



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

INŠPEKTORAT ZA JAVNI SEKTOR

Tržaška 21, 1000 Ljubljana

www.ijs.gov.si
E: gp.ijs@gov.si
T: 01 478 83 84

Številka: 010-2/2014/13

Datum: 3.4.2015

P O R O Č I L O

O DELU INŠPEKTORATA ZA JAVNI SEKTOR V LETU 2014

Ljubljana, marec 2015

V S E B I N A

1	UVOD	3
2	KADROVSKA ZASEDBA V OBDOBJU 2009 - 2014	5
3	OBSEG REŠEVANJA ZADEV V OBDOBJU 2012 - 2014	6
3.1	OBSEG REŠEVANJA ZADEV UPRAVNE INŠPEKCIJE	6
3.2	OBSEG REŠEVANJA ZADEV INŠPEKCIJE ZA SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV	7
4	DELOVANJE UPRAVNE INŠPEKCIJE V LETU 2014	9
4.1	PRIJAVE DOMNEVNIH KRŠITEV ZAKONODAJE V LETU 2014	9
4.2	REŠENE ZADEVE IN UGOTOVLJENE KRŠITVE V LETU 2014	9
4.2.1	Rešene zadeve po podskupinah javnega sektorja	9
4.2.2	Najpogosteje ugotovljene kršitve in odrejeni ukrepi v izvajanju ZUP	11
4.2.3	Najpogosteje ugotovljene kršitve in odrejeni ukrepi v izvajanju UUP	13
4.2.4	Najpogosteje ugotovljene kršitve in odrejeni ukrepi v izvajanju ZDIJZ	14
4.2.5	Način zaključka zadev	16
4.2.6	Hitri prekrškovni postopek na področju izvajanja ZDIJZ	17
4.3	IZVLEČKI IZ NAJPOMEMBNEJŠIH ZAPISNIKOV	17
4.4	ZAZNANE SISTEMSKE POMANJKLJIVOSTI IN DANE POBUDE	20
5	DELOVANJE INŠPEKCIJE ZA SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV V LETU 2014	22
5.1	PRIJAVE DOMNEVNIH KRŠITEV ZAKONODAJE V LETU 2014	22
5.2	REŠENE ZADEVE IN UGOTOVLJENE KRŠITVE V LETU 2014	22
5.2.1	Rešene zadeve po podskupinah javnega sektorja	22
5.2.2	Najpogosteje ugotovljene nepravilnosti in predlagani ukrepi v izvajanju ZJU	24
5.2.3	Najpogosteje ugotovljene nepravilnosti in izrečeni ukrepi v izvajanju ZSPJS	27
5.2.4	Način zaključka zadev	29
5.2.5	Javnofinančni učinki izrečenih ukrepov predstojnikom	30
5.2.6	Hitri prekrškovni postopek za odpravo ugotovljenih nepravilnosti v izvajanju ZJU in ZSPJS	31
5.3	IZVLEČKI IZ NAJPOMEMBNEJŠIH ZAPISNIKOV	31
5.4	ZAZNANE SISTEMSKE POMANJKLJIVOSTI IN DANE POBUDE	36
6.	ZAKLJUČNE UGOTOVITVE IN PREDLOGI	38
A)	GLEDE IZVAJANJA INŠPEKCIJSKEGA NADZORA	38
B)	GLEDE POGOJEV ZA DELOVANJE INŠPEKTORATA ZA JAVNI SEKTOR	39

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 predpisov, ki urejajo upravne postopke, kot to določa Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – UPB1, 105/06, 126/07, 65/08, 8/10 – v nadaljevanju **ZUP**), nad izvajanjem Uredbe o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07 (122/07 popr.), 31/08, 35/09, 58/10, 101/10 – v nadaljevanju **UUP**) in nad izvajanjem Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 – UPB2 in 117/06 – v nadaljevanju **ZDIJZ**). Upravni inšpektorji opravljajo nadzor nad izvrševanjem predpisov na podlagi določb 307. člena Zakona o splošnem upravnem postopku in tudi na podlagi Zakona o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 43/07 – UPB1). UI v zvezi z izvajanjem navedenih predpisov opravlja tudi naloge prekrškovnega organa.

Upravni inšpektorji nadzorujejo zlasti:

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

INŠPEKCIJA ZA SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV nadzira izvajanje določil Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08 in 69/08; v nadaljevanju **ZJU**), Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 107/09-odl.US, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11, 27/12-odl.US, 25/14, 50/14; v nadaljevanju **ZSPJS**) ter na njuni podlagi izdanih podzakonskih predpisov in sklenjenih kolektivnih pogodb in Zakona o uravnoteženju javnih financ (Uradni list RS, št. 40/2012, 105/2012, 25/2013-odl.US, 107/2013-odl.US; v nadaljevanju **ZUJF**) v delu, ki se nanaša na delovno področje IJS.

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. Za njuno delovanje se zato Zakon o inšpekcijskem nadzoru uporablja le v določenem delu. Ne glede na to 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. Upravna inšpekcija tako opravlja inšpekcijske nadzore tudi pri nosilcih javnih pooblastil ter drugih pravnih in fizičnih osebah, kadar odločajo o upravnih zadevah oziroma opravljajo upravne naloge, v prekrškovnih postopkih pa tudi pri poslovnih subjektih pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. Inšpekcija za sistem javnih uslužbencev opravlja inšpekcijske nadzore na podlagi ZJU praviloma le v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, če pa se prijava nanaša na kršitve določb s prvega dela ZJU (do vključno 21. člena ZJU), pa tudi v ostalem javnem sektorju (v javnih agencijah, javnih skladih, javnih zavodih, javnih gospodarskih zavodih in v drugih osebah javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalnih skupnosti). Inšpekcijske nadzore na podlagi ZSPJS pa opravlja pri vseh uporabnikih proračuna v celotnem javnem sektorju.

Inšpektorji opravljajo inšpekcijske nadzore po uradni dolžnosti na podlagi letnega načrta dela. V letu 2014 je Inšpektorat postopno začel spreminjati prakso preteklih let, ko se je za izvajanje nadzorov odločal le na podlagi prejetih pobud in prijav različnih prijaviteljev. Kljub temu so v preteklem letu podlago za večino načrtovanih in izvedenih nadzorov še vedno predstavljale pobude in prijave, ki sta jih prejeli obe inšpekciji, določen del nadzorov pa je bil izveden na podlagi ocene tveganja, pri katerih inšpekcijskih zavezancih obstaja večja verjetnost kršitev predpisov s področja sistema plač v javnem sektorju.

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

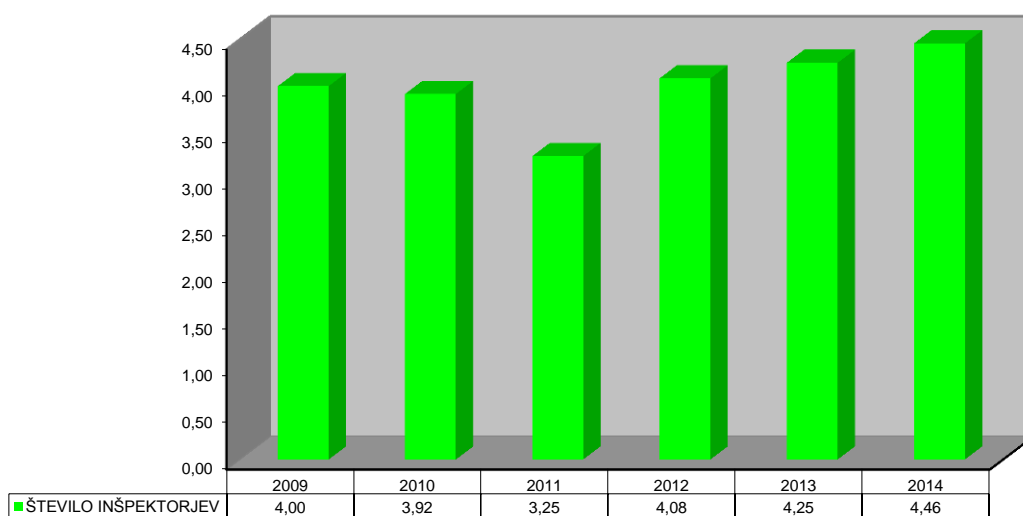
V skladu z Zakonom o prekrških (Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo in 113/13) ugotavljajo ravnanja, ki so v ZDIJZ, ZJU in ZSPJS opredeljena kot prekršek, vodijo hitre prekrškovne postopke in izdajajo odločbe o prekrških.

2 KADROVSKA ZASEDBA V OBDOBJU 2009 - 2014

Za učinkovito in s tem uspešno delo inšpekcij so ključni razpoložljivi kadrovske viri. Ob koncu leta 2014 je bilo v Inšpektoratu za javni sektor zaposlenih 11 inšpektorjev in sicer šest v Inšpekciji za sistem javnih uslužbencev in pet v Upravni inšpekciji. V preteklih letih se je število postopno povečevalo, predvsem zaradi večanja števila inšpektorjev v Inšpekciji za sistem javnih uslužbencev. Njihovo gibanje je prikazano v nadaljevanju, in sicer v obdobju 2009 – 2014.

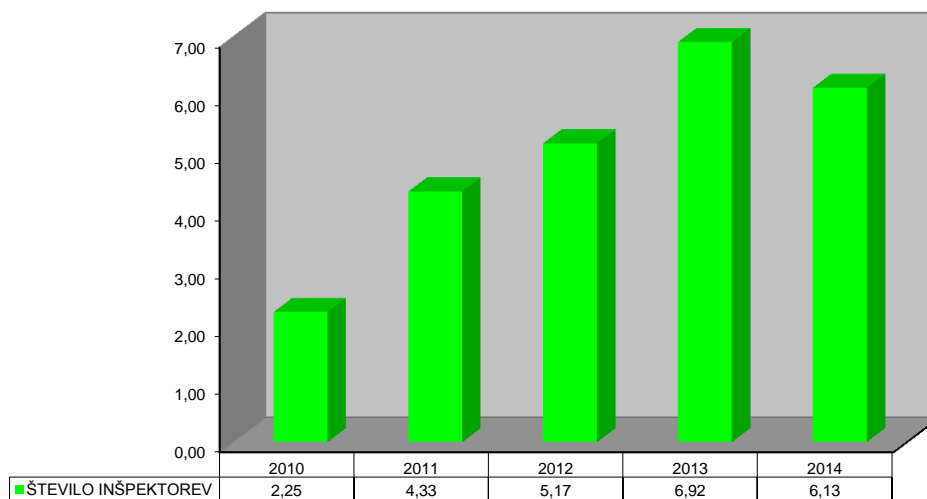
V Upravni inšpekciji je bilo v zadnjih letih večinoma zaposlenih 5 inšpektorjev, v številu inšpektorjev pa so prisotna manjša nihanja. Zaradi nekaj kadrovske menjav (upokojitve) večinoma niso bili zaposleni vse mesece v letu. Povprečno največ inšpektorjev je bilo v letu 2014 (4,46 inšpektorja), najmanj pa v letu 2011 (3,25 inšpektorja). Glede na obstoječo problematiko, širitev pristojnosti (ZDIJZ) in visoko število prijav obstoječe število inšpektorjev ne zadošča za ažurno obravnavo pobud (graf 1).

Graf 1: Število inšpektorjev v Upravni inšpekciji po letih



V Inšpekciji za sistem javnih uslužbencev se je število inšpektorjev od leta 2010 do leta 2013 povečevalo, v letu 2014 pa znova zmanjšalo. Povprečno največ inšpektorjev je bilo v letu 2013 (6,92 inšpektorja), ko je bilo v pretežnem delu leta zaposlenih 7 inšpektorjev, v letu 2014 pa je bilo od februarja dalje zaposlenih le še 6 inšpektorjev (graf 2).

Graf 2: Število inšpektorjev v Inšpekciji za sistem javnih uslužbencev po letih



3 OBSEG REŠEVANJA ZADEV V OBDOBJU 2012 - 2014

Upravna inšpekcija in inšpekcija za sistem javnih uslužbencev vsako leto prejmeta znatno število pobud in prijav različnih prijaviteljev, poleg tega imata v obravnavi tudi še nerešene pobude iz preteklih let. Število zadev v posameznem letu zato presega število novih prijav. Za oceno delovanja inšpekcij so zato pomembni trendi v nekoliko daljšem obdobju. V nadaljevanju so tako prikazani podatki o prejetih, rešenih in nerešenih zadevah v obdobju 2012-2014 (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 leta v teku.

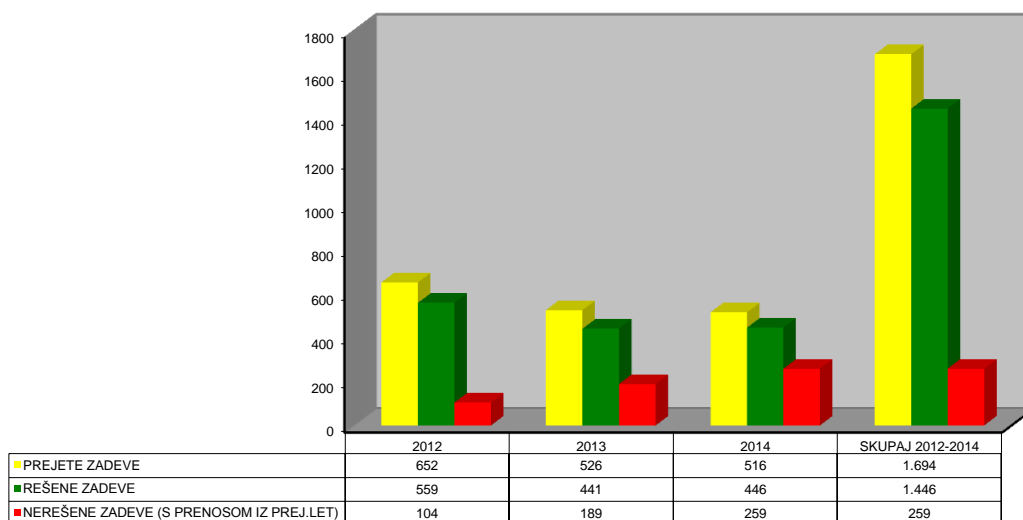
3.1 OBSEG REŠEVANJA ZADEV UPRAVNE INŠPEKCIJE

V obdobju 2012 do 2014 je bilo prejetih 1.694 zadev, rešenih je bilo 1.446 zadev, nerešenih (skupaj s prenesenimi iz prejšnjih let) je bilo ob koncu leta 2014 259 zadev.

Največ prejetih in hkrati tudi največ rešenih zadev je bilo v letu 2012, v letu 2013 je njihovo število precej upadlo, približno na tej ravni pa je ostalo tudi v letu 2014 .

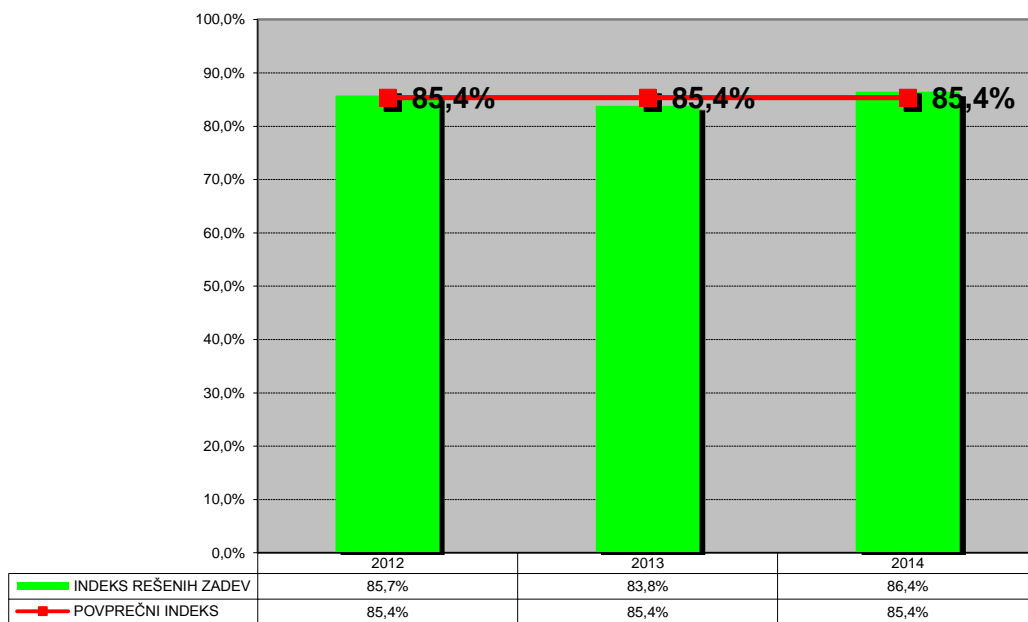
Število nerešenih zadev (skupaj s prenosom iz prejšnjih let) iz leta v leto narašča: najmanj jih je bilo v letu 2012 (104), največ pa v letu 2014 (259) (graf 3).

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



Povprečni delež rešenih zadev v obdobju 2012 - 2014 znaša 85,4% (graf 4). Med leti se delež bistveno ne razlikuje, kar kaže, da inšpekcija trajno ne more ažurno obravnavati okoli 15% 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 sta na področju upravne inšpekcije v letu 2014 pričela z delom dva nova inšpektorja, ki sta potrebovala 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 letu 2015 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 bi ob nadaljevanju trenda prijav iz preteklih let ob obstoječem številu inšpektorjev lahko pomenilo, da bo obseg nadzorov na podlagi prejetih pobud še nekoliko nižji.

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

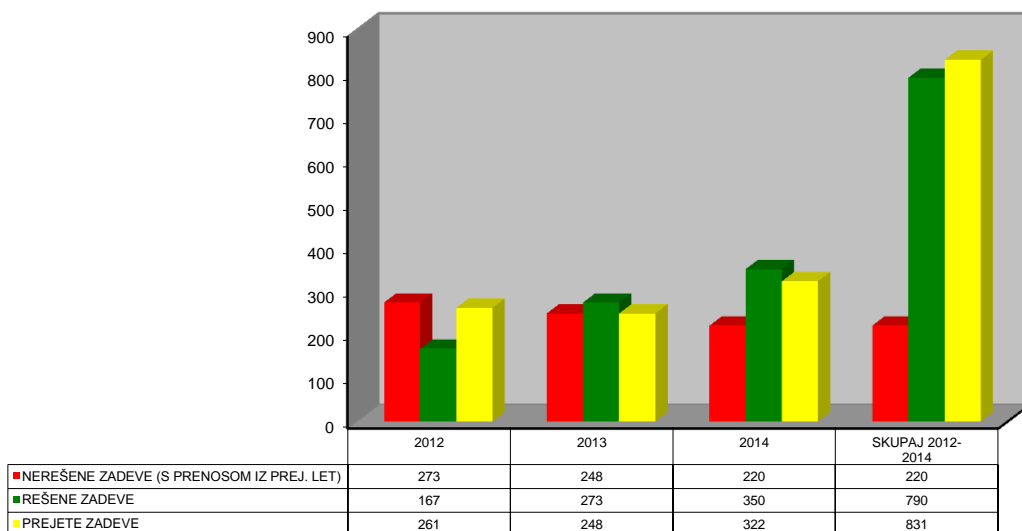


3.2 OBSEG REŠEVANJA ZADEV INŠPEKCIJE ZA SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV

V obdobju 2012 do 2014 je bilo prejetih 831 zadev, rešenih 790 zadev, nerešenih (skupaj s prenesenimi iz prejšnjih let) pa 220 zadev.

Največ prejetih zadev je bilo v letu 2014 (322), najmanj pa v letu 2013 (248). Največ rešenih zadev je bilo v letu 2014 (350), najmanj pa v letu 2012 (167). Največ nerešenih zadev (skupaj s prenosom iz prejšnjih let) je bilo v letu 2012 (273), najmanj pa v letu 2014 (220) (graf 5). To kaže, da se število nerešenih zadev iz leta v leto zmanjšuje.

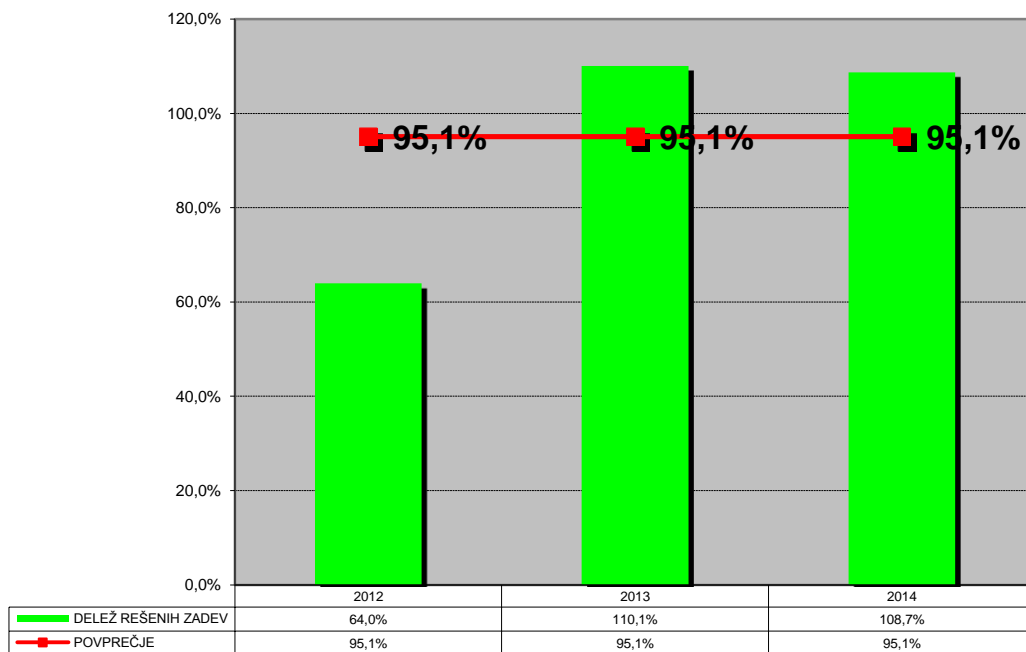
Graf 5: Prejete, rešene in nerešene zadeve (skupaj s prenosom iz prejšnjih let) po letih in skupaj



Povprečni delež rešenih zadev v obdobju 2012 do 2014 znaša 95,1% (graf 6). Nadpovprečni delež rešenih zadev je bil dosežen v letih 2013 (110,1%) in 2014 (108,7%), podpovprečni delež pa v letu

2012 (64,0%). To pomeni, da je ISJU v letih 2013 in 2014 rešila več zadev, kot jih je prejela, vendar zaradi nerešenih zadev iz preteklih let ne more ažurno reševati vseh pobud, prejetih v posameznem letu.

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



4 DELOVANJE UPRAVNE INŠPEKCIJE V LETU 2014

4.1 PRIJAVE DOMNEVNIH KRŠITEV ZAKONODAJE V LETU 2014

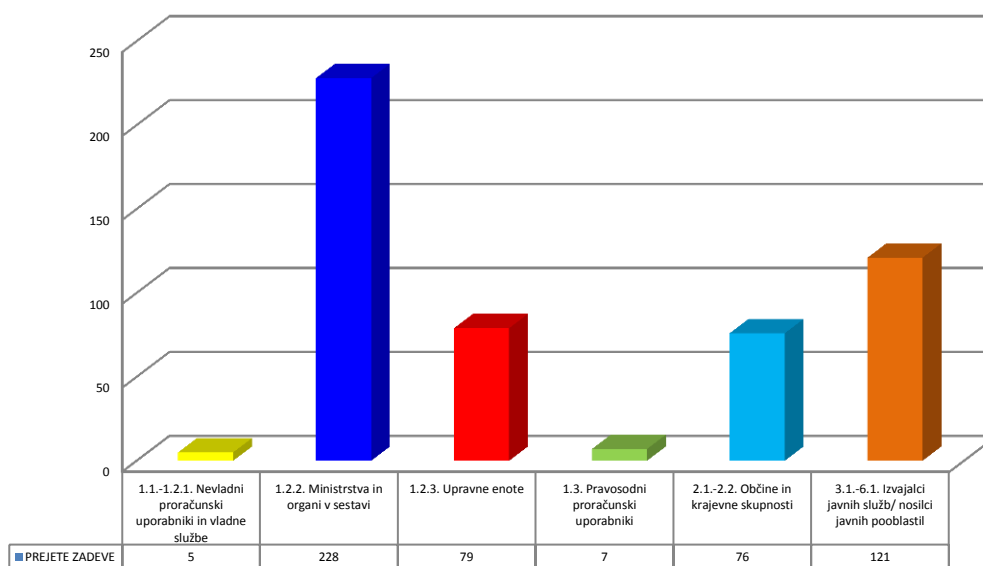
V letu 2014 je UI prejela 516 zadev, v katerih so stranke zatrjevale kršitve ZUP, UUP in ZDIJZ oziroma so od UI zahtevale določena pojasnila in odgovore.

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 in
- 3.1.-4.3. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil.

Največ prejetih zadev je bilo v podskupinah 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (228; 44,2%), 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (121; 23,4%) in 1.2.3. Upravne enote (79; 15,3%) (graf 7).

Graf 7: Prejete zadeve po podskupinah javnega sektorja



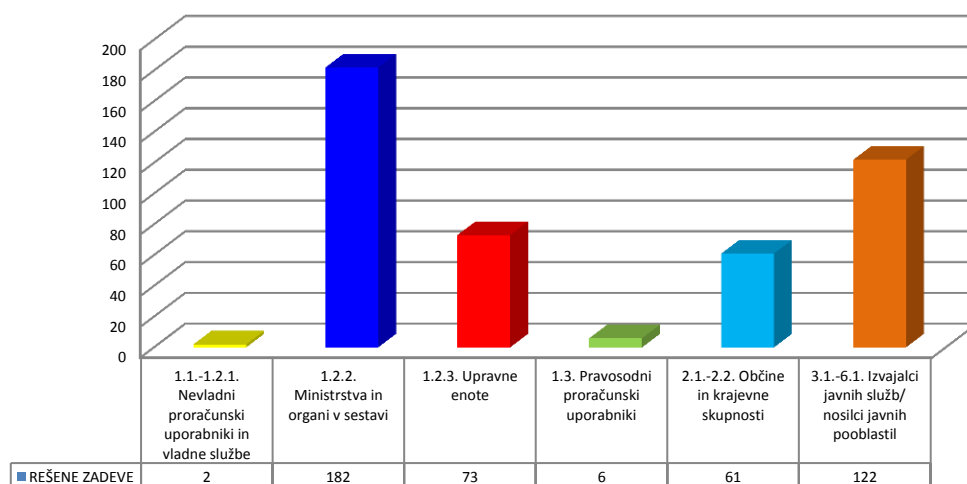
4.2 REŠENE ZADEVE IN UGOTOVLJENE KRŠITVE V LETU 2014

V letu 2014 je UI rešila 446 zadev, pri čemer gre tudi za zadeve, prenesene iz preteklih let, ki se nanašajo na izvajanje ZUP, UUP in ZDIJZ (86,4% prejetih zadev) in opravila 51 nadzorov neposredno pri inšpekcijskih zavezancih. Število rešenih zadev je bilo približno enako kot v letu 2013 (indeks 101).

4.2.1 Rešene zadeve po podskupinah javnega sektorja

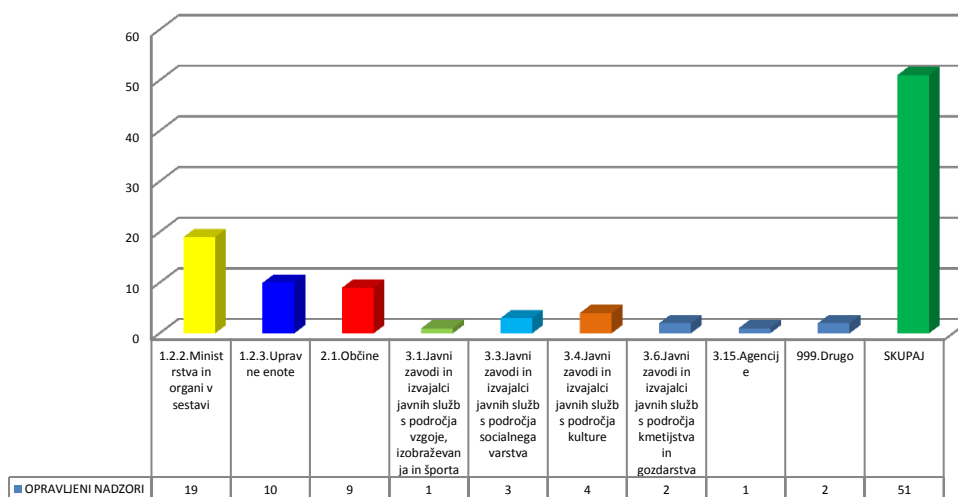
Največ rešenih zadev je bilo v podskupinah, v katerih je bilo prejetih tudi največ pobud, in sicer v podskupinah 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (182; 40,8%), 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (122; 24,7%) in 1.2.3. Upravne enote (73; 16,4%) (graf 8).

Graf 8: Rešene zadeve po podskupinah javnega sektorja



Pri reševanju zadev je UI opravila 51 inšpekcijskih nadzorov pri različnih inšpekcijskih zavezancih. Tudi opravljenih nadzorov je bilo največ v podskupinah z največ pobudami za nadzor, in sicer jih je bilo največ v podskupinah 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (19), 1.2.3. Upravne enote (10) in 2.1. Občine (9) (graf 9).

Graf 9: Opravljeni inšpekcijski nadzori po podskupinah javnega sektorja

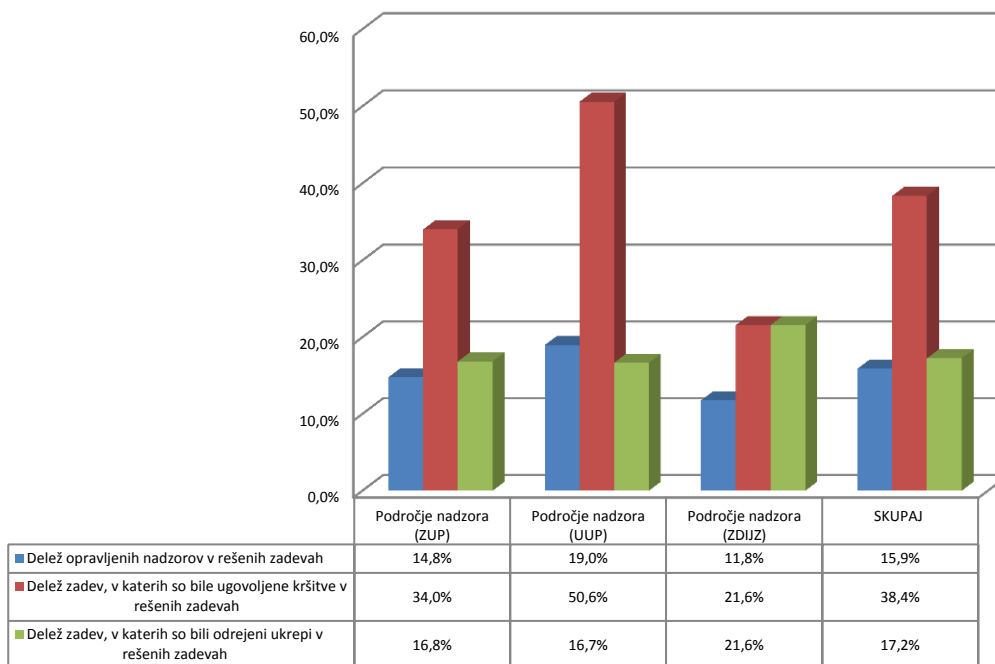


Največje število rešenih zadev (291) je bilo na področju nadzora ZUP¹. Največje število opravljenih nadzorov je bilo prav tako na področju nadzora ZUP (43). Enako velja za število zadev, v katerih so bile ugotovljene kršitve (99) in za število zadev, v katerih so bili odrejeni ukrepi (49). Število zadev, v katerih so bili odrejeni ukrepi, je manjše kot število zadev, v katerih so bile ugotovljene kršitve, ker so v mnogih primerih inšpekcijski zavezanci kršitve odpravili sami že pred izvedbo inšpekcijskega nadzora.

Največji delež nadzorov v rešenih zadevah je bil opravljen na področju nadzora UUP (19,0%). Največji delež zadev, v katerih so bile ugotovljene kršitve v rešenih zadevah, je na področju nadzora UUP (50,6%), največji delež zadev, v katerih so bili odrejeni ukrepi v rešenih zadevah, pa na področju nadzora ZDIJZ (21,6%). V povprečju so bile nepravilnosti ugotovljene v 38,4 % rešenih zadev (graf 10).

¹ Število rešenih zadev in število opravljenih nadzorov po kriteriju področja nadzora je večje od števila rešenih zadev (446 (graf 8) oziroma 51 (graf 9)), ker je posamezna rešena zadeva, za katero je bil izdan končni zapisnik, lahko sestavljena iz večih rešenih zadev glede na področje nadzora (npr. inšpekcijski nadzor je zajemal tako nadzor ZUP, UUP in ZDIJZ).

Graf 10: Deleži opravljenih nadzorov, ugotovljenih kršitev in odrejenih ukrepov v rešenih zadevah po področjih nadzora



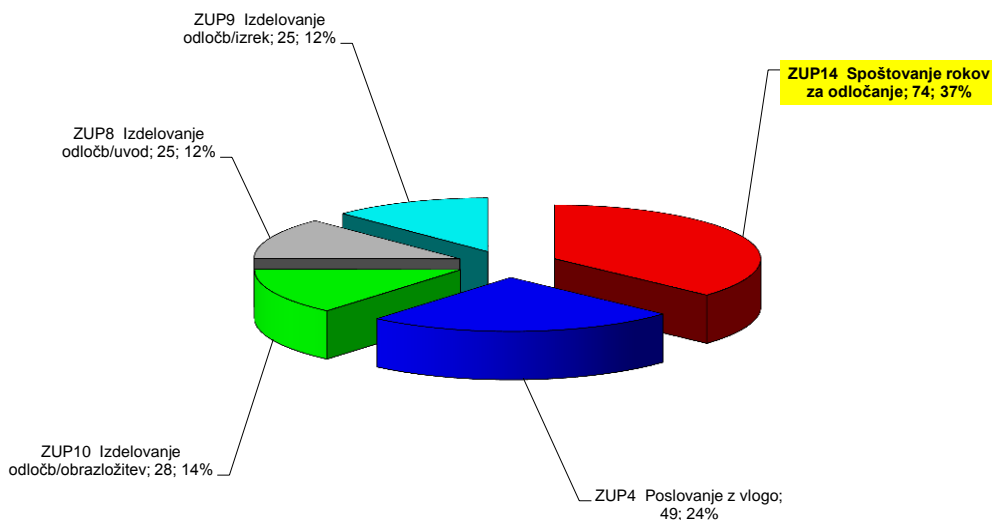
4.2.2 Najpogosteje ugotovljene kršitve in odrejeni ukrepi v izvajanju ZUP

UI je v letu 2014 ugotovila 357 kršitev ZUP, in sicer na naslednjih področjih:

- 1 kršitev temeljnih načel,
- 2 določbe o pristojnostih,
- 3 izdajanje pooblastil po ZUP za vodenje/odločanje,
- 4 poslovanje z vlogo,
- 5 zastopanje strank,
- 6 vabljenje strank,
- 7 izdelovanje zapisnikov,
- 8 izdelovanje odločb,
- 9 uvod,
- 10 izrek,
- 11 obrazložitev,
- 12 pouk o pravnem sredstvu,
- 13 vročanje dokumentov,
- 14 spoštovanje rokov za odločanje,
- 15 stroški postopka,
- 16 poslovanje s pritožbami,
- 17 delo organa II. stopnje,
- 18 izredna pravna sredstva,
- 19 izvršba,
- 20 izdajanje potrdil in
- 21 ostalo.

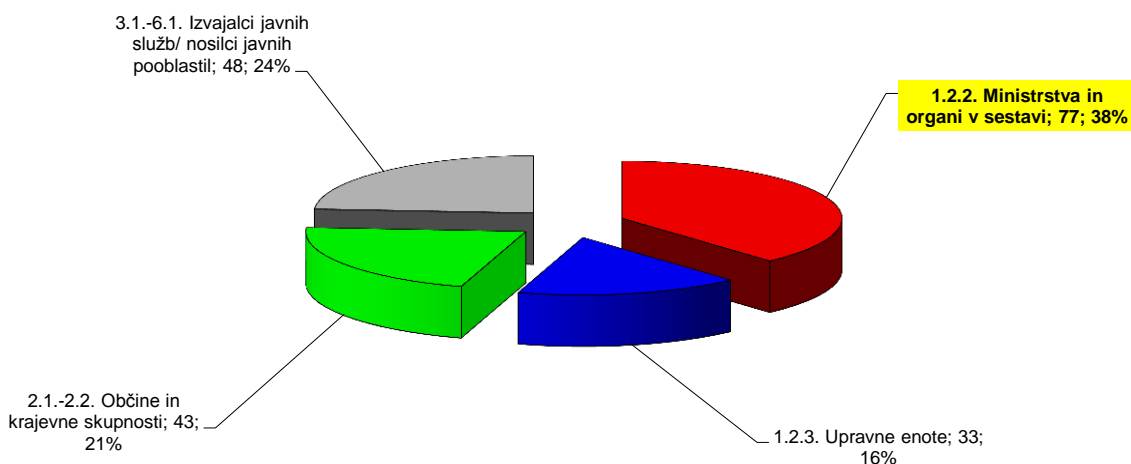
Najpogosteje ugotovljene kršitve ZUP so bile na področju spoštovanja rokov za odločanje (74, 37%), poslovanja z vlogo (49; 24%) in izdelovanja odločb/obrazložitev (28; 14%) (graf 11).

Graf 11: Najpogosteje ugotovljene kršitve ZUP po vsebinskih področjih



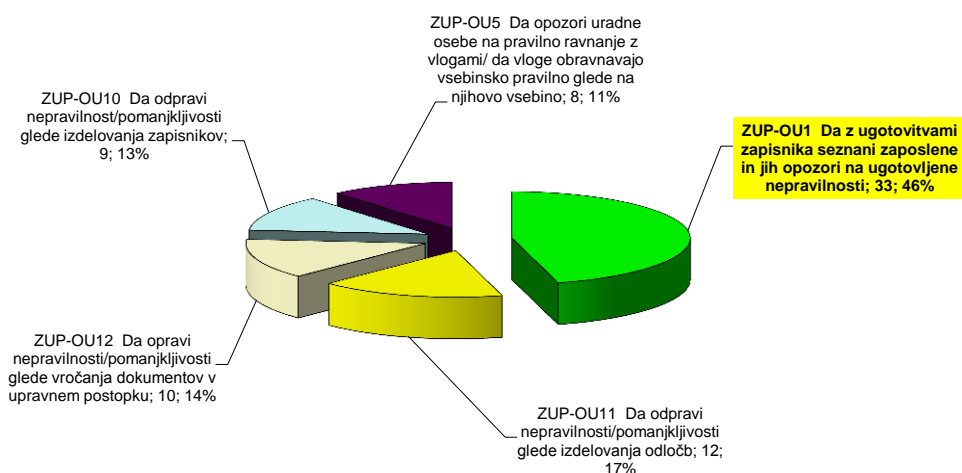
Največ kršitev ZUP je bilo v podskupinah 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (77; 38%), 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (48; 24%) in 2.1.-2.2. Občine in druge lokalne skupnosti (93; 21%) (graf 12).

Graf 12: Najpogosteje ugotovljene kršitve ZUP po podskupinah javnega sektorja



Največkrat je bil odrejen ukrep, da z ugotovitvami zapisnika seznanijo zaposlene in jih opozorijo na ugotovljene nepravilnosti (33; 36%), da odpravijo nepravilnosti/pomanjkljivosti glede izdelovanja odločb (12; 17%) in da odpravijo nepravilnosti/pomanjkljivosti glede vročanja dokumentov v upravnem postopku (10; 14%) (graf 13).

Graf 13: Odrejeni ukrepi za odpravo kršitev v izvajanju ZUP



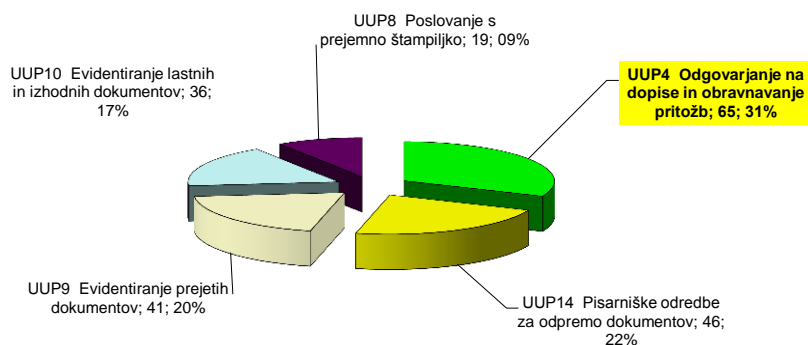
4.2.3 Najpogosteje ugotovljene kršitve in odrejeni ukrepi v izvajanju UUP

UI je v letu 2014 ugotovila 243 kršitev UUP, in sicer na naslednjih področjih:

- 1 odgovarjanje na dopise in obravnave pritožb,
- 2 označevanje zgradb in uradnih prostorov,
- 3 objave poslovnega časa in uradnih ur,
- 4 objava oglasne deske,
- 5 poslovanje s prejemno štampljko,
- 6 evidentiranje prejetih dokumentov,
- 7 evidentiranje lastnih in izhodnih dokumentov,
- 8 evidentiranje dokumentov prejetih po elektronski pošti,
- 9 uporaba načrta klasifikacijskih znakov,
- 10 napake pri uporabi ovoja zadeve,
- 11 pisarniške odredbe za odpremo dokumentov,
- 12 oblikovne značilnosti dokumentov,
- 13 elektronsko vročanje in
- 14 poslovanje s tekočo zbirko.

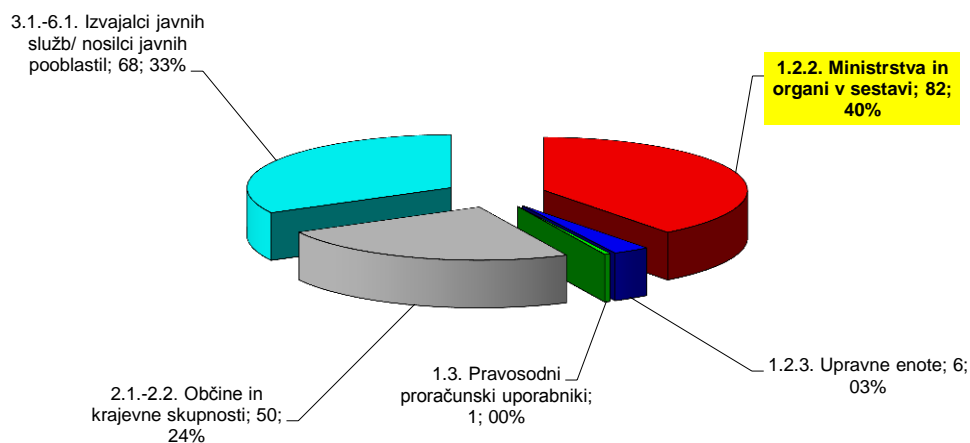
Najpogosteje ugotovljene kršitve UUP so bile na področjih: odgovarjanje na dopise in obravnavanje pritožb (65; 31%), pisarniške odredbe za odpremo dokumentov (46; 22%) in evidentiranje prejetih dokumentov (41; 20%) (graf 14).

Graf 14: Najpogosteje ugotovljene kršitve UUP po vsebinskih področjih



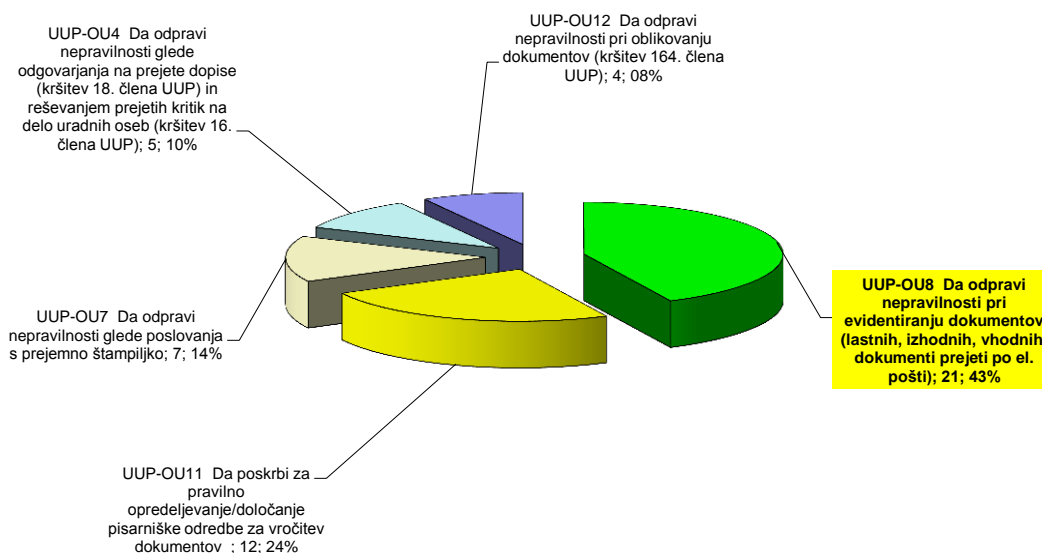
Največ kršitev UUP je bilo v podskupinah 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (82; 40%), 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (68; 33%) in 2.1.-2.2. Občine in krajevne skupnosti (50; 24%) (graf 15).

Graf 15: Najpogosteje ugotovljene kršitve UUP po podskupinah javnega sektorja



Največkrat so bili odrejeni ukrepi: da odpravi nepravilnosti pri evidentiranju dokumentov (lastnih, izhodnih, vhodnih, dokumenti prejeti po el. pošti) (21; 43%), da poskrbi za pravilno opredeljevanje/določanje pisarniške odredbe za vročitev dokumentov (12, 24%) in da odpravi nepravilnosti glede poslovanja s prejemno številko (7; 14%) (graf 16).

Graf 16: Odrejeni ukrepi za odpravo kršitev v izvajanju UUP



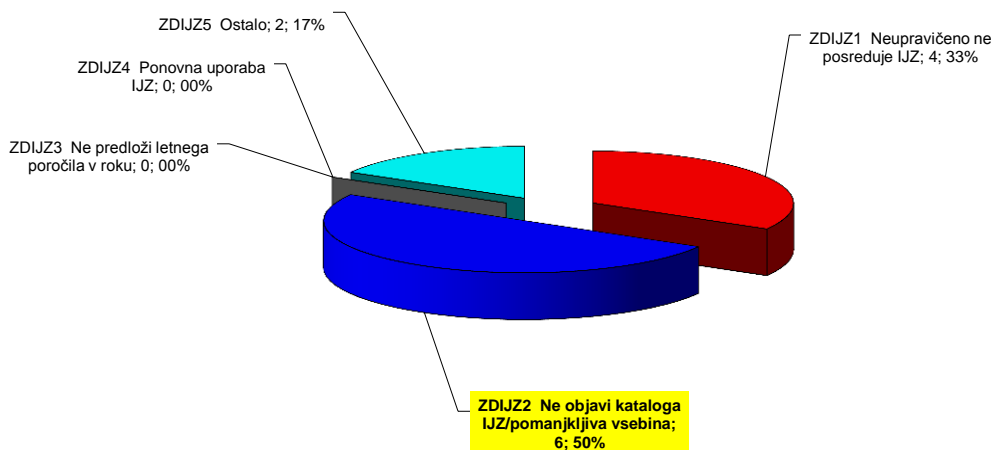
4.2.4 Najpogosteje ugotovljene kršitve in odrejeni ukrepi v izvajanju ZDIJZ

UI je v letu 2014 ugotovila 12 kršitev ZDIJZ, in sicer na naslednjih področjih:

- 1 nepravilno posredovanje informacij javnega značaja,
- 2 objava kataloga informacij javnega značaja in vsebina kataloga,
- 3 neposredovanje letnega poročila v roku,
- 4 ponovna uporaba informacij javnega značaja in
- 5 ostalo.

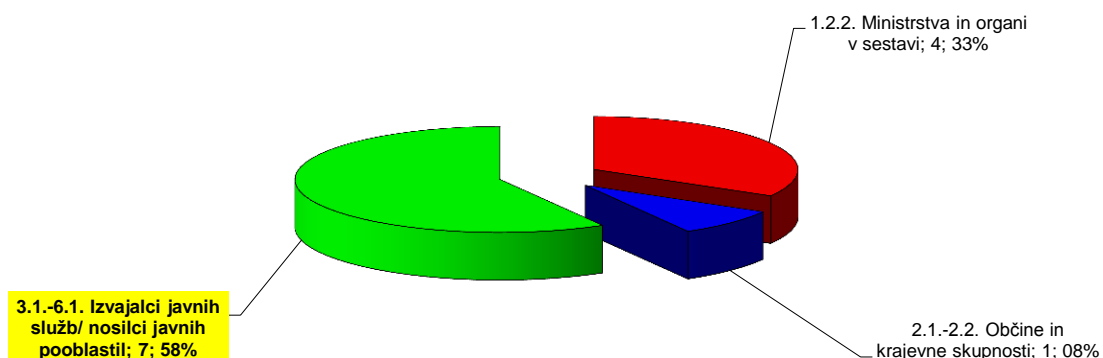
Največ kršitev ZDIJZ je bilo na področjih: neobjava kataloga IJZ/pomanjkljiva vsebina (6; 50%), nepravilno ne posreduje IJZ (4; 33%) in ponovna uporaba IJZ (2; 17%) (graf 17).

Graf 17: Najpogosteje ugotovljene kršitve ZDIJZ po vsebinskih področjih



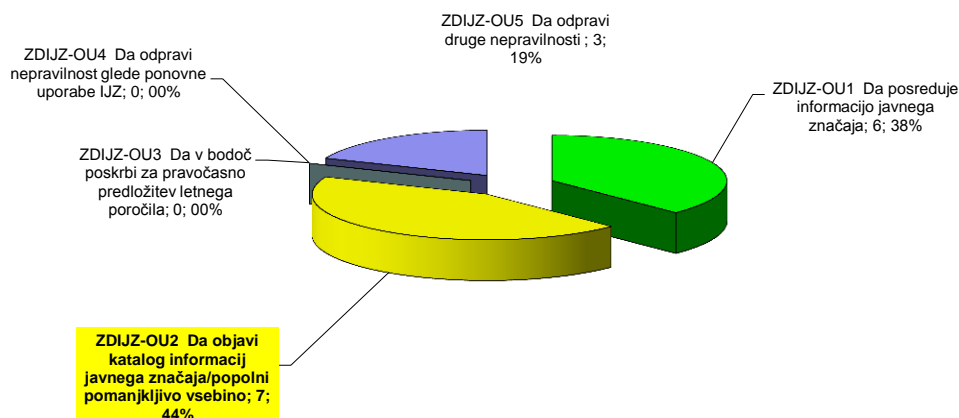
Največ kršitev ZDIJZ je bilo v podskupinah 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (7; 58%) in 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (4; 33%) (graf 18).

Graf 18: Najpogosteje ugotovljene kršitve ZDIJZ po podskupinah javnega sektorja



Največkrat so bili odrejeni ukrepi: da objavi katalog informacij javnega značaja/popolni pomanjkljivo vsebino (7; 44%), da posreduje informacijo javnega značaja (6, 38%) in da odpravi nepravilnosti glede ponovne uporabe (3; 19%) (graf 19).

Graf 19: Odrejeni ukrepi za odpravo kršitev v izvajanju ZDIJZ



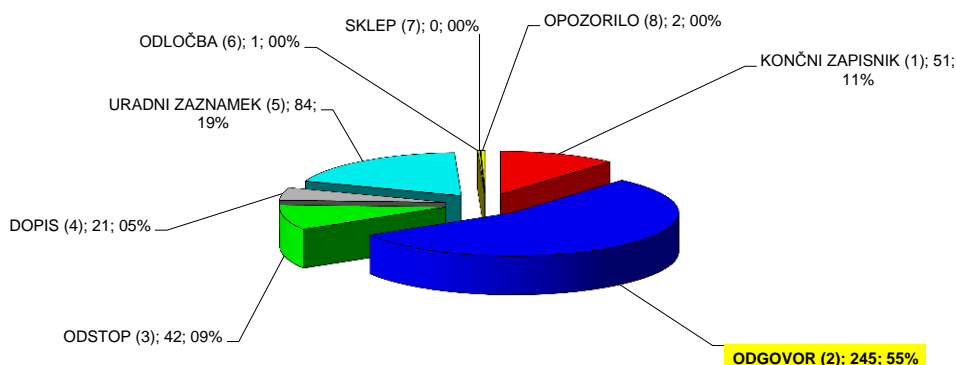
4.2.5 Način zaključka zadev

V vseh inšpekcijskih zadevah, ki jih je UI rešila v letu 2014, je bil inšpekcijski postopek začet na osnovi prejete pobude. UI je obravnavala vse prejete pobude, tudi anonimne, vendar v vseh primerih ni bilo potrebno oziroma ni bilo 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 končni zapisnik,
- 2 odgovor,
- 3 odstop,
- 4 dopis strankam,
- 5 uradni zaznamek
- 6 odločba,
- 7 sklep in
- 8 opozorilo.

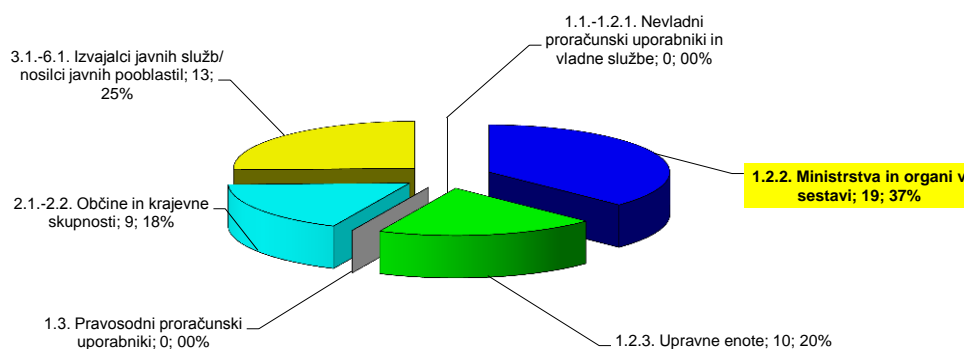
Najpogostejši način zaključka zadeve so bili: odgovor (245; 55%), uradni zaznamek (84; 19%) in končni zapisnik (51; 11%) (graf 20).

Graf 20: Način zaključka zadev



UI je v letu 2014 v inšpekcijskih nadzorih izdala 51 končnih zapisnikov. Največ končnih zapisnikov je bilo izdanih v podskupini 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (19; 37%), 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (13; 25%) in 1.2.3. Upravne enote (10; 20%) (graf 21).

Graf 21: Izdani končni zapisniki po podskupinah javnega sektorja



4.2.6 Hitri prekrškovni postopek na področju izvajanja ZDIJZ

Upravna inšpekcija je v letu 2014 vodila 21 hitrih prekrškovnih postopkov, od česar so v letu 2014 bila izdana 3 opozorila. Ostali postopki do konca leta niso bili zaključeni.

4.3 IZVLEČKI IZ NAJPOMEMBNEJŠIH ZAPISNIKOV

1.

Upravni inšpektor je v okviru pregleda dokumentacije gradbene inšpektorice ugotovil nepravilnosti pri poslovanju s prejeto pritožbo. Stranka je zahtevala vstop v inšpekcijski postopek gradbene inšpektorice, vendar ji je bila njena vloga za vstop v postopek s sklepom zavrnjena. Upravni inšpektor je v zvezi s problematiko položaja pobudnice v tem konkretnem primeru, kot možne stranske udeleženke v inšpekcijskem postopku, gradbeni inšpektorici pojasnil, da bi morala pri presojanju, ali v danem primeru ta položaj pobudnici pripada ali ne, glede na strankine navedbe, da je z nedovoljeno gradnjo bilo poseženo tudi na zemljišče v njeni lasti (predvsem glede priključkov na infrastrukturo), presoditi njen položaj na podlagi določb 43. in 44. člena ZUP.

Zoper izdani sklep je stranka vložila pritožbo. Prejeto pritožbo je gradbena inšpektorica v skladu z določbami 240. in 245. člena ZUP preizkusila in ugotovila, da je pritožba dovoljena, vložene po upravičeni osebi in da je vložena prepozno. Prejeto pritožbo je gradbena inšpektorica odstopila drugostopenjskemu organu v pristojno reševanje. Upravni inšpektor je ugotovil, da bi v danem primeru morala gradbena inšpektorica vloženo pritožbo zavreči na podlagi 240. člena ZUP, in sicer kot prepozno. Odstop navedene pritožbe v reševanje drugostopenjskemu organu je bil v tem primeru nepotreben in v nasprotju z drugim odstavkom 240. člena ZUP. S tem je bilo kršeno tudi načelo ekonomičnosti postopka.

2.

V inšpekcijskem nadzoru na sedežu organa občinske uprave ni bilo mogoče nedvoumno ugotoviti, kdo je vodil postopke na drugi stopnji. Odgovori uradnih oseb glede tega so bili nejasni oziroma so uradne osebe upravnim inšpektorjem pojasnile, da je šlo za »skupinsko delo«, omenjena pa je bila tudi pomoč odvetnika. Do nedvoumnih ugotovitev ni bilo mogoče priti niti z vpogledom v elektronsko evidenco organa o upravnih zadevah. Upravna inšpektorica je občino pozvala, naj predloži dokazila o izpolnjevanju pogojev za vodenje postopka na drugi stopnji za župana. Tovrstnih pooblastil občina ni

predložila, zato je utemeljeno sklepati, da župan ne izpolnjuje predpisanih pogojev glede izobrazbe in strokovnega izpita iz upravnega postopka za vodenje in odločanje v upravnem postopku (prvi odstavek 31. člena ZUP). Če župan kot predstojnik organa ne izpolnjuje predpisanih pogojev za vodenje postopka, lahko postopek do izdaje odločbe vodi samo uradna oseba, ki te pogoje izpolnjuje (četrti odstavek 30. člena ZUP). Župan lahko v takih primerih odloča (prvi odstavek 28. člena in prvi odstavek 233. člena ZUP), ne more pa voditi postopka na drugi stopnji. Glede na dejstvo, da je na drugostopenjskih odločbah podpisan le župan, je izkazano, da je župan v obravnavanih upravnih zadevah odločal, ni pa izkazano, kdo je vodil upravne postopke oziroma pripravljajal osnutke odločb. Občina je sicer po pozivu upravne inšpektorice predložila pooblastilo za vodenje postopkov na drugi stopnji, ki je bilo dano višji svetovalki S.R., vendar v času nadzora ni bilo ugotovljeno, da bi ta oseba dejansko vodila upravne postopke na drugi stopnji, ki so bili predmet nadzora upravne inšpekcije. Ob tem je upravna inšpektorica tudi opozorila, da posameznih dejanj v upravnem postopku (kamor uvrščamo tudi pripravo osnutka odločbe) ne sme opraviti zunanji pravni svetovalec oziroma odvetnik, temveč le oseba, ki je pri tem organu zaposlena in izpolnjuje predpisane pogoje glede izobrazbe, strokovnega izpita ter ima pooblastilo predstojnika.

3.

Upravni inšpektor je v inšpekcijskem nadzoru, ki ga je vodila gradbena inšpektorica Inšpektorata RS za promet, energetiko in prostor, ugotovil, da je slednja nepravilno izdala sklep o prekinitvi postopka. Gradbena inšpektorica je inšpekcijski postopek končala z izdajo odločbe. Inšpekcijski zavezanec je po izdaji odločbe vložil zahtevo za prekinitev inšpekcijskega postopka. Inšpekcijski postopek je bil v času podaje vloge za prekinitev postopka že zaključen z izdano odločbo, ki je postala tudi že dokončna in pravnomočna ter tudi izvršljiva. Konkretni inšpekcijski postopek je bil že v fazi izvršbe, čeprav sklepa o dovolitvi gradbena inšpektorica sicer še ni izdala. Ker se določbe ZUP o prekinitvi postopka nanašajo na stanje upravne zadeve, ki se nahaja še v postopku reševanja (pred meritorno odločitvijo), je mogoče upravni postopek prekiniti, dokler slednji ni končan. V konkretnem primeru pa je bil ta postopek že končan in se je nahajal že v fazi izvršbe. Zaradi tega gradbena inšpektorica glede na določbe ZUP o prekinitvi postopka (členi od 147. do vključno 153) v konkretnem primeru ni imela zakonite podlage, da bi prekinila inšpekcijski postopek.

4.

V inšpekcijskem nadzoru je upravni inšpektor ugotovil, da je gradbeni inšpektor Inšpektorata RS za promet, energetiko in prostor v okviru več inšpekcijskih postopkov, ki jih vodil na podlagi svojih pooblastil, izvedel nekatera dejanja, predvsem pa je postopke vodil na način, ki nakazujejo na sume storitve kaznivih dejanj Kazenskega zakonika (KZ-1, Uradni list RS, št. 50/2012 – uradno prečiščeno besedilo), iz poglavja Kazniva dejanja zoper uradno dolžnost, javna pooblastila in javna sredstva. Ker so bili podani elementi kaznivih dejanj Nevestnega dela v službi in Zlorabe uradnega položaja ali uradnih pravic, je upravni inšpektor na podlagi 307. d člena ZUP in v skladu z 145. členom Zakona o kazenskem postopku odstopil svoje ugotovitve in dokumentacijo Okrožnemu državnemu tožilstvu v Ljubljani.

5.

Upravna inšpektorica je v okviru inšpekcijskega nadzora Javne agencija RS za varnost prometa (v nadaljevanju JAVP) pregledala dokumentacijo upravnih zadev, ki se nanašajo na vloge strank za izdajo pooblastil za izvajanje programa izobraževanja in usposabljanja za varno vožnjo in za izvajanje programa dodatnega usposabljanja voznikov začetnikov. V nadzoru je upravna inšpektorica ugotovila, da se uradne osebe v zapisnikih sklicujejo na uradna dejanja (ogled vadbeneh prog po 199. členu ZUP), ki so bila opravljena na ozemlju druge države. Uradni osebi JAVP sta v zvezi s tem povedali, da se jima izvajanje ogledov vadbeneh prog v tujini ni zdelo sporno in da je bila to utečena praksa že prej, ko je odločbe izdajal minister za notranje zadeve. Šlo je zgolj za to, da so si ogledali prostor, na katerem bi potekala usposabljanja, v spremstvu stranke. Pri tem niso imeli opravka z avstrijskimi oziroma tujimi organi.

Upravna inšpektorica je na podlagi pregledanih zapisnikov ugotovila, da so uradne osebe izvajale uradna dejanja neposredno na ozemlju drugih držav, ne da bi pri tem upoštevale določbe ZUP o pravni pomoči (peti in sedmi odstavek 34. člena). S tem so kršile navedena pravila postopka. Za posamezna dejanja v postopku, ki jih je treba opraviti izven območja pristojnega organa, zaprosi ta organ tisti državni organ, na katerega območju je treba dejanje opraviti (prvi odstavek 33. člena ZUP). Za pravno pomoč v razmerju s tujimi organi veljajo določbe mednarodnih pogodb, če teh ni, pa načelo

vzajemnosti (peti odstavek 34. člena ZUP). Če v mednarodnih pogodbah ni predvidena možnost neposredne pravne pomoči med domačimi in tujimi organi, občujejo domači organi s tujimi organi preko ministrstva, pristojnega za zunanje zadeve (sedmi odstavek 34. člena ZUP).

Na podlagi ugotovljenih nepravilnosti, je bilo predstojniku organa odrejeno, da z ugotovitvami seznaní uradne osebe, ki vodijo postopke in jih opozori na določbe ZUP o pravni pomoči.

6.

Upravna inšpektorica je izvedla inšpekcijski nadzor v enoti Zavoda RS za šolstvo, in sicer na področju vodenja postopkov izdaje odločb o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami. Pregledana sta bila dva postopka. Upravna inšpektorica je v enem primeru ugotovila nepravilnosti pri vodenju konkretnega postopka, ki jih je storila uradna oseba zavoda v tolikšni meri, da so bile podane okoliščine očitnega prikrajšanja javnega interesa. Upravna inšpekcija je ugotovila, da je uradna oseba vodila postopek nerazumno dolgo, in sicer je o vlogi z dne 28. 10. 2013 bilo odločeno z odločbo šele 11. 7. 2014. Navedeno po mnenju upravne inšpektorice nedvomno povečuje možnost vpliva nastanka nepopravljivih škodljivih posledic za otroka, kot najšibkejše skupine v družbi, ki mora biti deležna posebnega varstva, saj otrok ni pravočasno prejel potrebne pomoči, ki mu na podlagi zakona pripada in ki jo nujno potrebuje za zdrav razvoj.

Zaradi ugotovljenih kršitev je upravna inšpektorica v inšpekcijskem postopku predlagala predstojniku zavoda uvedbo disciplinskega postopka zoper uradno osebo, ki je vodila konkretni postopek. Direktor zavoda je upošteval predlog in v odgovoru navedel, da je uvedel disciplinski postopek, kot je predlagala upravna inšpektorica.

7.

Upravna inšpektorica je opravila inšpekcijski nadzor vodenja postopka prešolanja otroka v osnovni šoli. Postopek je bil izveden na podlagi Zakona o osnovni šoli. Ker gre za upravno nalogo in upravni postopek, je osnovna šola v tem postopku dolžna upoštevati pravila ZUP in pravila Uredbe o upravnem poslovanju glede upravljanja z dokumentarnim gradivom. Upravna inšpektorica je v postopku ugotovila, da dokumentacija upravne zadeve ni urejena skladno z določbami 150. člena UUP in se nahaja v registratorju z naslovom Dnevnik za druge oblike dela z učenci. Ta se nanaša na konkretnega učenca za šolsko leto 2011/2012 ter vsebuje celotno vzgojno problematiko, ki je nastala v zvezi s tem učencem v tem šolskem letu. Iz dokumentacije ni jasno razvidno, kateri dokument je prvi dokument upravne zadeve, ki se nanaša na odločanje o prešolanju. Kolikor je treba šteti kot prvi dokument zapisnik pogovora z dne 25. 4. 2012, ki ga je ravnatelj opravil s starši učenca, je treba ugotoviti, da ta ni sestavljen skladno z določbami 74. do 78. člena ZUP, ki določajo način sestave zapisnika. Upoštevanje teh določb ni samo sebi namen, temveč je pomembno z vidika dokazne vrednosti zapisnika. Pravilno sestavljen zapisnik je namreč javna listina, je dokaz o poteku in vsebini dejanja postopka in danih izjav, razen tistih delov zapisnika, h katerim je zaslišanec dal pripombo, da niso pravilno sestavljeni (prvi odstavek 80. člena ZUP). Prav tako so bile ugotovljene nekatere nepravilnosti pri oblikovanju izdana odločbe, in sicer:

Uvod odločbe je pomanjkljiv, saj ne vsebuje osebnega imena stranke in njenih zakonitih zastopnikov, načina uvedbe postopka ter kratko označbo zadeve (kršitev prvega odstavka 212. člena ZUP).

Izrek odločbe ni v skladu z določbo petega odstavka 54. člena ZOSn, po kateri mora šola v odločbi o prešolanju navesti tudi ime druge šole ter datum vključitve v to šolo. Gre za bistveno sestavino izreka odločbe, ki jo mora šola upoštevati, saj brez nje ni mogoče šteti, da je odločba o prešolanju zakonito izdana.

V odločbi ni odločeno o stroških postopka (kršitev 118. člena ZUP).

Pouk o pravnem sredstvu je pomanjkljiv, saj ni navedeno, da lahko stranka poda pritožbo tudi na zapisnik pri organu, ki je odločbo izdal. Prav tako ni navedeno, koliko znaša taksa za pritožbo oziroma ali je takse prosta (kršitev drugega odstavka 215. člena ZUP).

Postopek prešolanja učenca je vodil (prejšnji) ravnatelj osnovne šole, za katerega ni izkazano, da bi izpolnjeval pogoj iz prvega odstavka 31. člena ZUP (strokovni izpit iz upravnega postopka).

Ravnateljica šole je izvedla ustrezne ukrepe za odpravo pomanjkljivosti, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport pa je nakazalo možnost izvedbe izobraževanj glede pravil upravnega poslovanja za potrebe osnovnih šol.

4.4 ZAZNANE SISTEMSKE POMANJKLJIVOSTI IN DANE POBUDE

Predlagane spremembe predpisov

1.

Upravna inšpekcija je v inšpekcijskem nadzoru Občine Kanal ob Soči obravnavala očitke o neustreznosti in neučinkovitost ukrepanja Medobčinske inšpekcije Medobčinske uprave občin Bovec, Kobarid, Tolmin in Kanal ob Soči v zadevi ilegalnih priključkov stranke na vodovodno in kanalizacijsko omrežje v naselju Ročinj. Pri tem je ugotovila, da pristojnosti in ukrepanje Medobčinske inšpekcije urejata Odlok o oskrbi s pitno vodo (Uradne objave Primorske novice, št. 20/96) in Odlok o čiščenju in odvajanju odpadnih in padavinskih voda na območju Občine Kanal ob Soči (Uradne objave Primorske novice, št. 25/96). V času inšpekcijskega nadzora je Občina Kanal ob Soči pripravljala nova predloga obeh odlokov. Na podlagi pregleda veljavnih odlokov in novih predlogov odlokov je upravni inšpektor ugotovil, da navedeni predpisi ne vsebujejo določb o ukrepanju Medobčinske inšpekcije v takšni meri, da bi zagotavljali učinkovito ukrepanje inšpekcijskega organa, v primerih ko bi prišlo do kršitve predpisov. Zato je inšpektor v izdanem zapisniku o nadzoru predlagal, da se npr. v primeru nezakonitih priklopov brez ustreznih soglasij, ukrepanje medobčinske inšpekcije v predpisih, bolj konkretno opredeli in predpiše. Župan občine Kanal ob Soči je upošteval predlog upravne inšpekcije in v postopek sprejemanja obeh odlokov vključil medobčinsko inšpekcijo, ki je za učinkovitejše ukrepanje podala svoje pripombe.

2.

Upravna inšpekcija je izvedla inšpekcijski nadzor na področju vodenja postopkov izdaje odločb o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami. V inšpekcijskem postopku je upravna inšpekcija ugotovila tudi določene pomanjkljivosti v nejasni zakonodaji, ki ureja navedeno področje, zato je v skladu s svojimi pristojnostmi predstojniku zavoda predlagala, da podajo pobudo za spremembo Zakona o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami v smislu določitve celotnih postopkovnih pravil vodenja postopkov usmerjanja otrok s posebnimi potrebami glede časovne določitve roka za izdelavo strokovnih mnenj, ki jih sestavijo komisije, in jasnih določitev rokov izdaje odločb.

Direktor zavoda je upošteval predlog upravne inšpekcije in v odgovoru navedel, da so na pristojnem ministrstvu že predlagali spremembe zakona

Uporaba Uredbe o upravnem poslovanju na fakulteti

Upravna inšpekcija je na podlagi pobude izvedla inšpekcijski nadzor nad vodenjem habilitacijskega postopka za izvolitev v naziv docentke na fakulteti. V inšpekcijskem nadzoru je bilo ugotovljeno, da fakulteta pri poslovanju z dokumentarnim gradivom v okviru izvajanja upravnih nalog ne ravna v skladu z določbami Uredbe o upravnem poslovanju. Ugotovljeno je bilo, da fakulteta za evidentiranje dokumentov uporablja delovodnik, kamor vpisuje prejete in izhodne dokumente po vrstnem redu in jih evidentira po zaporednih številkah ter pri tem ne uporablja sprejeteta Klasifikacijskega načrta Univerze. Kot razlog neuporabe sprejetega klasifikacijskega načrta je fakulteta navedla, da slednjega ne uporablja, ker nima ustreznega informacijskega sistema. Na podlagi ugotovitev je upravna inšpektorica fakulteti odredila, da vzpostavi informacijski sistem in upravljanje z dokumentarnim gradivom v skladu z veljavnim Pravilnikom o upravljanju dokumentarnega gradiva na Univerzi v Ljubljani in Klasifikacijskim načrtom za razvrščanje dokumentacije po vsebini z roki hranjenja Univerze v Ljubljani.

Uporaba ZUP in Uredbe o upravnem poslovanju v osnovi šoli

Upravna inšpekcija je opravila inšpekcijski nadzor vodenja postopka prešolanja otroka v osnovni šoli in pri tem ugotovila precej nepravilnosti pri uporabi ZUP in Uredbe o upravnem poslovanju. Ravnateljica je v zvezi s tem navedla, da zaposleni nimajo dovolj znanja na tem področju in da s strani Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport nimajo konkretnih navodil, kako naj se pravilno lotijo uporabe vseh določb na tem področju. Inšpektorica je v zvezi s tem obvestila Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport ter prosila za stališče glede možnih načinov za učinkovitejše zagotavljanje uporabe UUP v osnovnih šolah. Ministrstvo je odgovorilo in nakazalo možnost izvedbe izobraževanj glede pravil upravnega poslovanja. S takim predlogom je upravna inšpektorica soglašala, zato je Ministrstvu predlagala, naj se glede možnosti izvedbe dodatnega usposabljanja na področju upravnega poslovanja obrne neposredno na vodjo Upravne akademije z opredelitvijo ciljne skupine in potrebnega obsega izobraževanja.

Problematika informacijskega sistema ISCSD na Centrih za socialno delo

Upravna inšpekcija je izvedla inšpekcijski nadzor na CSD na področju vodenje upravnih postopkov pri uveljavljanja pravic iz javnih sredstev. Pri nadzoru so bile ugotovljene nekatere bistvene kršitve določb ZUP, v zvezi s katerimi so uradne osebe na CSD zatrjevale, da so med drugim posledica pomanjkljive (nedodelane) zakonodaje in informacijskega sistema ISCSD2. V postopku nadzora je bilo ugotovljeno, da odločbe niso obrazložene na način kot to določa 214. člen ZUP, strokovni delavci na CSD pa se sklicujejo na dejstvo, da so odločbe tipizirane, izpisane iz informacijskega sistema, ki organu ne dopušča lastne obrazložitve. Upravna inšpekcija ugotavlja, da prihaja pri odločanju o pravicah iz javnih sredstev do absurdnih situacij, ki so lahko posledica pretirano »tosega« informacijskega sistema ISCSD2.

Upravna inšpekcija je o problematiki obvestila Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Ministrstvo je v odgovoru pojasnilo, da so na podlagi našega obvestila in naših ugotovitev izvajalcu informacijskega sistema naročili nadgradnjo sistema ISCSD, da bodo imeli CSD-ji možnost vpisa dodatne obrazložitve v izdanih konkretnih upravnih aktih.

5 DELOVANJE INŠPEKCIJE ZA SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV V LETU 2014

5.1 PRIJAVE DOMNEVNIH KRŠITEV ZAKONODAJE V LETU 2014

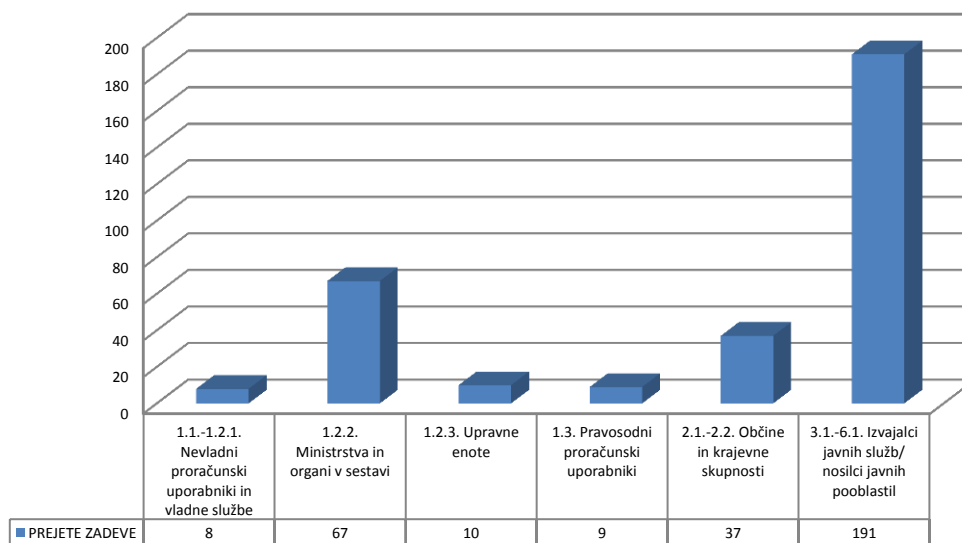
V letu 2014 je ISJU prejela 322 zadev, v katerih so stranke zatrjevale kršitve ZJU, ZSPJS, ZIPRS IN ZUJF oziroma so od ISJU zahtevale določena pojasnila in odgovore.

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 in
- 3.1.-4.3. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil.

Največ prejetih zadev je bilo v podskupinah 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (191; 59,3%), 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (67; 20,8%) in 2.1.-2.2. Občine in druge lokalne skupnosti (37; 11,5%) (graf 22).

Graf 22: Prejete zadeve po podskupinah javnega sektorja



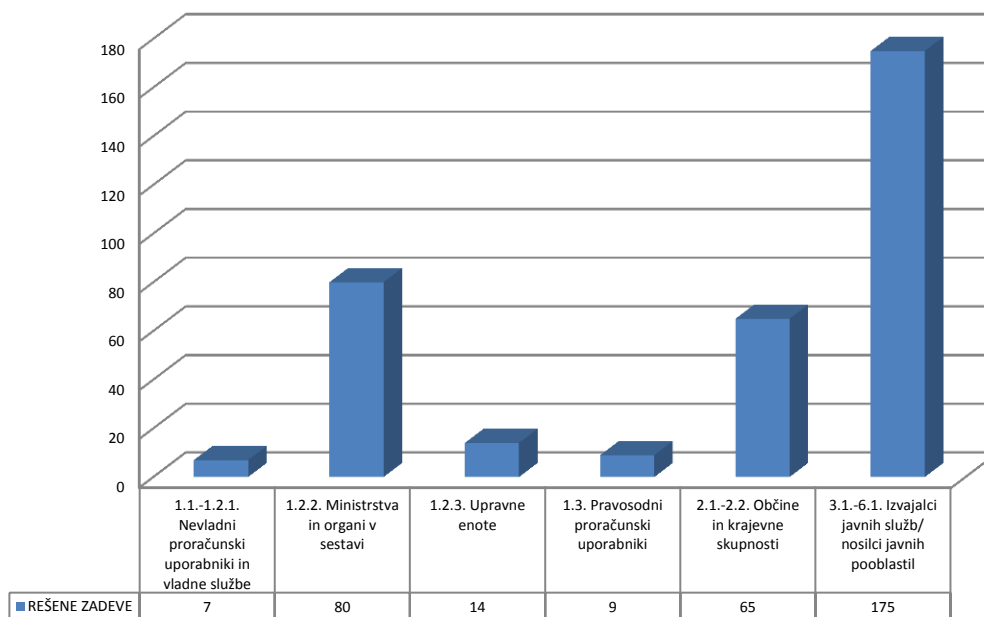
5.2 REŠENE ZADEVE IN UGOTOVLJENE KRŠITVE V LETU 2014

V letu 2014 je ISJU rešila 350 zadev, pri čemer gre tudi za rešene zadeve iz preteklega obdobja, ki se nanašajo na ZJU, ZSPJS, ZIPRS in ZUJF.

5.2.1 Rešene zadeve po podskupinah javnega sektorja

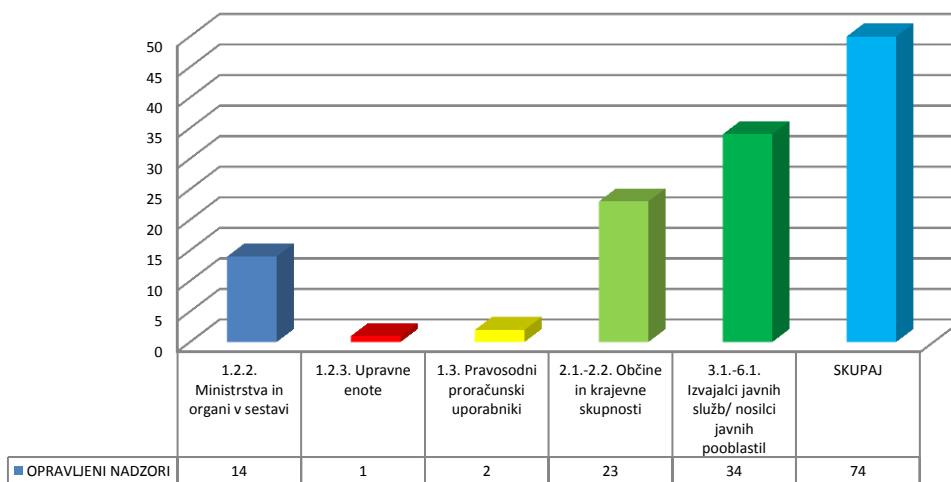
Največ rešenih zadev je bilo v podskupinah 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (175; 50,0%), 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (80; 22,9%) in 2.1.-2.2. Občine in druge lokalne skupnosti (65; 18,6%) in (graf 23).

Graf 23: Rešene zadeve po podskupinah javnega sektorja



Pri reševanju zadev je ISJU opravila 74 inšpekcijskih nadzorov neposredno pri različnih inšpekcijskih zavezancih, največ v podskupinah 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (34; 45,9%), 2.1.-2.2. Občine in druge lokalne skupnosti (23; 31,1%) in 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (14; 18,9%) (graf 24).

Graf 24: Opravljeni inšpekcijski nadzori po podskupinah javnega sektorja



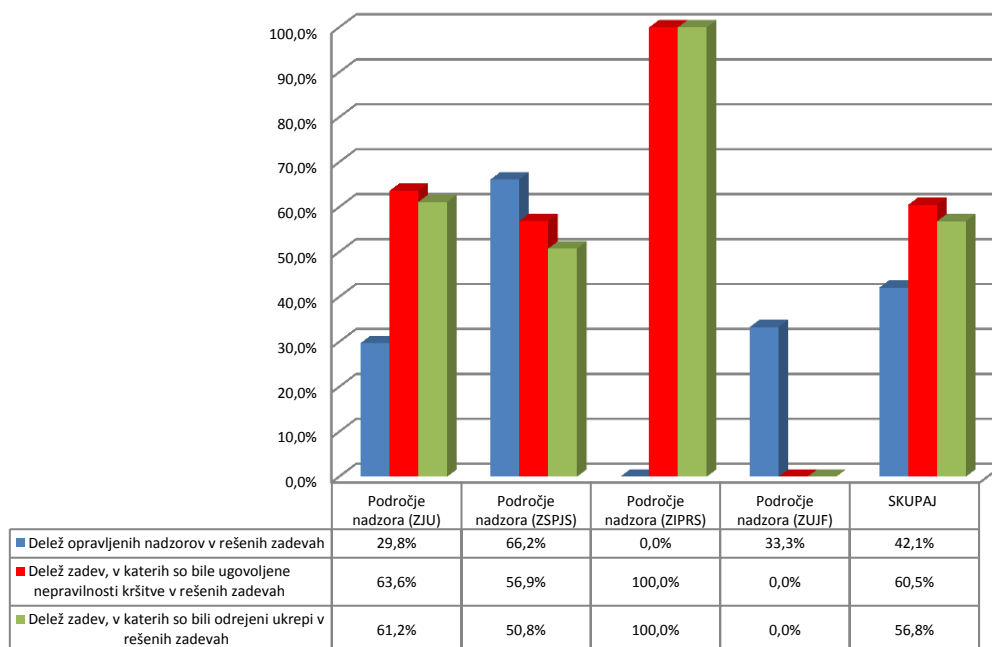
Največje število rešenih zadev (150) je bilo na področju nadzora ZJU, največje število opravljenih nadzorov pa je bilo na področju nadzora ZSPJS (43).²

Največ zadev, v katerih so bile ugotovljene nepravilnosti, je bilo na področju nadzora ZJU (77), na tem področju je bilo tudi največ zadev, v katerih so bili odrejeni ukrepi (74). Število zadev, v katerih so bili odrejeni ukrepi, je manjše kot število zadev, v katerih so bile ugotovljene kršitve, ker so mnogih primerih inšpekcijski zavezanci kršitve odpravili sami že pred izvedbo inšpekcijskega nadzora.

² Število rešenih zadev (350) je manjše od števila rešenih zadev po kriteriju področja nadzora (365). Razlog je v tem, ker se je posamezna rešena zadeva lahko nanašala na več področij nadzora (npr. na ZJU in ZSPJS). Vse zadeve, prikazane pod Drugo, se nanašajo na odstopljene zadeve, za katere ISJU ni pristojen (npr. za področje ZDR) in na odgovore na razna vprašanja strank.

Največji delež nadzorov v rešenih zadevah je bil opravljen na področju nadzora ZSPJS (66,2 %). V povprečju so bile nepravilnosti ugotovljene v 60,2 % rešenih zadev (graf 25).

Graf 25: Deleži opravljenih nadzorov, ugotovljenih nepravilnosti in predlaganih/izrečenih ukrepov v rešenih zadevah po področjih nadzora



5.2.2 Najpogosteje ugotovljene nepravilnosti in predlagani ukrepi v izvajanju ZJU

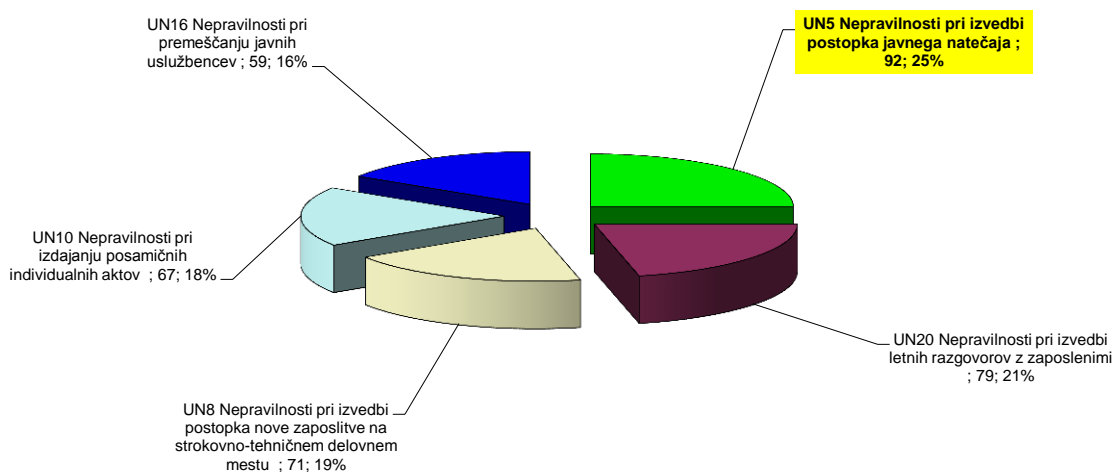
ISJU je v letu 2014 ugotovila 567 nepravilnosti pri izvajanju ZJU in predlagala 309 ukrepov, in sicer na naslednjih področjih:

- delovna mesta so bila sistemizirana v nasprotju z veljavnimi predpisi,
- javnim uslužbencem niso bili pravočasno izdani pravilni posamični individualni akti,
- javni uslužbenci so bili premeščeni na delovna mesta, za katera niso izpolnjevali pogojev,
- postopki novih zaposlitev za določen čas (za čas nadomeščanja začasno odsotnega javnega uslužbenca) so bili izvedeni v nasprotju z veljavnimi predpisi in nepravilno so bile sklenjene pogodbe o zaposlitvi za določen čas,
- postopki reorganizacije so bili izvedeni v nasprotju z veljavnimi predpisi,
- postopki javnega natečaja za zasedbo prostega uradniškega delovnega mesta na položaju niso bili sproženi v zakonsko predpisanem roku,
- predlog za ponovno imenovanje uradnika na položaj ni bil podan pravočasno;
- pogoji za zasedbo prostih uradniških oziroma strokovno-tehničnih delovnih mest so bili objavljeni v nasprotju s pogoji, ki so bili za delovno mesto določeni v aktu o sistemizaciji delovnih mest,
- javni uslužbenci so napredovali v višji uradniški naziv, čeprav niso izpolnjevali pogojev za napredovanje,
- v pogodbah o zaposlitvi javnim uslužbencem nista bila določena pogoj in rok za opravo strokovnega izpita oziroma za opravo obveznega usposabljanja za imenovanje v naziv oziroma za pridobitev funkcionalnega znanja upravnega vodenja in upravljanja s kadrovskimi viri,
- predstojniki niso poskrbeli za pravilno izvedbo izbirnega postopka med prijavljenimi kandidati,
- predstojniki niso sprejeli kadrovskega načrta,
- predstojniki so z javnimi uslužbenci sklenili pogodbe o zaposlitvi za delovna mesta, ki niso bila sistemizirana v aktu o sistemizaciji delovnih mest,
- predstojniki niso poskrbeli za vodenje evidence o dejanski zasedenosti delovnih mest in za vodenje evidence o strukturi javnih uslužbencev po nazivih,
- na javnih natečajih so bili izbrani kandidati, ki niso izpolnjevali natečajnih pogojev,
- v individualnih aktih so bile javnim uslužbencem priznane pravice v večjem obsegu kot je določeno z zakonom, podzakonskimi predpisi ali kolektivno pogodbo,

- v uradniške nazive so bili imenovani tudi javni uslužbenci, ki so sklenili delovno razmerje za določen čas,
- kot prosta delovna mesta so bila objavljena delovna mesta, ki niso bila sistemizirana v aktu o sistemizaciji delovnih mest,
- predstojniki niso poskrbeli za ocenjevanje javnih uslužbencev,
- nadrejeni niso opravili letnih razgovorov z zaposlenimi,
- načrti izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja so bili sprejeti v nasprotju z veljavnimi predpisi oziroma niso bili sprejeti,
- predstojniki niso poskrbeli za preverjanje izpolnjevanja pogojev izbranih kandidatov glede nekaznovanosti oziroma niso poskrbeli za preverjanje verodostojnosti diplome,
- predstojniki niso poskrbeli za pravočasen odstop pritožb javnih uslužbencev v reševanje Komisiji za pritožbe iz delovnega razmerja,
- javnim uslužbencem poskusno delo ni bilo določeno v individualnih aktih in za spremljanje poskusnega dela javnih uslužbencev ni bila imenovana komisija,
- izvedba natečajnega postopka ni bila ustrezno dokumentirana,
- za nove zaposlitve ni bilo pridobljeno soglasje pristojnega organa oziroma ni bilo pridobljeno soglasje k sklepanju avtorskih in podjemnih pogodb,
- predstojnik ni ustrezno ukrepal – v smislu ugotavljanja konflikta interesov in
- pred imenovanjem uradnika na položaj niso bili preverjeni pogoji za položaj.

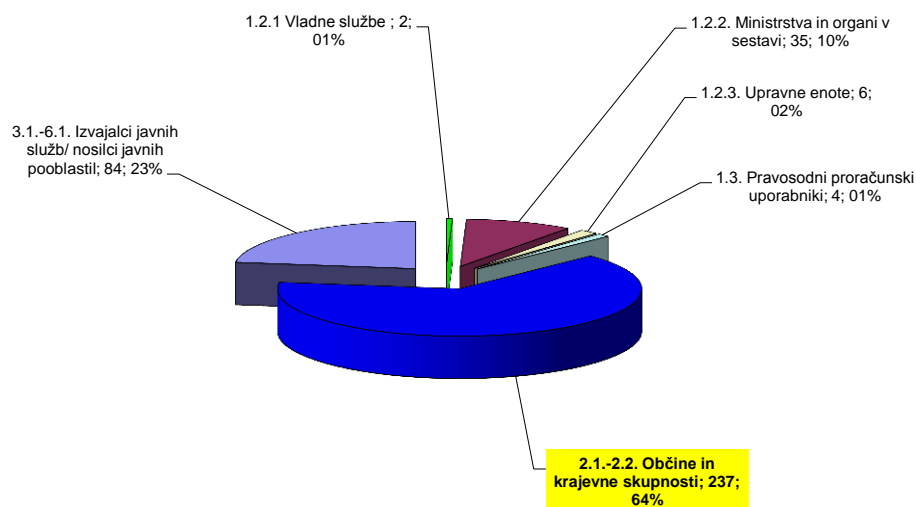
Največ nepravilnosti je bilo ugotovljenih pri izvedbi postopka javnega natečaja (92; 25%), pri izvedbi letnih razgovorov z zaposlenimi (79; 21%) in pri izvedbi postopka nove zaposlitve na strokovno-tehničnem delovnem mestu (71; 19%) (graf 26).

Graf 26: Najpogosteje ugotovljene nepravilnosti v izvajanju ZJU po vsebinskih področjih



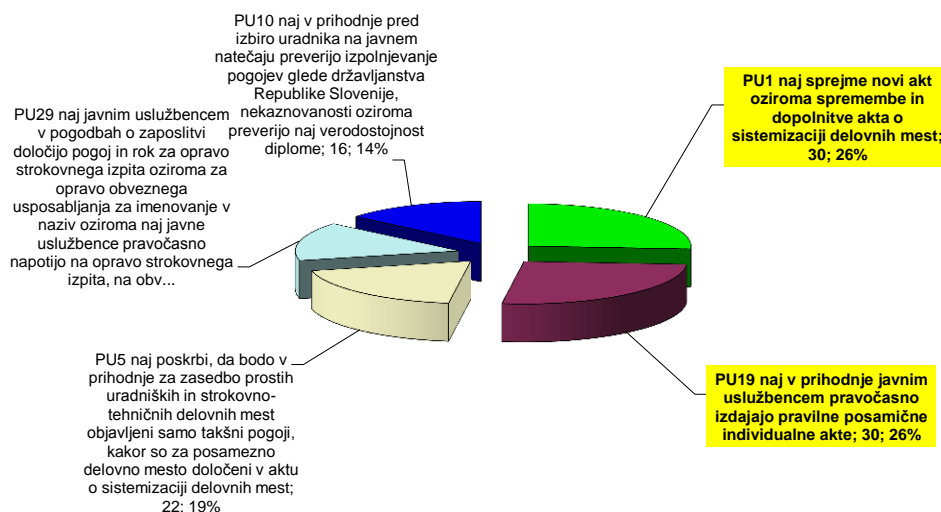
Največ nepravilnosti je bilo ugotovljenih v podskupinah 2.1.-2.2. Občine in druge lokalne skupnosti (237; 64%), 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (84; 23%) in 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (35; 10%) (graf 27).

Graf 27: 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 (30; 26%), da naj v prihodnje javnim uslužbencem pravočasno izda pravilne posamične individualne akte (30; 26%) in da naj poskrbi, da bodo v prihodnje za zasedbo prostih uradniških in strokovno-tehničnih delovnih mest objavljeni samo takšni pogoji, kakor so za posamezno delovno mesto določeni v aktu o sistemizaciji delovnih mest (22; 19%) (graf 28).

Graf 28: Predlagani ukrepi za odpravo nepravilnosti v izvajanju ZJU



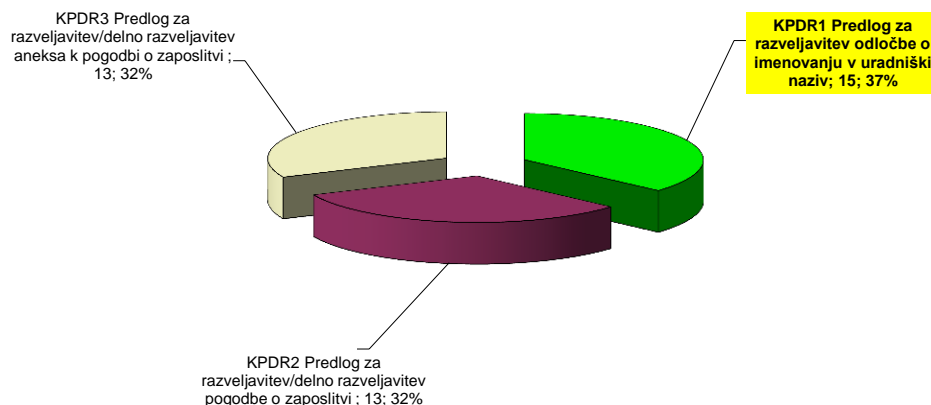
ISJU je Komisiji za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vladi Republike Slovenije (KPDR) predlagala razveljavitev 41 nezakonitih individualnih aktov z različnih vsebinskih področij, in sicer na naslednjih področjih:

- razveljavitev odločb o imenovanju v uradniški naziv,

- razveljavitev pogodb o zaposlitvi,
- razveljavitev aneksov k pogodbam o zaposlitvi,
- razveljavitev sklepov in
- razveljavitev soglasja k uvrstitvi v višji plačni razred.

Največ predlaganih razveljavitev nezakonitih individualnih aktov KPDR se nanaša na razveljavitev odločbe o imenovanju v uradniški naziv (15; 37%), na razveljavitev/delno razveljavitev pogodbe o zaposlitvi (13; 32%) in na razveljavitev/delno razveljavitev aneksa k pogodbi o zaposlitvi (15; 32%) (graf 29).

Graf 29: Predlogi za razveljavitev nezakonitih individualnih aktov po vsebinskih področjih



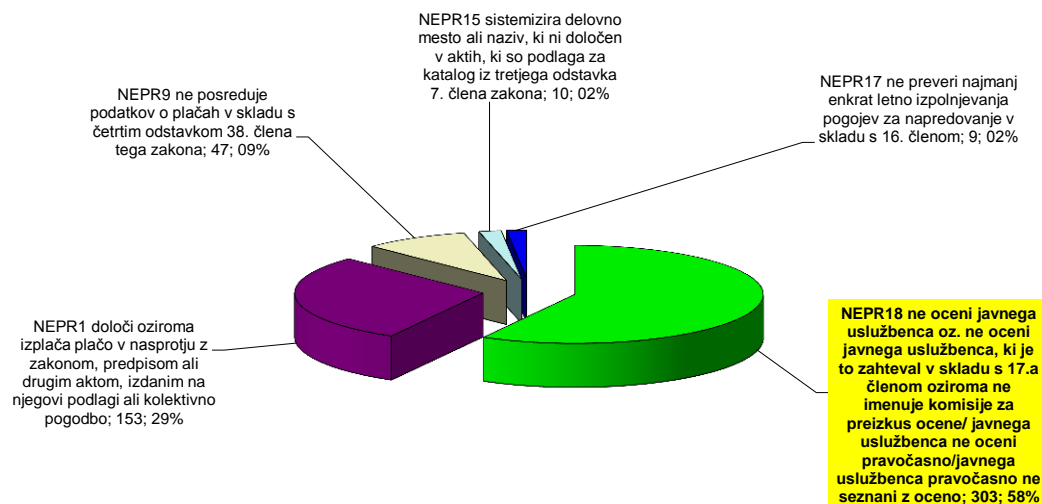
5.2.3 Najpogosteje ugotovljene nepravilnosti in izrečeni ukrepi v izvajanju ZSPJS

ISJU je v letu 2014 v izvajanju ZSPJS ugotovila 539 nepravilnosti in izrekla 61 ukrepov (ukrepi se praviloma nanašajo na več istovrstnih nepravilnosti, zato je njihovo število znatno nižje od števila ugotovljenih nepravilnosti), in sicer na naslednjih področjih:

- plača je bila določena oziroma izplačana v nasprotju z zakonom, predpisom ali drugim aktom, izdanim na njegovi podlagi ali kolektivno pogodbo,
- pogodba o zaposlitvi je bila sklenjena v nasprotju z drugim odstavkom 3. člena ZSPJS,
- pisni predlog aneksa k pogodbi o zaposlitvi ni bil izročen v roku iz četrtega odstavka 3. člena ZSPJS,
- ni bil izročen aneks k pogodbi o zaposlitvi iz prvega odstavka 3. a člena ZSPJS,
- napredovanje javnega uslužbenca je bilo izvedeno v nasprotju z določbami 16. člena ZSPJS,
- obseg sredstev za plačilo delovne uspešnosti je bil določen v nasprotju z 22. členom ZSPJS,
- del plače za delovno uspešnost je bil določen v nasprotju z 22. a členom ZSPJS,
- ni bil izročen pisni predlog aneksa k pogodbi o zaposlitvi iz drugega odstavka 48. člena ZSPJS,
- podatki o plačah niso bili posredovani v skladu s četrtrim odstavkom 38. člena ZSPJS,
- plače niso bile obračunane v skladu s 40. členom ZSPJS,
- prevedba je bila izvedena v nasprotju z določbami 49. a do 49. c člena ZSPJS,
- plača je bila izplačana v nasprotju z določbami šestega in sedmega odstavka 52. člena ZSPJS,
- delodajalec ni vložil tožbe zoper delojemalca, če ni prišlo do soglasja glede vrnitve preveč izplačanega zneska, v skladu s tretjim odstavkom 3. a člena ZSPJS,
- vračilo preveč izplačane plače je bilo izvedeno v nasprotju s postopkom, določenim v tretjem odstavku 3. a člena ZSPJS,
- sistemizirano je bilo delovno mesto ali naziv, ki nista določena v aktih, ki so podlaga za katalog iz tretjega odstavka 7. člena ZSPJS,
- delovno mesto je bilo sistemizirano v nasprotju s četrtrim odstavkom 13. člena ZSPJS,
- najmanj enkrat letno ni bilo preverjeno izpolnjevanje pogojev za napredovanje v skladu s 16. členom ZSPJS,
- ni bil ocenjen javni uslužbenec, ki je to zahteval v skladu s 17. a členom ZSPJS oziroma ni bila imenovana komisija za preizkus ocene in
- javni uslužbenec je bil uvrščen v višji plačni razred brez soglasja iz drugega odstavka 19. člena ZSPJS.

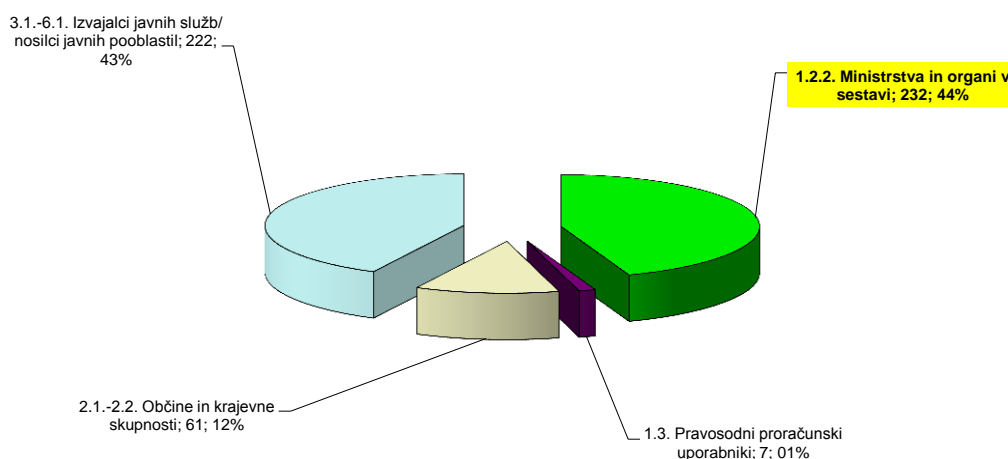
Največ nepravilnosti je bilo ugotovljenih pri ocenjevanju javnih uslužbencev (303; 58%), pri izplačilu plač v nasprotju z zakonom, predpisom ali drugim aktom, izdanim na njegovi podlagi ali kolektivno pogodbo (153; 29%) in pri posredovanju podatkov o plačah (47; 9%) (graf 30).

Graf 30: Najpogosteje ugotovljene nepravilnosti v izvajanju ZSPJS po vsebinskih področjih



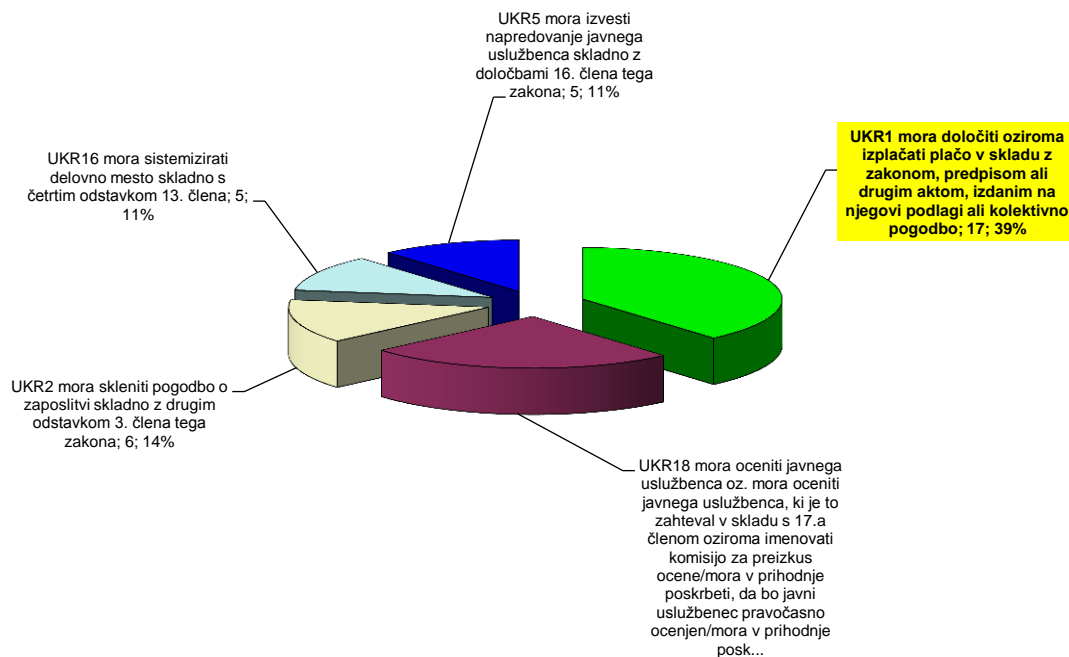
Največ nepravilnosti je bilo ugotovljenih v podskupinah 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (232; 44%), 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (222; 43%) in 2.1. Občine in druge lokalne skupnosti (61; 12%) (graf 31).

Graf 31: 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, izdanih na njegovi podlagi ali kolektivno pogodbo (17; 41%), da mora oceniti javnega uslužbenca (10; 30%) in da mora skleniti pogodbo o zaposlitvi (6; 15%) (graf 32).

Graf 32: Izrečeni ukrepi za odpravo nepravilnosti v izvajanju ZSPJS



5.2.4 Način zaključka zadev

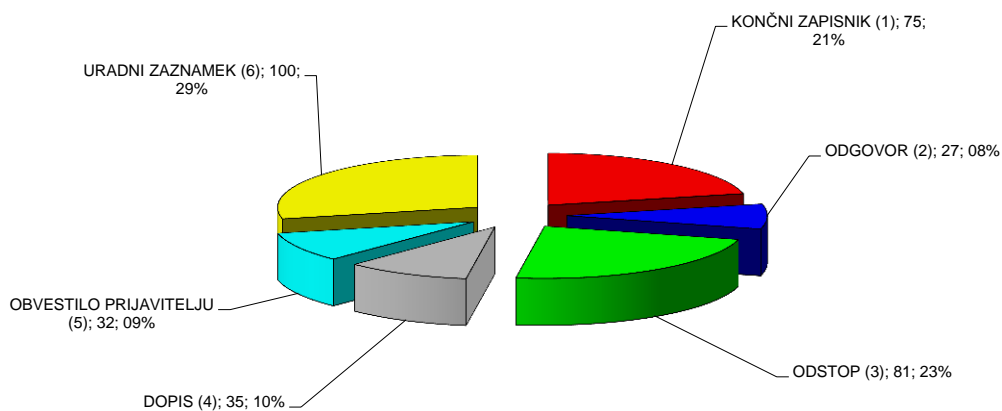
V večini inšpekcijskih zadev, ki jih je ISJU rešila v letu 2014, je bil inšpekcijski postopek začet na osnovi prejete pobude, del nadzorov pa je ISJU pričela v skladu z načrtom dela na osnovi analize tveganja (količnika ocene tveganja, ki izraža večjo verjetnost, da pri uporabniku proračuna obstajajo nepravilnosti pri določitvi ali izplačilu plač, in sistemskega nadzora izplačil v dežurstvu). ISJU je obravnavala vse prejete pobude, tudi anonimne, vendar v vseh primerih ni bilo potrebno oziroma ni bilo smotno izvesti inšpekcijskega nadzora. V primerih, ko je ISJU ocenila, da je potrebno opraviti pri zavezancu 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,
- 4 dopis strankam,
- 5 obvestilo prijavitelju in
- 6 uradni zaznamek.

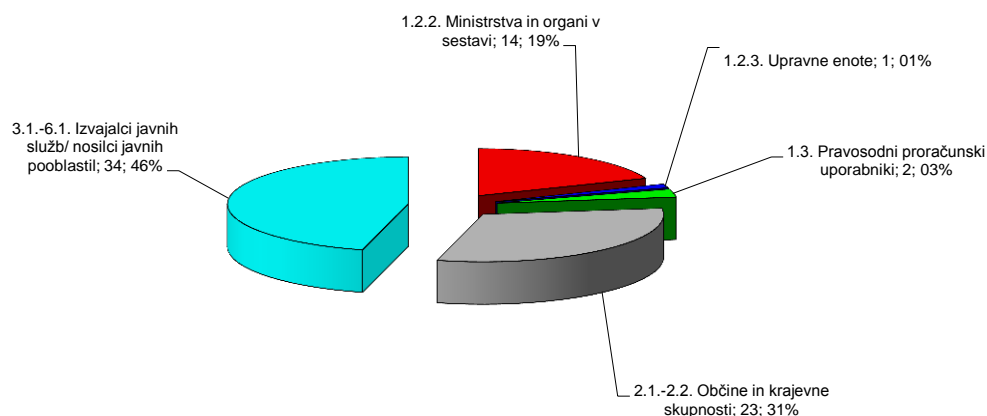
Najpogostejši načini zaključka zadeve so bili uradni zaznamek (100; 29%), odstop (81; 23%) in končni zapisnik (75; 21%) (graf 33).

Graf 33: Način zaključka zadev



ISJU je v letu 2014 v inšpekcijskih nadzorih izdala 75 končnih zapisnikov v večini podskupin javnega sektorja. Največ končnih zapisnikov je bilo izdanih v podskupini 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (34; 36%), 2.1.-2.2. Občine in druge lokalne skupnosti (23; 31%) in 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (14; 19%) (graf 34).

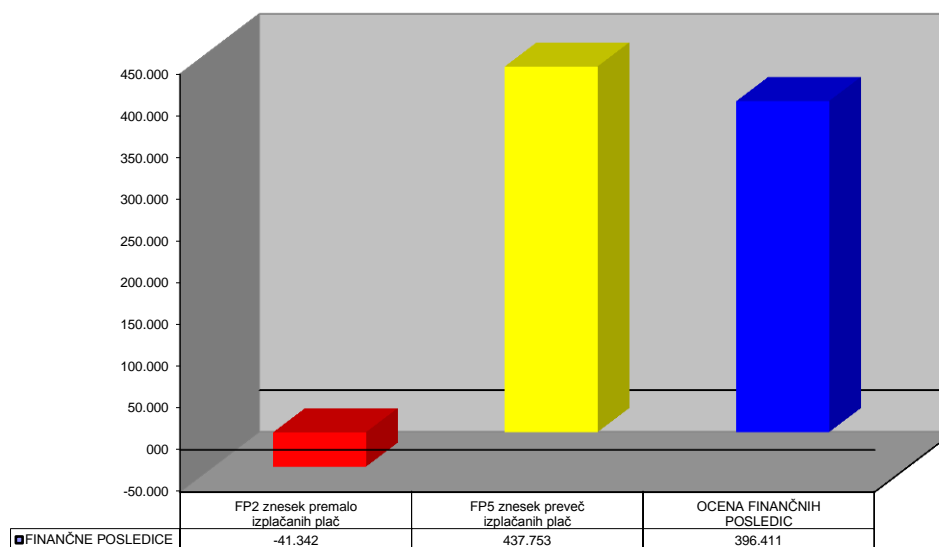
Graf 34: Izdani končni zapisniki po podskupinah javnega sektorja



5.2.5 Javnofinančni učinki izrečenih ukrepov predstojnikom

Finančne posledice napačne uporabe predpisov znašajo 396.410,75 EUR, pri čemer na premalo izplačane plače odpade -41.342,31 EUR, na preveč izplačane plače pa 437.753,06 EUR (graf 35).

Graf 35: Finančne posledice napačne uporabe predpisov



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

V letu 2014 je ISJU izrekla 3 opozorila, 16 opominov in 5 glob. Znesek izrečenih glob je znašal 4.034,58 EUR, plačanih glob pa 2.567,29 EUR. Odmerjeno in plačano je bilo 883,46 EUR sodne takse.

5.3 IZVLEČKI IZ NAJPOMEMBNEJŠIH ZAPISNIKOV

1.

Inšpekcijski nadzor nadomeščanja začasno odsotnih javnih uslužbencev oz. prehoda pogodb o zaposlitvi za določen čas v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas (transformacije)

Inšpektorica za sistem javnih uslužbencev je opravila nadzor nad prehodom zaposlitev iz delovnega razmerja za določen čas v delovno razmerje za nedoločen čas na uradniških delovnih mestih. Organ je julija 2014 obravnaval 29 zahtev javnih uslužbencev za odpravo kršitev iz delovnega razmerja, ki so zahtevale transformacijo delovnega razmerja iz določenega v nedoločen čas, in ugotovil, da so te utemeljene. S temi uslužbenci je organ sklenil anekse k pogodbam o zaposlitvi, v katerih je ugotovil transformacijo pogodbe za določen v pogodbo za nedoločen čas in uredil njihov delovnopравни status v skladu s transformacijo. Uradnikom so bile izdane tudi odločbe o imenovanju v naziv.

Inšpektorica je ugotovila:

- Organ pogodb o zaposlitvi za določen čas, sklenjenih iz razloga nadomeščanja začasno odsotnega javnega uslužbenca, ni sklenil skladno z 2. točko prvega odstavka 68. člena ZJU. Javni uslužbenci pogodb o zaposlitvi namreč niso sklenili za delovno mesto nadomeščenega javnega uslužbenca in niso opravljali delovnih nalog nadomeščenega javnega uslužbenca.
- S tem so avtomatično nastopile posledice po 56. členu ZDR-1 v zvezi s tretjim odstavkom 68. člena ZJU. Kot pojasnjuje sodna praksa: če delovno razmerje že od vsega začetka ni zakonito sklenjeno za določen čas ali če do tega pride pri eni od vmesnih pogodb o zaposlitvi, se šteje, da je delovno razmerje sklenjeno za nedoločen čas in lahko preneha le iz razlogov, ki so v zakonu določeni za prenehanje takšnega delovnega razmerja.³
- Ker so bile pogodbe o zaposlitvi za določen čas nezakonito sklenjene, organ ni kršil določbe 71. člena ZJU, po kateri je treba pred zaposlitvijo za nedoločen čas izpeljati javni natečaj.

³ Višje delovno in socialno sodišče v Ljubljani, sodba Pdp 1416/2010 z dne 17. 3. 2011.

- Pogoji, ki jih za razveljavitev pogodb o zaposlitvi določa 74. člen ZJU, niso bili podani. Zakonite pogodbe o zaposlitvi za določen čas so prenehale veljati in nezakonite pogodbe o zaposlitvi za določen čas so prešle v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas. Javni uslužbenci izpolnjujejo pogoje za delovno mesto. Pravna norma o obvezni izvedbi javnega natečaja ni bila prekršena, saj, kot že zapisano, ni šlo za zakonite pogodbe o zaposlitvi za določen čas. Pravna podlaga za podajo predloga za razveljavitev aneksov k pogodbam o zaposlitvi, ki so ugotovili transformacijo v pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas in uredili delovnopравни status v skladu s transformacijo, zato ni podana.
- Naziv je možno po 84. členu ZJU pridobiti le z imenovanjem po izbiri uradnika na javnem natečaju ali s premestitvijo na zahtevnejše delovno mesto ali z napredovanjem v višji naziv. Glede na to, da je pri uradnikih delovno razmerje za nedoločen čas nastalo na podlagi transformacije in da predhodno niso bili izbrani na javnem natečaju, pogoj za pridobitev naziva po 84. členu ZJU ni izkazan. Zato je podana pravna podlaga za razveljavitev odločb o imenovanju v naziv.
- Zaradi načela enakopravnosti se tem javnim uslužbencem pravice in obveznosti določajo glede na naziv, tako kot to velja za uradnike, ki brez javnega natečaja sklenejo delovno razmerje za določen čas. Ker mnenja Ministrstva za javno upravo z dne 31. 2. 2011, 19. 5. 2011 in 17. 10. 2011⁴ teh primerov ne zajemajo, bo inšpektorica predlagala pristojnemu ministrstvu, da pristopi k poenotenemu reševanju in ureditvi te problematike.
- Uvedba postopka o prekršku po 8. točki 183. člena ZJU (sklenitev pogodbe o zaposlitvi z nezakonito vsebino, tj, kršitev 2. točke prvega odstavka 68. člena ZJU) je predmet ločenega postopka.

Na podlagi prvega odstavka 182. člena ZJU je inšpektorica predlagala predstojniku:

- da naj zagotovi, da bo v bodoče zaposlovanje za določen čas izvedeno zakonito (dejansko nadomeščanje začasno odsotnega javnega uslužbenca) in
- da naj Komisiji za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vladi Republike Slovenije v 10 dneh od prejema tega zapisnika predlaga razveljavitev odločb o imenovanju javnih uslužbencev v uradniški naziv, sicer bo to storila inšpektorica (74. in 76. člen ZJU).

Na podlagi iste določbe je inšpektorica predlagala ministru za javno upravo:

- da naj v okviru svojih pristojnosti poskrbi za poenoteno izvajanje instituta nadomeščanja začasno odsotnih javnih uslužbencev, vključno z vprašanjem, na katerem delovnem mestu je dovoljeno nadomeščanje in celovito ureditvijo posledic kršitev pri sklepanju pogodb o zaposlitvi za določen čas.

Organ je zoper zapisnik vložil ugovor, o katerem minister za javno upravo še ni odločil.

2.

Inšpekcijski nadzor nad izvajanjem šestega odstavka 32. člena ZSPJS – dežurstvo v zdravstvu

IJS je v letu 2014 izvedel več nadzorov, ki so vključevali tudi nadzor nad izplačili v dežurstvu v posameznih zdravstvenih zavodih (zdravstveni domovi, bolnišnice in lekarne).

Nadzor je bil usmerjen v izvajanje šestega odstavka 32. člena ZSPJS, ki določa, da javnemu uslužbencu v času dežurstva pripada plačilo v višini vrednosti plačnega razreda, v katerega je uvrščeno delovno mesto, na katerem se opravlja dežurstvo ter, da v času dežurstva pripada javnim uslužbencem dodatek za delo preko polnega delovnega časa v višini, določeni s KPJS in ostali dodatki za delo v delovnem času, ki je zanje manj ugoden, ki pa se v času dežurstva izplačujejo v višini 50% višine, ki je za te dodatke določena v KPJS.

V okviru nadzora smo se srečali z vprašanji organizacije neprekinjenega zdravstvenega varstva (NZV), določenimi v Pravilniku o organizaciji neprekinjenega zdravstvenega varstva (Ur. list RS, št. 94/10; v nadaljevanju: pravilnik), ki lahko vplivajo na pravilnost obračuna in izplačila plač v dežurstvu.

⁴ Po navedenih mnenjih zaposleni za določen čas, čeprav niso imenovani naziv, uživajo enakovredne pravice kot uradniki z nazivom. Tako se jih od prehoda na nov plačni sistem s 1. 8. 2008 ocenjuje in na tej podlagi preverja izpolnjevanje pogojev za napredovanje v plači in za napredovanje v višji naziv. Če pogoje izpolnjujejo, se jim pravice določijo glede na višji naziv. Upravičeni so torej do pravic, ki izhajajo iz višjega naziva, razen do pravic do imenovanja v (višji) naziv. Mnenja so dosegljiva na spletnih stranem ministrstva za javno upravo.

V skladu s 3. členom pravilnika se neprekinjeno zdravstveno varstvo (v nadaljevanju: NZV) in neprekinjena nujna medicinska pomoč (v nadaljevanju: NNMP) zagotavljata v eni od naslednjih oblik dela ali njihovimi kombinacijami:

- polni delovni čas (eno ali več izmensko delo, neenakomerno razporejen delovni čas),
- dežurstvo,
- stalna pripravljenost,
- delo preko polnega delovnega časa,
- dopolnilno delo.

Četrty odstavek 4. člena pravilnika določa, da izvajalec NNMP na podlagi meril iz tega pravilnika 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),
- v času izvajanja NNMP (obremenjenost v času izvajanja NNMP).

Kadar se na podlagi analize ugotovi:

- da obremenjenost v času NNMP presega 60% običajne delovne obremenitve se organizira izmensko delo,
- da obremenjenost obsega od 25 do 60% se organizira dežurstvo,
- da je obremenjenost manjša od 25% se organizira stalna pripravljenost.

V okviru inšpekcijskih nadzorov smo ugotovili naslednje pomembnejše nepravilnosti:

- 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 po posameznih mesecih v letih 2011, 2012 in 2013 je bilo razvidno, da v posameznih trimesečjih povprečne obremenitve niso presegale 60%,
- posamezni zdravstveni zavodi v internih aktih niso določil 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.

Poleg ukrepov za odpravo nepravilnosti je Inšpektorat za javni sektor dal pobudo za spremembo Pravilnika o organizaciji neprekinjenega zdravstvenega varstva (glej točko 5.4).

3.

Inšpekcijski nadzor nad izvajanjem določil 11. člena Zakona o javnih uslužbencih in določil Uredbe o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril

V letu 2014 so inšpektorji za sistem javnih uslužbencev opravili 7 inšpekcijskih nadzorov nad izvajanjem določil 11. člena Zakona o javnih uslužbencih in nad izvajanjem določil Uredbe o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril (Uradni list RS, št. 58/03) v osnovnih šolah na Goriškem. Inšpekcijski nadzori v osnovnih šolah so bili opravljeni na podlagi prijave o domnevnih nepravilnostih pri sprejemanju daril v osnovnih šolah na širšem Goriškem, saj naj bi avtobusno podjetje (ki opravlja prevoze otrok na osnovnih šolah na širšem Goriškem) v znak dobrega sodelovanja s šolami, vsako leto organiziralo "brezplačni" izlet za ravnatelje in druge šolske delavce (udeleženci brezplačnih izletov pa udeležbe na teh izletih niso prijavili kot darilo).

Zakon o javnih uslužbencih se uporablja od 28.6.2003 dalje. V prvem odstavku 11. člena Zakona o javnih uslužbencih je določeno, da javni uslužbenec, ki opravlja javne naloge, ne sme sprejemati daril v zvezi z opravljanjem službe, razen protokolarnih in priložnostnih daril manjše vrednosti. Za darila manjše vrednosti se štejejo darila, katerih vrednost ne presega zneska 62,594 oziroma katerih skupna vrednost v posameznem letu ne presega zneska 125,188 evrov, če so prejeta od iste osebe. V tretjem odstavku 11. člena zakona pa je določeno, da je javni uslužbenec dolžan darovalca opozoriti, da darila, ki presegajo vrednost iz prvega odstavka tega člena, postanejo last delodajalca – in če darovalec pri darilu vztraja, je javni uslužbenec oziroma oseba iz drugega odstavka tega člena, dolžna izročiti darilo delodajalcu oziroma organu delodajalca, ki je pooblaščen, da z njim razpolaga. V četrtem odstavku 11. člena zakona je določeno, da se podatki o prejetem darilu, njegovi vrednosti, osebi, od katere je darilo prejeto in drugih okoliščinah, vpišejo v seznam daril (s tem, da je podatke za vpis dolžan sporočiti javni uslužbenec, ki je darilo prejel in da je javni uslužbenec dolžan sporočiti podatke tudi v primeru iz drugega odstavka tega člena).

Od 28.6.2003 dalje se uporablja tudi Uredba o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril, ki v drugem odstavku 3. člena določa, da javni uslužbenec ne sme sprejeti darila v zvezi z opravljanjem službe, niti darila zanemarljive vrednosti, če bi izročitev oziroma sprejem takšnega darila pomenila kaznivo dejanje, če je to prepovedano v skladu z drugim zakonom ali na njegovi podlagi izdanimi predpisi ali če se kot darilo izročajo denar ali vrednostni papirji. V 5. členu uredbe je določeno, da mora javni uslužbenec izpolniti poseben obrazec, če želi darovalec javnemu uslužbencu izročiti darilo v zvezi z opravljanjem službe, pa ne gre za darilo zanemarljive vrednosti (zato je v obrazec potrebno vpisati: ime in priimek ter naslov darovalca, če se darilo izroča v imenu organa oziroma pravne osebe, je potrebno navesti organ oziroma pravno osebo, opis darila, ocenjeno vrednost darila, razlog za izročitev darila oziroma okoliščine, v katerih je darilo dano, datum izročitve darila in podpis javnega uslužbenca).

Namen inšpekcijskih nadzorov je bil ugotoviti, ali so ravnatelji v osnovnih šolah poskrbeli za seznanitev zaposlenih (in uporabnikov storitev) z omejitvami in dolžnostmi pri sprejemanju daril, ali so poskrbeli za pripravo obrazca v zvezi s prijavo sprejetega darila, ali so poskrbeli za vzpostavitev vodenja seznama prejetih daril, ali so imenovali odgovorno osebo za pravilno vodenje seznama prejetih daril, ali se je kdo od javnih uslužbencev udeležil brezplačnega izleta v organizaciji avtobusnega podjetja (s katerim ima šola sklenjeno pogodbo o prevozu otrok) in ali so udeleženci brezplačnih izletov prijavili udeležbo na brezplačnem izletu kot darilo (ali ne).

V inšpekcijskih nadzorih je bilo ugotovljeno, da so bili zaposleni v osnovnih šolah v letu 2011 seznanjeni z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije (v okviru izdelave Načrta integritete za posamezno osnovno šolo), da so v nekaterih osnovnih šolah ravnatelji šele takrat pripravili obrazce, ki jih morajo izpolniti javni uslužbenci v primeru sprejema darila, da so nekateri ravnatelji šele takrat poskrbeli za vzpostavitev vodenja seznama prejetih daril in za določitev odgovornih oseb za pravilno vodenje seznama prejetih daril, da pa ravnatelji zaposlenih praviloma niso nikoli seznanili z določilom 11. člena Zakona o javnih uslužbencih in Uredbo o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril (čeprav se oba predpisa uporabljata že od 28.6.2003 dalje), da so se zaposleni v osnovnih šolah na Goriškem že od leta 2009 dalje udeleževali raznoraznih brezplačnih avtobusnih izletov v organizaciji avtobusnega prevoznika (s katerim imajo šole sklenjene pogodbe za prevoz otrok), vendar udeležbe na brezplačnih izletih niso prijavili kot darila (kar pomeni, da niso izpolnili obrazca, ki ga mora sicer izpolniti javni uslužbenec v primeru sprejema darila manjše vrednosti in kar posledično pomeni, da odgovorna oseba za pravilno vodenje seznama prejetih daril, darila ni vpisala v seznam prejetih daril). Ravnatelji oziroma ostali zaposleni v osnovnih šolah, ki so se udeležili teh brezplačnih izletov, so se v pogovorih z inšpektorji sklicevali na dejstvo, da niso bili seznanjeni, da je udeležba na brezplačnem izletu darilo in da bi morali udeležbo na teh izletih prijaviti kot darilo (ampak

so to šteli kot ekskurzijo oziroma kot dobro poslovno potezo avtobusnega prevoznika, da jih je povabil na brezplačni izlet oziroma na brezplačno vožnjo s predstavitvijo novih sodobnih avtobusov).

Po opravljenih inšpekcijskih nadzorih v osnovnih šolah na Goriškem ugotavljamo, da zaposleni niso bili v zadostni meri seznanjeni z omejitvami in dolžnostmi v zvezi s sprejemanjem daril oziroma da nekateri sploh niso bili seznanjeni z določili 11. člena Zakona o javnih uslužbencih in Uredbo o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril. Najpogostejše napake, ki smo jih ugotovili, so bile:

- da ravnatelj niso poskrbeli za pripravo obrazca, ki ga morajo izpolniti javni uslužbenci v zvezi s sprejemom darila (saj obrazci niso vsebovali vseh rubrik, ki so določene v prvem odstavku 5. člena uredbe);
- da ravnatelj niso poskrbeli za vzpostavitev vodenja seznama prejetih daril oziroma da vzpostavljene evidence o prejetih darilih niso vsebovali vseh rubrik, ki so določene v prvem odstavku 9. člena uredbe);
- da ravnatelj niso določili ene oziroma več oseb, ki so odgovorne za pravilno vodenje seznama prejetih daril;
- da zaposleni, ki so se udeležili brezplačnih izletov v organizaciji avtobusnega prevoznika (s katerim ima šola sklenjeno pogodbo o prevozu otrok), niso bili seznanjeni, da morajo udeležbo na brezplačnih izletih prijaviti kot darilo in da zato udeležbe na brezplačnih izletih niso prijavili kot sprejema darila.

4.

Inšpekcijski nadzor nad izvajanjem določil 100. člena Zakona o javnih uslužbencih (opravljanje drugih dejavnosti in konflikt interesov)

V letu 2014 so inšpektorji za sistem javnih uslužbencev opravili 4 inšpekcijske nadzore nad izvajanjem določil 100. člena Zakona o javnih uslužbencih v občinskih upravah. Inšpekcijski nadzori so bili opravljeni na podlagi prijave domnevnih nepravilnosti pri opravljanju drugih dejavnosti in konflikta interesov.

V inšpekcijskih nadzorih so bile ugotovljene naslednje nepravilnosti:

- da je pri izvedbi postopkov javnih naročil majhne vrednosti sodelovala tudi uradnica, katere zakonski partner je sodeloval v teh postopkih kot ponudnik storitev (izvajalec) in je bil tudi večkrat izbran kot najugodnejši ponudnik;
- da je bila občina ustanoviteljica javnega zavoda in da je bila v tej občinski upravi zaposlena javna uslužbenka, ki je zasedala položajno uradniško delovno mesto direktorja občinske uprave, v času trajanja mandata direktorice občinske uprave pa je bila imenovana tudi za vršilko dolžnosti direktorja javnega zavoda;
- da je bila občina ustanoviteljica javnega zavoda in da je bil v tej občinski upravi zaposlen javni uslužbenec na uradniškem delovnem mestu in istočasno je bil imenovan tudi za direktorja tega javnega zavoda;
- da je bila občina ustanoviteljica družbe z omejeno odgovornostjo in da je bil v tej občinski upravi zaposlen javni uslužbenec, ki je zasedal položajno uradniško delovno mesto direktorja občinske uprave, v času trajanja mandata direktorja občinske uprave pa je bil imenovan tudi za direktorja družbe.

5.

Uvrstitev delovnega mesta direktor javnega zavoda v plačni razred

V inšpekcijskem nadzoru je bilo ugotovljeno, da je bila direktorju javnega zavoda v pogodbah o zaposlitvi določena plača v višini 48. plačnega razreda. Uvrstitev delovnega mesta direktor javnega zavoda v 48. plačni razred je bila določena s sklepom župana občine. Pristojno ministrstvo mestni občini ni podalo soglasja za uvrstitev delovnega mesta direktor javnega zavoda v 48. plačni razred, saj ni prejelo sklepa župana o uvrstitvi direktorja v plačni razred in navedlo, da je mestna občina podala zahtevo za izdajo soglasja k uvrstitvi delovnega mesta direktor v 43. plačni razred, ki jo je ministrstvo posredovalo Ministrstvu za javno upravo, Direktoratu za plače v javnem sektorju. Po prejemu dopisa Ministrstva za javno upravo, s katerim je bilo delovno mesto direktorja javnega zavoda uvrščeno v 43. plačni razred, je bila mestna občina s tem seznanjena in pozvana da naj čim prej v soglasje pošlje sklep o formalni določitvi plačnega razreda za delovno mesto direktorja javnega zavoda. Direktorju javnega zavoda je bila plača nepravilno določena v višini 48. plačnega razreda, ker

k uvrstitvi delovnega mesta v ta plačni razred ni bilo pridobljeno soglasje pristojnega ministrstva iz petega odstavka 11. člena ZSPJS.

6.

Konkurenčna klavzula

V inšpekcijskem nadzoru je bilo ugotovljeno, da pogodba o zaposlitvi, sklenjena z direktorjem javnega zavoda, vsebuje tudi določbo: »V času trajanja zaposlitve direktor ne sme za svoj ali tuj račun brez pisne privolitve sveta javnega zavoda opravljati del in sklepati poslov, ki sodijo v dejavnost, ki jo dejansko opravlja zavod in pomenijo ali bi lahko pomenili za zavod konkurenco.« in v nadaljevanju je določeno: »Zaradi upoštevanja konkurenčne klavzule, katera direktorja omejuje pri pridobivanju drugih prihodkov iz naslova sklepanja pogodb civilnega prava (avtorske pogodbe, podjemne pogodbe...), direktorju pripada pri vsaki plači dodatek v višini 20% osnovne bruto plače (ZDR-1, 39 do 41. člen).«

Iz plačilnih list javnega uslužbenca za leto 2012, 2013 in mesece januar, februar, marec in julij 2014, izhaja, da je bilo javnemu uslužbencu pod šifro C110 mesečno izplačano nadomestilo za delo v nedeljo in konkurenčno klavzulo (od januarja do junija 2012 v višini 598,79 eur, od julija 2012 do avgusta 2013 v višini 556,45 eur in od septembra 2013 dalje v višini 543,17 eur), kar je v nasprotju s tretjim odstavkom 16. člena ZJU in za kar ni podlage v zakonu, podzakonskem predpisu ali kolektivni pogodbi.

Prvi del ZJU, ki ureja skupna načela in druga skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev, se uporablja za celoten javni sektor, katerega v skladu z drugim odstavkom 1. člena sestavljajo tudi javni zavodi. Iz prve točke 2. člena ZSPJS izhaja, da javni zavodi sodijo v javni sektor. Drugi del ZJU, ki celovito ureja sistem javnih uslužbencev, velja le za javne uslužbenke v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Za ostale organe javnega sektorja, pa se torej lahko uporablja ZJU, če imajo tako določeno v ustanovitvenem aktu, sicer pa se uporablja Zakon o delovnih razmerjih (v nadaljevanju ZDR-1, Uradni list RS, št. 21/13).

Prepoved konkurence ureja ZDR-1 v členih od 39. do 42. Pri tem ureja na eni strani konkurenčno prepoved, ki pomeni prepoved v času trajanja delovnega razmerja, ter na drugi strani konkurenčno klavzulo, ki pa se nanaša na čas po prenehanju delovnega razmerja. ZDR-1 ureja konkurenčno prepoved, vendar pa za njo ne določa denarnega nadomestila. Denarno nadomestilo je določeno le za konkurenčno klavzulo. Glede na prej navedeno ne obstaja pravna podlaga za izplačilo kakršnega koli denarnega nadomestila za spoštovanje konkurenčne prepovedi.

Za javne zavode velja le prvi del ZJU, ki v tretjem odstavku 16. člena 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.

Glede na to, da ne ZSPJS, ne podzakonski predpisi ali kolektivne pogodbe ne vsebujejo dodatka za spoštovanje konkurenčne prepovedi, pogodba o zaposlitvi s tako vsebino ni skladna z veljavnimi predpisi in kolektivnimi pogodbami, ki veljajo za javni sektor.

5.4 ZAZNANE SISTEMSKE POMANJKLJIVOSTI IN DANE POBUDE

Predlagane spremembe predpisov

1.

Pri izvajanju nadzora nadomeščanja začasno odsotnih javnih uslužbencev oz. prehoda pogodb o zaposlitvi za določen čas v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas je inšpektorica ugotovila, da so tudi za uradniška delovna mesta po 56. členu ZDR-1 v zvezi s tretjim odstavkom 68. člena ZJU v primeru kršitev pri sklepanju pogodb za določen čas izpolnjeni pogoji za transformacijo delovnega razmerja v delovno razmerje za nedoločen čas. Hkrati pa glede na to, da je v takšnih primerih pri uradnikih delovno razmerje za nedoločen čas nastalo na podlagi transformacije in da predhodno niso bili izbrani na javnem natečaju, pogoj za pridobitev naziva po 84. členu ZJU ni izkazan. Zato je bila podana pobuda Ministrstvu za javno upravo, da v okviru svojih pristojnosti poskrbi za poenoteno izvajanje instituta nadomeščanja začasno odsotnih javnih uslužbencev, vključno z vprašanjem, na katerem delovnem mestu je dovoljeno nadomeščanje, in celovito uredi posledice kršitev pri sklepanju pogodb o zaposlitvi za določen čas.

2.

Pri izvajanju nadzora nad izplačili v dežurstvu v posameznih zdravstvenih zavodih smo poleg konkretnih nepravilnosti ugotovili, da je praksa pri izvajanju Pravilnika o organizaciji neprekinjenega zdravstvenega varstva (Ur. list RS, št. 94/10) v zdravstvenih zavodih zelo različna, zato je vprašljivo, ali je zagotovljen namen, ki naj bi ga imela določba šestega odstavka 32. člena ZSPJS. Po našem mnenju so vzrok za to nedorečene določbe pravilnika, ki omogočajo različno interpretacijo.

Izpostavljamo 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.

Ker smo pri nadzorih ugotovili številne kršitve šestega odstavka 32. člena ZSPJS, še zlasti pa neenotno izvajanje Pravilnika o organizaciji neprekinjenega zdravstvenega varstva (Ur. list RS, št. 94/10), smo Ministrstvu za zdravje predlagali, 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, kratka, da ne bodo omogočale tako različnih ravnanj, kot smo jih zasledili pri inšpekcijskih nadzorih.

6. ZAKLJUČNE UGOTOVITVE IN PREDLOGI

A) Glede izvajanja inšpekcijskega nadzora

- Število pobud in predlogov, ki jih prejema Inšpektorat za javni sektor, iz leta v leto narašča, prav tako pa se večja tudi število rešenih zadev. Večinoma na to vpliva vse več pobud, ki jih prejema Inšpekcija za sistem javnih uslužbencev, medtem ko je pripad Upravne inšpekcije bolj konstanten. V letu 2014 je Inšpektorat za javni sektor prejel 8 % več pobud, rešil pa je 12 % več zadev kot v letu pred tem, kar je bilo zlasti posledica skoraj 30 odstotnega povečanja prejetih pobud in prav tako skoraj 30 odstotnega povečanja števila rešenih zadev v Inšpekciji za sistem javnih uslužbencev.
- Poleg opravljanja nadzorov na osnovi prejetih pobud so bili v letu 2014 izvedeni tudi t.i. sistemski nadzori na podlagi ocene tveganja in sicer nadzori nad pravilnostjo določitve in izplačevanja plač pri uporabnikih proračuna z največjim povečanjem mase sredstev za plače od leta 2007 dalje in nadzori nad pravilnostjo izplačil v času dežurstev v zdravstvenih zavodih. Glede na ugotovljene nepravilnosti ocenjujemo, da so tovrstni nadzori smiselni, zato bo Inšpektorat s prakso izvajanja sistemskih nadzorov nadaljeval in delež tovrstnih nadzorov v skupnem številu vseh nadzorov postopoma povečeval.
- Na področju delovanja Upravne inšpekcije so bile v letu 2014 kršitve v povprečju ugotovljene v 38 % rešenih zadev. Največ kršitev je bilo s področja izvajanja ZUP, kjer je največkrat šlo za kršitve spoštovanja rokov za odločanje (37 %) in kršitve pri izdelovanju odločb (38 %). Pri izvajanju UPP pa so bile najpogostejše kršitve obveznosti odgovarjanja na dopise in obravnave pritožb strank (31 %).
- Na področju delovanja Inšpekcije za sistem javnih uslužbencev so bile kršitve v povprečju ugotovljene v 60 % rešenih zadev. Največ kršitev je bilo ugotovljenih pri izvajanju ZJU, kjer je najbolj pogosto šlo za kršitve pri zaposlovanju javnih uslužbencev (pri izvedbi javnih natečajev ali razpisov, skupaj 44 %), medtem ko je bilo pri izvajanju ZSPJS največ nepravilnosti pri ocenjevanju (58 %), v 29 % pa so bile nepravilno določene ali izplačane plače.
- Inšpektorat je ob ugotavljanju nepravilnosti pri izvajanju predpisov 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. Izpostavljamo naslednje dane pobude:
 - o pobuda za spremembo oziroma dopolnitev Zakona o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami glede določitve celotnih postopkovnih pravil vodenja postopkov usmerjanja otrok s posebnimi potrebami glede časovne določitve roka za izdelavo strokovnih mnenj, ki jih sestavijo komisije, in jasnih določitev rokov izdaje odločb;
 - o pobuda za izvedbo usposabljanja delavcev osnovnih šol za uporabo Zakona o splošnem upravnem postopku in Uredbe o upravnem poslovanju;
 - o pobuda za popravke rešitev v informacijskem sistemu ISCS, ki ga uporabljajo centri za socialno delo, tako da bodo izdane odločbe lahko v celoti sledile zahtevam Zakona o splošnem upravnem postopku;
 - o pobuda za spremembe in dopolnitve Pravilnika o organizaciji neprekinjenega zdravstvenega varstva v smeri, da bodo rešitve različnih oblik izvajanja neprekinjenega zdravstvenega varstva jasne, merljive, preverljive in ne bodo brez utemeljenega razloga omogočale tako različnih ravnanj, kot smo jih zasledili v dosedanji praksi
 - o pobuda za celovito ureditev posledic kršitev pri sklepanju pogodb za določen čas v Zakonu o javnih uslužbencih.
- Sedanja normativna ureditev ne omogoča inšpekcijskega nadzora nad kadrovskimi postopki v posrednih proračunskih uporabnikih (v delu javnega sektorja izven državnih organov in organov

lokalnih skupnosti, za katere se za te postopke uporablja Zakon o delovnih razmerjih). V praksi to pomeni, da inšpektor za sistem javnih uslužbencev pri takšnem inšpekcijskem zavezancu lahko opravi nadzor zgolj na področju plač (na osnovi Zakona o sistemu plač v javnem sektorju), ne pa tudi na podlagi Zakona o delovnih razmerjih. To pomeni, da se vse takšne prijave oziroma ugotovitve (n.pr. v zvezi z neizpolnjevanjem pogojev za zaposlitev) odstopajo pristojni inšpekciji za delo. Takšna ureditev z vidika učinkovitega inšpekcijskega nadzora ni najbolj optimalna, saj so področja organizacije, kadrov in plač medsebojno povezana in dejstvo, da je nadzor »razdeljen« med več organov, zmanjšuje učinkovitost nadzora. Zato inšpektorat daje pobudo, da se ob spremembi ZJU razmisli tudi o tem, ali bi kazalo s tem zakonom določena delovnopravna vprašanja reševati tudi za širši javni sektor.

- V zvezi z obračunom plač v javnem sektorju zaznava Inšpektorat tri probleme:
 - o obstoj različnih informacijskih sistemov za obračun plač (MFERAC za državne organe in sistemi, ki so jih pri različnih izvajalcih naročali drugi proračunski uporabniki,
 - o obračun na osnovi normiranih delovnih ur glede na število delovnih dni po mesecih in
 - o izplačila v državnih organih v začetku meseca, kar zahteva obračun v času, ko mnoga potrebna dokumentacija za obračun še ni zbrana.

Inšpektorat predlaga, da se prouči možnost vzpostavitve enotnega informacijskega sistema za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju, saj bi s tem pomembno zmanjšali možnost in verjetnost napak ali nezakonitosti pri določanju in izplačevanju plač, pa tudi stroške za vzdrževanje in pogosto potrebno prilagajanje številnih obstoječih sistemov. Se posebej bi kazalo proučiti, ali je možno k temu pristopiti v okviru oblikovanja državnega informacijskega oblaka. Ob odločitvi za vzpostavitev novega sistema (ali pa posebej) pa bi kazalo proučiti tudi ostala navedena problema (možnost prehoda na obračun in izplačilo plač na podlagi števila delovnih ur glede na število delovnih dni po mesecih in možnost spremembe datuma izplačila tako, da bi v čim večji meri zmanjšal potrebo po vsakomesečnih poračunih zaradi pomanjkljive dokumentacije).

B) Glede pogojev za delovanje Inšpektorata za javni sektor

- V okviru Inšpektorata za javni sektor delujeta Upravna inšpekcija in Inšpekcija za sistem javnih uslužbencev. Obe inšpekciji sta bili ustanovljeni kot oblika notranjega upravnega nadzora nad poslovanjem državnih organov in organov lokalnih skupnosti. Za njuno delovanje se zato Zakon o inšpekcijskem nadzoru uporablja le v določenem delu. Ne glede na to 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. Upravna inšpekcija tako opravlja inšpekcijske nadzore tudi pri nosilcih javnih pooblastil ter drugih pravnih in fizičnih osebah, kadar odločajo o upravnih zadevah oziroma opravljajo upravne naloge, v prekrškovnih postopkih po ZDIJZ pa tudi pri poslovnih subjektih pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. Inšpekcija za sistem javnih uslužbencev opravlja inšpekcijske nadzore na podlagi ZJU praviloma le v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, če pa se prijava nanaša na kršitve določb s prvega dela ZJU (do vključno 21. člena ZJU), pa tudi v ostalem javnem sektorju (v javnih agencijah, javnih skladih, javnih zavodih, javnih gospodarskih zavodih in v drugih osebah javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalnih skupnosti). Inšpekcijske nadzore na podlagi ZSPJS pa opravlja pri vseh uporabnikih proračuna v celotnem javnem sektorju. Obe inšpekciji tako dejansko ne delujeta več le kot oblika notranjega nadzora nad poslovanjem državnih organov in organov lokalnih skupnosti, hkrati pa zaradi omejene uporabe Zakona o inšpekcijskem nadzoru inšpektorji obeh inšpekcij nimajo enakih pooblastil in možnosti izrekanja ukrepov kot to velja za druge inšpekcije. Podlago za izrekanje ukrepov predstavljajo le materialni predpisi, katerih izvajanje nadzorujejo. Zato bi kazalo ponovno premisliti namen delovanja obeh inšpekcij in nato temu ustrezno prilagoditi tudi njun status in obseg pristojnosti.
- Kadrovska zasedba Inšpektorata za javni sektor se je v zadnjih letih sicer izboljšala, vendar je število inšpektorjev glede na potrebe še vedno prenizko. Tako Upravna inšpekcija, ki je v preteklosti izvajala nadzore zgolj na osnovi prejetih pobud, v povprečju ni uspela opraviti nadzorov v primeru okoli 15 % pobud, za katere je sicer ocenjevala, da bi bilo to smotno. Nasprotno pa Inšpekcija za sistem javnih uslužbencev zadnji dve leti reši več inšpekcijskih zadev, kot pa prejme pobud, k čemur je bistveno prispevalo povečevanje števila inšpektorjev in njihove usposobljenosti.

Vendar se tudi ta inšpekcija še vedno ukvarja tudi s precejšnjim številom pobud iz preteklosti, ko je inšpekcija delovala v precej manjšem kadrovskem sestavu, poleg tega v letu 2014 zaradi finančnih omejitev ni uspela nadomesti odhoda ene inšpektorice, število pobud pa strmo narašča. Zato tudi ta inšpekcija ne uspe ažurno obravnavati vseh pobud oziroma informacij o zatrjevanih nepravilnostih. Za učinkovito izvajanje inšpekcijskih nadzorov (bolj ažurno obravnavo pobud in večji obseg sistemskih nadzorov) bi bilo treba inšpekciji kadrovske okrepiti.

- Inšpektorat je v letu 2014 vložil precej napora v izboljšanje preglednosti svojega delovanja. Sprejeta je bila metodologija za načrtovanje, spremljanje, ocenjevanje in poročanje o kakovosti in obsegu dela, navodila za določanje prioritet in smernice za obravnavo prekrškov. Na tej osnovi je inšpektorat tudi med letom tekoče spremljal in analiziral svoje delo in učinkovitost. Za boljši vpogled v tekoče delo in boljšo osnovo za načrtovanje in spremljanje dela pa bi bilo nujno vzpostaviti sodobno in celovito informacijsko podporo inšpekcijskim postopkom, ki bi integrirala vse potrebne segmente, ki jih pri delu potrebujejo inšpektorji in sicer:
 - o register inštitucij javnega sektorja (RIJS),
 - o informacijski sistem za posredovanje in analizo podatkov (ISPAP),
 - o spremljanje inšpekcijskega postopka,
 - o spremljanje prekrškovnega postopka,
 - o elektronsko podpisovanje,
 - o načrtovanje, spremljanje in poročanje o delu inšpektorjev in
 - o administracijo IJS.

Inšpektorat zato predlaga, da se čimprej pristopi k projektu informacijske podpore IJS in da se ta projekt izpelje kot eden horizontalnih gradnikov pri uvedbi informacijskega sistema inšpekcijskih organov v RS, kot ga predvideva predlog strategije razvoja javne uprave v RS 2015- 2020.

mag. Robert Lainšček
vodja sektorja za upravno inšpekcijo

Lidija Apohal Vučkovič
glavna inšpektorica

Duša Pokeržnik
vodja sektorja za sistem javnih
uslužbencev in plačni sistem