435.918,98 EUR, na preveč izplačane plače pa 1.128.156,48 EUR (graf 34). Večina zneska finančnih posledic je posledica spremembe 3.a člena ZSPJS.

Graf 34: Finančne posledice napačne uporabe predpisov



### 6.2.6 Hitri prekrškovni postopek za odpravo ugotovljenih nepravilnosti v izvajanju ZJU in ZSPJS

V zadevah, ki so bile rešene v letu 2016 je ISJU izrekla 3 opozorila in 16 opominov. Znesek obračunanih sodnih taks je znašal 480,00 EUR. Vložene so bile 4 zahteve za sodno varstvo.

### 6.2.7 Ugovori na ugotovitve inšpektorjev v izvajanju ZJU in ZSPJS

V zadevah, ki so bile rešene v letu 2016 je bilo zoper zapisnike inšpektorjev vloženi 52 ugovorov, pri čemer je v 8 primerih minister odločil, da je ugovor utemeljen (v celoti ali delno).



## 6.3 IZVLEČKI IZ NAJPOMEMBNEJŠIH ZAPISNIKOV

### 6.3.1 Nepravilnosti pri izvedbi postopkov ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev

Inšpektorji so v inšpekcijskih nadzorih ugotovili naslednje nepravilnosti:

- 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;
- ocenjevalci niso seznanili javnih uslužbencev z oceno delovne uspešnosti za preteklo leto (do 15. marca), ampak so jih seznanili z ocenami za več let nazaj (npr. ob preverjanju izpolnjevanja pogojev za napredovanje). Pri tem je potrebno upoštevati, da ocena delovne uspešnosti, s katero javni uslužbenec ni bil seznanjen, ni veljavna;
- postopek ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev so izvedle osebe (ki so sicer nadrejene javnim uslužbencem v posamezni notranji organizacijski enoti), brez pooblastila odgovorne osebe (takšne ocene niso veljavne);
- ocenjevalci so javnim uslužbencem določili ocene, ki jih Uredba 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;
- ocene delovne uspešnosti večkrat niso bile obrazložene (vsaka ocena mora biti obrazložena);
- v postopku preizkusa ocene so bile zaznane naslednje kršitve: komisija preizkusa ni opravila v predpisanem 15-dnevem 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 Nepravilnosti pri izplačilih delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela

Inšpektorji so v inšpekcijskih nadzorih ugotovili naslednje nepravilnosti:

- javnim uslužbencem je bila izplačana delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela, čeprav organ ni imel na razpolago sredstev za takšno izplačilo;
- javni uslužbenec in predstojnik nista sklenila pisnega dogovora o opravljanju dela v povečanem obsegu (predstojnik pa se je v inšpekcijskem nadzoru skliceval na sklenjen ustni dogovor);
- predstojnik javnemu uslužbencu ni izdal sklepa o določitvi višine plačila delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela;
- javnemu uslužbencu je bil 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 višjem znesku kot znaša 20% njegove osnovne plače;
- 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.

### 6.3.3 Nepravilnosti pri sistemiziranju delovnih mest

Inšpektorji so v inšpekcijskih nadzorih ugotovili naslednje nepravilnosti:

- a Nepravilnosti pri sistemiziranju delovnih mest v državnih organih in v upravah lokalnih skupnosti:*

- delovna mesta so bila 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 ostalem javnem sektorju:*

- delovna mesta niso sistemizirana v posameznih notranjih organizacijskih enotah, ampak so posamezna delovna mesta zajeta v katalogu delovnih mest organa. Iz sistemizacije ni možno ugotoviti, katera delovna mesta in koliko le-teh je dejansko sistemiziranih v posamezni notranji organizacijski enoti. V sistemizaciji delovna mesta niso 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. člena Zakona o javnih uslužbencih (ta evidenca namreč izvira iz delovnih mest, ne javnih uslužbencev, in 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 izvršuje 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 zaposleno vsaj predpisano število javnih uslužbencev (tretji in četrti odstavek 3. člena uredbe);
  - sistemizirati je treba 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 javnih uslužbencih in prvim odstavkom 3. člena Uredbe o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbence, položajni dodatek ne pripada. Takšno določbo ima npr. za direktorje prvi odstavek 7. člena Uredbe o plačah direktorjev v javnem sektorju in za vodje oddelkov, sektorjev in služb in vodje športne infrastrukture 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 večkrat povzeta iz drugih kolektivnih pogodb. Uporabniki proračunov pri sistemiziranju delovnih mest ne upoštevajo kolektivnih pogodb za njihovo dejavnost, ampak v sistemizacijo vključijo delovna mesta, ki so predvidena v drugih kolektivnih pogodbah oziroma jih povzamejo kar iz Kataloga funkcij, delovnih mest in nazivov.

*c Nepravilnosti pri sistemiziranju delovnih mest visokošolskih učiteljev:*

Inšpektorji so v inšpekcijskih nadzorih ugotovili naslednje nepravilnosti:

- delovna mesta, na katerih se delo opravlja v več nazivih, v nadzorovanem primeru niso bila sistemizirana v skladu z Aneksom h Kolektivni pogodbi za dejavnost vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: aneks h KPDVI), saj so sistemizirana samo v enem nazivu. Navajamo nekaj primerov napačno sistemiziranih delovnih mest:
  - delovno mesto D019001 visokošolski učitelji je sistemizirano tako, da se delo na delovnem mestu opravlja le v nazivu redni profesor, katerega izhodiščni plačni razred je 50 (v aneksu h KPDVI pa je določeno, da se delo na delovnem mestu D019001 visokošolski učitelj opravlja v 3 nazivih, in sicer: redni profesor, izredni profesor in docent);
  - delovno mesto D017004 visokošolski učitelji predavatelji je sistemizirano tako, da se delo na delovnem mestu opravlja le v nazivu višji predavatelj, katerega izhodiščni plačni razred je 39 (v aneksu h KPDVI pa je določeno, da se delo na delovnem mestu D017004 visokošolski učitelj predavatelj opravlja v 2 nazivih, in sicer: višji predavatelj in predavatelj);
  - delovno mesto D010001 asistent je sistemizirano tako, da se delo na delovnem mestu opravlja le v nazivu asistent z doktoratom, katerega izhodiščni plačni razred je 40 (v aneksu h KPDVI pa je določeno, da se delo na delovnem mestu D010001 asistent opravlja v 3 nazivih, in sicer: asistent z doktoratom, asistent z magisterijem, asistent);
  - delovno mesto D017001 strokovni sodelavec je sistemizirano tako, da se delo na delovnem mestu opravlja le v nazivu višji strokovni sodelavec z izhodiščnim plačnim razredom 31 (v aneksu h KPDVI pa je določeno, da se delo na delovnem mestu D017001 strokovni sodelavec opravlja v 3 nazivih, in sicer: strokovni svetnik, višji strokovni sodelavec in strokovni sodelavec);
  - delovno mesto D010002 bibliotekar je sistemizirano tako, da se delo na delovnem mestu opravlja le v nazivu bibliotekar z izhodiščnim plačnim razredom 30 (v aneksu h KPDVI pa je določeno, da se delo na delovnem mestu D010002 bibliotekar opravlja v 3 nazivih in sicer: bibliotekar z doktoratom, bibliotekar z magisterijem in bibliotekar).

#### 6.3.4 Nepravilnosti pri izplačilih dodatne tedenske pedagoške obveznosti visokošolskih učiteljev in sodelavcev

Inšpektorji so v inšpekcijskih nadzorih (na posameznih fakultetah) ugotovili naslednje nepravilnosti:

- da fakultete niso predložile ustreznih podlag, iz katerih bi bilo razvidno, kakšen obseg dodatne tedenske obveznosti bi morali opraviti posamezni javni uslužbenci, za posamezna obdobja o tem tudi niso bili izdani sklepi ali kakšni drugi akti, prav tako pa iz predloženih poročil ni bilo razvidno, kakšen obseg je bil dejansko opravljen. Inšpektor zato ni mogel preveriti, ali so fakultete spoštovale določbe drugega in četrtega odstavka 22.e člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ali so dodatno tedensko pedagoško obveznost plačevale v skladu z zakonskimi določbami), zato je dekanom fakultet predlagal, da naj preverijo ali je bila v letnih načrtih dela za posameznega visokošolskega učitelja ali asistenta, pripravljenih v skladu s 13. členom meril, javnim uslužbencem določena dodatna tedenska pedagoška obveznost in v primeru, da je bila določena, izdajo ustrezne sklepe in izplačajo dodatno tedensko pedagoško obveznost.

Podlaga za določitev in izplačilo dodatne tedenske pedagoške obveznosti je 63. člen Zakona o visokem šolstvu, ki v tretjem odstavku določa, da če z neposredno tedensko pedagoško obveznostjo ni mogoče izvesti študijskih programov, lahko pristojni organ visokošolskega zavoda visokošolskemu učitelju oziroma sodelavcu določi dodatno tedensko pedagoško obveznost. Univerza, na kateri je bil opravljen nadzor, je to določbo podrobneje opredelila v Merilih za vrednotenje dela visokošolskih učiteljev in sodelavcev (merila).

Glede na različno prakso na posameznih fakultetah je inšpektor predlagal vodstvu, da naj presodi ustreznost izvajanja določil Meril za vrednotenje dela visokošolskih učiteljev in sodelavcev.

#### 6.3.5 Nepravilnosti pri izplačilih dodatka za stalno pripravljeno direktorjem gasilsko-reševalnih zavodov

V inšpekcijskih nadzorih v javnih zavodih poklicnih gasilskih enot) je inšpektorica ugotovila naslednje nepravilnosti pri izplačilu dodatka za stalno pripravljeno:

- da sta direktorja dveh navedenih zavodov, sicer pridobila soglasje ministra za obrambo za opravljanje dela preko polnega delovnega časa, za delo v dežurstvu in v stalni pripravljenosti – vendar le za izjemne primere, ko bi opravljala delo v svojem osnovnem poklicu in ko bi bilo tako delo nujno potrebno zaradi nemotenega opravljanja dejavnosti javnega zavoda. Soglasje ministra za obrambo pa sta direktorja uporabila v tem smislu, da sta od meseca avgusta 2014 dalje nepretrgano opravljala delo v stalni pripravljenosti in vsak mesec pri plači prejela dodatek za stalno pripravljeno. Soglasja ministra pa ni možno šteti kot soglasje za nepretrgano opravljanje dela v stalni pripravljenosti. Glede na navedeno je bil dodatek za stalno pripravljeno direktorjema izplačan v nasprotju s tretjim odstavkom 16. člena Zakona o javnih uslužbencih (ki določa, 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).

Inšpektorica z inšpekcijskimi nadzori še ni zaključila, saj mora za podajo ugotovitev glede pravilnosti nekaterih elementov sistemiziranja delovnega mesta direktorja-poveljnika ter glede upravičenosti določitve dodatka za stalnost in upravičenosti vključitve v obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje, pridobiti mnenje Inšpektorata Republike Slovenije za delo in Inšpektorata Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami.

#### 6.3.6 Nepravilnosti pri izplačilih dodatka za delo preko polnega delovnega časa v času dežurstva (na katere vplivajo določbe Pravilnika o organizaciji neprekinjenega zdravstvenega varstva)

Inšpektorji so v inšpekcijskem nadzoru v zdravstvenem zavodu ugotovili naslednje nepravilnosti:

- da zavod opravlja neprekinjeno zdravstveno varstvo (NZV) v drugačnih terminih kot so določeni v Aktu o določitvi delovnih mest, na katerih se opravlja dežurstvo (z dne 28.12.2010);
- da je določbo četrtega odstavka 4. člena Pravilnika o organizaciji neprekinjenega zdravstvenega varstva (Uradni list republike Slovenije, št. 94/10), ki določa: »Na podlagi meril iz prvega odstavka tega člena izvajalec neprekinjene nujne medicinske pomoči (NNMP) najmanj enkrat letno, za preteklo trimesečno obdobje, analizira podatke za posameznega zdravstvenega delavca s posameznega strokovnega področja, in sicer za določeno dnevno obdobje: v rednem delovnem času na delavnik (običajna delovna obremenjenost zdravstvenega delavca), v času izvajanja NNMP (obremenjenost zdravstvenega delavca v času izvajanja NNMP)«, izvajal le v letu 2011, medtem ko analiz v letih 2012, 2013, 2014 in 2015 ni izvajal. Analize za leta 2012, 2013, 2014 in 2015 je izvedel šele v letu 2016. Iz pregleda obremenitev v letu 2011 je bilo razvidno, da v nekaterih primerih obremenitve niso presegale 60 % zato v letu 2011 v konkretnih primerih ni imel podlag, da je zagotavljanje NNMP plačeval kot delo preko polnega delovnega časa (pod oznako E v plačilnih listah), ampak bi moral zagotavljanje NNMP izplačevati kot dežurstvo (pod oznako O v plačilnih listah). Ker zavod ni predložil pregleda obremenitev v letih 2012, 2013, 2014 in 2015, iz katerih bi bilo razvidno, da so v trimesečnih povprečne obremenitve presegale 60 %, tekoče, po posameznih letih ravno tako, ni izkazoval podlag, da bi lahko zagotavljanje NNMP v celoti plačeval kot delo preko polnega delovnega časa (pod oznako E v plačilnih listah). Zavod bi lahko zagotavljanje NNMP izplačeval kot delo

preko polnega delovnega časa le v primerih, ko bi izkazal obremenitve višje od 60 %, v ostalih primerih pa bi moral zagotavljanje NNMP izplačevati kot dežurstvo (pod oznako O v plačilnih listah) oziroma v primerih, ko bi bile obremenitve nižje od 25 % organiziral stalno pripravljenost. Tudi iz naknadno pripravljenih analiz v letu 2016 je razvidno, da obremenitve v posameznih primerih niso presegale 60%.

#### 6.4 ZAZNANE SISTEMSKE POMANJKLJIVOSTI IN DANE POBUDE

IJS se je v letu 2016 ponovno srečal z vprašanji organizacije neprekinjenega zdravstvenega varstva, določenimi v Pravilniku o organizaciji neprekinjenega zdravstvenega varstva (Uradni list Republike Slovenije, številka 94/10), ki lahko vplivajo na pravilnost obračuna in izplačila plač v dežurstvu. Še vedno so prisotne enake nepravilnosti, na katere je opozoril že v letu 2014, in sicer:

- posamezni zdravstveni zavodi določbe četrtega odstavka 4. člena pravilnika, ki določa: »Na podlagi meril iz prvega odstavka tega člena izvajalec NNMP najmanj enkrat letno, za preteklo trimesečno obdobje, analizira podatke za posameznega zdravstvenega delavca s posameznega strokovnega področja, in sicer za določeno dnevno obdobje: v rednem delovnem času na delavnik (običajna delovna obremenjenost zdravstvenega delavca), v času izvajanja NNMP (obremenjenost zdravstvenega delavca v času izvajanja NNMP)«, niso izvajali ali pa je niso izvajali v celoti in vsako leto ter za primerljiva trimesečja;
- ker posamezni zdravstveni zavodi niso predložili pregleda obremenitev po posameznih mesecih v letih 2011, 2012 in 2013, iz katerih bi bilo razvidno, da so v navedenih trimesečjih povprečne obremenitve presegale 60%, niso izkazali podlag, da lahko zagotavljanje NNMP v celoti plačuje kot delo preko polnega delovnega časa (pod oznako E v plačilnih listah). Zdravstveni zavodi bi lahko zagotavljanje NNMP izplačevali kot delo preko polnega delovnega časa le v primerih, ko bi izkazali obremenitve višje od 60%, v ostalih primerih pa bi morala zagotavljanje NNMP izplačevati kot dežurstvo (pod oznako O v plačilnih listah) oziroma v primerih, ko bi bile obremenitve nižje od 25% organizirati stalno pripravljenost;
- iz pregleda obremenitev posameznih zdravstvenih zavodov je bilo razvidno, da povprečne obremenitve niso presegale 60%, vendar so posamezni zavodi zagotavljanje NNMP klub temu izplačevali kot delo preko polnega delovnega časa;
- posamezni zdravstveni zavodi v internih aktih niso določili delovnih mest, na katerih se opravlja dežurstvo;
- da javni uslužbenci in predstojniki zdravstvenih zavodov v pogodbah o zaposlitvi niso določili na katerih delovnih mestih bodo javni uslužbenci opravljali dežurstvo ter v katere plačne razrede so uvrščena ta delovna mesta;
- čeprav so posamezni zdravstveni zavodi v svojih aktih določili dežurna delovna mesta, so bila izplačila za zagotavljanje NNMP obračunana od plačnega razreda javnega uslužbenca in ne od plačnega razreda dežurnega delovnega mesta;
- ker posamezni zdravstveni zavodi v svojih aktih niso določili dežurnih delovnih mest, so bila izplačila za zagotavljanje NNMP obračunana od plačnega razreda javnega uslužbenca in ne od plačnega razreda dežurnega delovnega mesta.

Še vedno je prisotna splošna ugotovitev, da je praksa pri izvajanju Pravilnika o organizaciji neprekinjenega zdravstvenega varstva v zdravstvenih zavodih zelo različna, zato je vprašljivo, ali je zagotovljen namen, ki naj bi ga imela določba šestega odstavka 32. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju. Vzrok za to so nedorečene določbe pravilnika, ki omogočajo različno interpretacijo, zlasti naslednje:

- pravilnik ne določa trimesečnega obdobja, na osnovi katerega se opravi analiza obremenitev, ki je nato podlaga za organizacijo dela in način plačila za prihodnje obdobje,
- pravilnik ne določa, da mora biti to obdobje vsako leto isto, zato lahko zdravstveni zavodi izberejo najugodnejše trimesečje, ki je lahko vsako leto drugo,
- metodologija merjenja obremenitev ni določena, zato lahko zdravstveni zavodi merijo obremenitve po različnih kriterijih, ki si jih sami določijo,

- pravilnik ne zagotavlja možnosti vzporedne kontrole podatkov o obremenitvah ter ne določa pogojev, kdaj in v kakšnih primerih se podatki lahko popravljajo.

IJS je zato Ministrstvu za zdravje že v letu 2014 predlagal, da določbe pravilnika, ki se nanašajo na izvajanje dežurstev, ponovno preuči in v primeru, da se odloči za njegove spremembe, skuša zagotoviti, da bodo rešitve različnih oblik izvajanja NZV jasne, merljive, preverljive, skratka, da ne bodo omogočale tako različnih ravnanj, kot smo jih zasledili pri inšpekcijskih nadzorih.

## **7 PREVENTIVNO DELOVANJE INŠPEKTORATA ZA JAVNI SEKTOR**

Z namenom preprečevanja in ponavljanja pogostih nepravilnosti pri izvajanju predpisov so predstavniki inšpektorata v letu 2016 sodelovali na več strokovnih srečanjih in usposabljanjih z različnih področjih. 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 je tako s prispevki aktivno sodeloval na naslednjih dogodkih:

- Srečanje inšpektorjev Tržnega inšpektorata RS, marec 2016
- Seminar Socialne zbornice Slovenije za zaposlene v socialnem varstvu, april 2016
- Srečanje inšpektorjev Inšpektorata RS za okolje in prostor, maj 2016
- Šola za vodje uradov, kadrovsko-pravnih in finančno-računovodskih služb v pravosodju v Portorožu, september 2016
- Posvet direktorjev centrov za socialno delo v Fiesi, oktober 2016
- Dnevi upravnih enot v Tacnu, oktober 2016
- Srečanje Društva ekonomistov v zdravstvu v Mariboru, oktober 2016
- Usposabljanje zaposlenih v centrih za socialno delo v okviru regijske koordinacije CSD v Domžalah, november 2016
- Konferenca Združenja upravnih delavcev v Portorožu, december 2016
- Redno izobraževanje sindikalnih zaupnikov sindikata centrov za socialno delo Slovenije SINCE07, KSS Pergam, Portorož, december 2016
- Usposabljanje zaposlenih v centrih za socialno delo v okviru regijske koordinacije CSD, Velenje, december 2016.

## **8 ZAKLJUČNE UGOTOVITVE IN PREDLOGI**

### **A) Glede delovanja Inšpektorata za javni sektor**

- Inšpektorat je v letu 2016 deloval v skladu s sprejetim letnim načrtom dela. V reševanje je prejel 861 različnih zadev, rešil pa jih je 775. Tako število prejetih kot število rešenih zadev se je v primerjavi z letom 2015 zmanjšalo, kar pa je predvsem posledica izjemnega porasta v letu 2015, ko je inšpekcija za sistem javnih uslužbencev prejela in rešila veliko število prijav v zvezi z neporočanjem inšpekcijskih zavezancev v informacijski sistem ISPAP (kar sicer ni primerljivo z reševanjem drugih inšpekcijskih zadev). Obseg prijav in rešenih zadev je tako približno na ravni leta 2014. Ker inšpektorat ne uspe tekoče obravnavati vseh pobud, se število nerešenih zadev iz leta v leto povečuje in sicer zlasti zaradi nerešenih zadev iz pristojnosti upravne inšpekcije (v preteklih petih letih je iz pristojnosti upravne inšpekcije v povprečju letno ostalo nerešenih 17 % zadev, iz pristojnosti inšpekcije za sistem javnih uslužbencev pa 2 %.). Pričakujemo, da bo zaposlitev po enega inšpektorja za vsako od obeh inšpekcij v drugi polovici leta 2016 prispevala k izboljšanju stanja.
- Inšpektorat prejete pobude obravnava na podlagi vsebinskih usmeritev in prioritet svojega delovanja, ki jih je določil v začetku leta in jih objavil na svojih spletnih straneh. Navedene usmeritve in prioritete postajajo instrument za čim bolj učinkovit nadzor z njegovim

usmerjanjem v tiste zadeve, kjer je tveganje za nepravilnosti večje oziroma je z vidika javnega interesa čimprejšnja ugotovitev in odprava nepravilnosti najbolj pomembna.

- Poleg opravljanja nadzorov na osnovi prejetih pobud je tudi v letu 2016 Inšpektorat razširil obseg dela z izvajanjem t.i. sistemskih nadzorov na podlagi ocene tveganja. V letu 2016 je tako izvedel 34 sistemskih nadzorov in sicer nadzorov nad pravilnostjo določitve in izplačevanja plač pri uporabnikih proračuna z največjim povečanjem mase sredstev za plače od leta 2007 dalje, nadzorov nad pravilnostjo določitve plač in drugih pravic iz delovnega razmerja v javnih agencijah in skladih ter nadzorov nad pravilnostjo vodenja upravnih postopkov in upravnega poslovanja v centrih za socialno delo, pri drugostopenjskem odločanju in v javnih agencijah. S prakso izvajanja sistemskih nadzorov Inšpektorat nadaljuje tudi v letu 2017.
- Na področju delovanja Upravne inšpekcije so bile kršitve v povprečju ugotovljene v 52 % rešenih zadev, kar je več kot v letu 2015 (38 %). Najbolj se je povišal delež kršitev v zadevah s področja ZUP, višji pa je tudi pri zadevah s področja ZDIJZ in UPP. Na področju izvajanja ZUP je ponovno največkrat šlo za kršitve spoštovanja rokov za odločanje (30 % vseh kršitev). Pri izvajanju UPP pa so bile najpogostejše kršitve obveznosti odgovarjanja na dopise in obravnave pritožb strank (35 %).
- Na področju delovanja Inšpekcije za sistem javnih uslužbencev so bile kršitve ugotovljene v povprečju v 58 % rešenih zadev, kar je približno na ravni leta 2015. Precej se je povišal delež kršitev ZJU (od 25 % v letu 2015 na 55 % v letu 2016), v zadevah s področja ZSPJS pa je bil delež kršitev nekoliko manjši (62 % v primerjavi s 70 % v letu 2015). Največ kršitev pri izvajanju ZJU je bilo pri sistemizaciji delovnih mest (40 %) in pri izdajanju posamičnih individualnih aktov (23 %). Pri kršitvah ZSPJS pa je bilo največ nepravilnosti pri določitvi in izplačilu plač (55 %), pri čemer opozarjamo, da se obseg teh nepravilnosti v zadnjih letih povečuje.
- Inšpektorat je poleg izrekanja ukrepov inšpekcijskim zavezancem dal tudi več pobud pristojnim organom, s katerimi bi se lahko na sistemski ravni odpravili vzroki za nekatere nepravilnosti oziroma zmanjšalo tveganje za njihovo nastajanje. Tovrstne pobude je inšpektorat dajal tudi v preteklih letih, čeprav praviloma povratnih informacij, ali so pristojna ministrstva pobude proučila, ni prejel.
- Z namenom preprečevanja in ponavljanja pogostih nepravilnosti pri izvajanju predpisov so predstavniki inšpektorata v letu 2016 sodelovali tudi na več strokovnih srečanjih in usposabljanjih z različnih področij. Na navedenih srečanjih so predstavniki Inšpektorata predstavljali najpogostejše 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.

## **B) Glede pogojev za delovanje Inšpektorata za javni sektor**

- S povečanjem števila inšpektorjev se je kadrovska zasedba Inšpektorata precej izboljšala, vendar se obe inšpekciji še vedno srečujeta z velikim zaostankom iz preteklih let. Pričakujemo, da se bodo ti postopno zmanjšali, ker je do zaposlitve dveh novih inšpektorjev prišlo v drugi polovici leta 2016.
- Inšpektorat 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 so možni rezultati načrtovanega skupnega informacijskega sistema za podporo delovanju vseh inšpekcijskih služb še precej oddaljeni, Inšpektorat predlaga, da se čim prej pristopi k projektu informacijske podpore IJS in da se ta projekt izpelje v letu 2017.
- Inšpektorat tudi predlaga, da se ob predvideni spremembi Zakona o inšpekcijskem nadzoru ponovno prouči namen delovanja upravne inšpekcije in inšpekcije za sistem javnih uslužbencev in temu ustrezno prilagoditi tudi zakonske podlage za njune delovanje. 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: 010-15/2015/16

Datum: 6.4.2017

mag. Robert Lainšček  
vodja sektorja za upravno inšpekcijo

Lidija Apohal Vučković  
glavna inšpektorica

Duša Pokeržnik  
vodja sektorja za sistem javnih  
uslužbencev in plačni sistem