Številka: 0100-645/2020/2

Ministrstvo za obrambo

Slovenska vojska

Generalštab

Načelnik Generalštaba generalmajor █

Vojkova cesta 55

1000 Ljubljana

Datum: 3. 2. 2021

Zadeva: Odgovor na ugovor načelnika Generalštaba Slovenske vojske zoper Zapisnik o inšpekcijskem nadzoru št. 0611-14/2020/49 z dne 24. 11. 2020

Prejeli smo vaš ugovor zoper Zapisnik o inšpekcijskem nadzoru, št. 0611-14/2020/49 z dne 24. 11. 2020 (v nadaljevanju: zapisnik). Ker je bil zapisnik načelniku Generalštaba Slovenske vojske generalmajorju █(v nadaljevanju: načelniku GSV) vročen dne 27. 11. 2020, le-ta pa je ugovor zoper zapisnik vložil dne 7. 12. 2020 priporočeno po pošti, je ugovor pravočasen. V skladu z drugim odstavkom 101. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13, v nadaljevanju: ZUP) se, če je zadnji dan roka nedelja ali praznik Republike Slovenije ali dela prost dan v Republiki Sloveniji ali kakšen drug dan, ko se pri organu, pri katerem je potrebno opraviti dejanje postopka, ne dela, rok izteče s pretekom prvega naslednjega delavnika.

Prav tako je ugovor vložen po upravičeni osebi.

**I.**

**Uvodne ugotovitve:**

Inšpektorica Mihelca Gajšek, inšpektorica višja svetnica (v nadaljevanju: inšpektorica), je opravila inšpekcijski nadzor na Generalštabu Slovenske vojske (v nadaljevanju: GSV), pri čemer je izdala Zapisnik o inšpekcijskem nadzoru št. 0611-14/2020/49 dne 24. 11. 2020.

Inšpektorica je na podlagi tretjega odstavka 16. člena Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF in 158/20 – ZIntPK-C, v nadaljevanju: ZJU) v povezavi s tretjim odstavkom 2. člena Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18, v nadaljevanju: ZJF) odredila načelniku GSV, da:

- je dolžan izvesti vse ukrepe, ki so odrejeni v II. poglavju,

- je dolžan izvesti vse odrejene ukrepe tudi pri javnih uslužbencih, ki niso bili pregledani v okviru tega inšpekcijskega nadzora,

- o izvedenih ukrepih in finančnih učinkih izvedenih ukrepov poroča v 90 dneh od prejema tega zapisnika ter Inšpektoratu za javni sektor (v nadaljevanju: IJS) predloži dokazila o izvedenih ukrepih.

V II. poglavju pa je inšpektorica načelniku GSV predlagala, da pri javnih uslužbencih █, █, █, █, █, █, █, █, █, █, █, █, █, █ ter █poskrbi, da bo v prihodnje v posamičnih individualnih aktih in ukazih naveden kraj opravljanja dela ter da preveri podatke o najkrajši razdalji med bivališčem javnih uslužbencev in naslovom Leskovškova 9, Ljubljana, upošteva kriterije »varne poti« in ukrepa skladno z drugim odstavkom 165. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ[[1]](#footnote-1).

Glede na ugotovljena odstopanja med podatki navedenimi na izjavah in daljinomerom »najdi.si.zemljevid« (podatki o najkrajši razdalji med krajem, od koder se javni uslužbenci vozijo na delo, in krajem, kjer opravljajo delo), je inšpektorica načelniku GSV predlagala, da javne uslužbence pozove, da podajo novo izjavo za povračilo stroškov prevoza na delo in z dela.

* Pri javnem uslužbencu █je inšpektorica načelniku GSV dodatno predlagala tudi, da v primerih, ko je bila javnemu uslužbencu obračunana kilometrina po podani izjavi, ugotovljeno pa je bilo odstopanje med izjavo in daljinomerom »najdi.si. zemljevid« (dodatna izjava preverjena dne 19. 12. 2018, dodatna izjava z dne 5. 2. 2019, dodatna izjava z dne 8. 3. 2019, dodatna izjava z dne 25. 7. 2019, dodatna izjava z dne 12. 3. 2019, dodatna izjava z dne 6. 9. 2019, dodatna izjava z dne 6. 12. 2019), upošteva kriterije »varne poti« in ukrepa skladno z drugim odstavkom 165. člena ZUJF ter da poskrbi, da bodo na plačilnih listah javnih uslužbencev zapisani podatki o številu dni za katere so javnim uslužbencem obračunane posamezne vrste prevoza na delo in z dela: I020 kilometrina, I030 mesečna vozovnica in I050 dnevna vozovnica (predlagani ukrep velja za vse javne uslužbence).
* Pri javnem uslužbencu █je inšpektorica načelniku GSV dodatno predlagala, da preveri podatke o razdaljah in cenah enosmernih vozovnic (relacije, ceniki prevoznikov), za katere je bila javnemu uslužbencu obračunana dnevna vozovnica (za vse mesece, razen februarja in decembra 2019) po izjavi z dne 4. 5. 2016, in ukrepa skladno z drugim odstavkom 165. člena ZUJF ter da v primerih, ko je bila javnemu uslužbencu obračunana kilometrina po podani izjavi, ugotovljeno pa je bilo odstopanje med izjavo in daljinomerom »najdi.si.zemljevid« (dodatna izjava z dne 31. 1. 2019), upošteva kriterije »varne poti« in ukrepa skladno z drugim odstavkom 165. člena ZUJF.
* Pri javnem uslužbencu █je inšpektorica načelniku GSV dodatno predlagala, da v primerih, ko je bila javnemu uslužbencu obračunana kilometrina po podani izjavi, ugotovljeno pa je bilo odstopanje med izjavo in daljinomerom »najdi.si.zemljevid« (166,38 km, v izjavi pa je navedeno 188 km (dodatna izjava z dne 4. 2. 2019, dodatna izjava z dne 11. 2. 2019, dodatna izjava z dne 12. 2. 2019, dodatna izjava z dne 6. 3. 2019, dodatna izjava z dne 12. 3. 2019, dodatna izjava z dne 19. 3. 2019, dodatna izjava z dne 23. 7. 2019, dodatna izjava z dne 8. 8. 2019, dodatna izjava z dne 29. 8. 2019)), upošteva kriterije »varne poti« in ukrepa skladno z drugim odstavkom 165. člena ZUJF.
* Pri javnem uslužbencu █je inšpektorica načelniku GSV dodatno predlagala, da preveri podatke o najkrajši razdalji med in naslovom Leskovškova 9, Ljubljana, ter bivališčem javnega uslužbenca in naslovom █(dodatna izjava z dne 5. 7. 2019), upošteva kriterije »varne poti« in ukrepa skladno z drugim odstavkom 165. člena ZUJF ter da v primerih, ko je bila javnemu uslužbencu obračunana kilometrina po podani izjavi, ugotovljeno pa je bilo odstopanje med izjavo in daljinomerom »najdi.si.zemljevid« (dodatna izjava z dne 23. 7. 2019, dodatna izjava z dne 8. 8. 2019, dodatna izjava z dne 29. 8. 2019, dodatna izjava z dne 30. 9. 2019), upošteva kriterije »varne poti« in ukrepa skladno z drugim odstavkom 165. člena ZUJF.
* Pri javnem uslužbencu █je inšpektorica načelniku GSV dodatno predlagala, da preveri podatke o najkrajši razdalji med bivališčem javnega uslužbenca in naslovom █, upošteva kriterije »varne poti« in ukrepa skladno z drugim odstavkom 165. člena ZUJF, da preveri, ali so bili javnemu uslužbencu pravilno obračunani stroški prevoza na delo in z dela za mesece januar, februar, marec, maj, junij, julij, september in december 2019 (dnevna vozovnica) po dodatni izjavi z dne 1. 2. 2019, in ukrepa skladno z drugim odstavkom 165. člena ZUJF ter da v primerih, ko je bila javnemu uslužbencu obračunana kilometrina po podani izjavi, ugotovljeno pa je bilo odstopanje med izjavo in daljinomerom »najdi.si.zemljevid« (izjava z dne 20. 11. 2017, dodatna izjava z dne 1. 2. 2019, dodatna izjava z dne 24. 5. 2019, dodatna izjava z dne 5. 6. 2019, dodatna izjava z dne 27. 6. 2019, dodatna izjava z dne 6. 8. 2019 in dodatna izjava z dne 20. 9. 2019), upošteva kriterije »varne poti« in ukrepa skladno z drugim odstavkom 165. člena ZUJF.
* Pri javnem uslužbencu █je inšpektorica načelniku GSV dodatno predlagala, da v primeru, ko je bila javnemu uslužbencu obračunana kilometrina po podani izjavi, ugotovljeno pa je bilo odstopanje med izjavo in daljinomerom »najdi.si.zemljevid« (dodatna izjava z dne 26. 3. 2019, dodatna izjava z dne 7. 10. 2019), upošteva kriterije »varne poti« in ukrepa skladno z drugim odstavkom 165. člena ZUJF ter da naj javnega uslužbenca pozove, da naj poda novo izjavo za povračilo stroškov prevoza na delo in z dela (glede na ugotovljena odstopanja med podanimi izjavami in daljinomerom »najdi.si.zemljevid«).
* Pri javnem uslužbencu █je inšpektorica načelniku GSV dodatno predlagala, da v primerih, ko je bila javnemu uslužbencu obračunana kilometrina po podani izjavi, ugotovljeno pa je bilo odstopanje med izjavo in daljinomerom »najdi.si.zemljevid« (dodatni izjavi z dne 30. 10. 2019), upošteva kriterije »varne poti« in ukrepa skladno z drugim odstavkom 165. člena ZUJF.
* Pri javnem uslužbencu █je inšpektorica načelniku GSV dodatno predlagala, da preveri podatke o razdaljah in cenah enosmernih vozovnic (relacije, ceniki prevoznikov), za katere je bila javnemu uslužbencu obračunana dnevna vozovnica (za vse mesece, razen za februar in december 2019) po izjavi z dne 4. 5. 2016, in ukrepa skladno z drugim odstavkom 165. člena ZUJF.
* Pri javnemu uslužbencu █je inšpektorica načelniku GSV dodatno predlagala, da preveri podatke o najkrajši razdalji javnega uslužbenca in naslovom █, upošteva kriterije »varne poti« in ukrepa skladno z drugim odstavkom 165. člena ZUJF.
* Pri javnemu uslužbencu █je inšpektorica načelniku GSV dodatno predlagala, da v primerih, ko je bila javnemu uslužbencu obračunana kilometrina po podani izjavi, ugotovljeno pa je bilo odstopanje med izjavo in daljinomerom »najdi.si.zemljevid« (dodatna izjava z dne 31. 1. 2019, dodatna izjava z dne 22. 7. 2019, dodatna izjava z dne 3. 9. 2019), upošteva kriterije »varne poti« in ukrepa skladno z drugim odstavkom 165. člena ZUJF.
* Pri javnemu uslužbencu █je inšpektorica načelniku GSV dodatno predlagala, da preveri podatke o najkrajši razdalji med bivališčem javnega uslužbenca in naslovom Enote za elektronsko bojevanje █, upošteva kriterije »varne poti« in ukrepa skladno z drugim odstavkom 165. člena ZUJF ter da v primerih, ko je bila javnemu uslužbencu obračunana kilometrina po podani izjavi, ugotovljeno pa je bilo odstopanje med izjavo in daljinomerom »najdi.si.zemljevid« (dodatna izjava z dne 11. 2. 2019), upošteva kriterije »varne poti« in ukrepa skladno z drugim odstavkom 165. člena ZUJF.
* Pri javnemu uslužbencu █je inšpektorica načelniku GSV dodatnih ukrepov ni predlagala.
* Pri javnem uslužbencu █je inšpektorica načelniku GSV dodatno predlagala, da v primerih, ko je bila javnemu uslužbencu obračunana kilometrina po podani izjavi, ugotovljeno pa je bilo odstopanje med izjavo in daljinomerom »najdi.si.zemljevid« (dodatna izjava z dne 9. 1. 2018), upošteva kriterije »varne poti« in ukrepa skladno z drugim odstavkom 165. člena ZUJF ter da zaradi nepravilno obračunane enosmerne in mesečne vozovnice za relacijo Železniška postaja █ - Železniška postaja █ (obračunana je mesečna vozovnica za vlak IC v višini 305,92 evrov in enosmerna vozovnica v višini 11,36 evrov, čeprav bi moral biti obračunan najcenejši javni prevoz - mesečna in enosmerna vozovnica za 2. razred potniškega prometa) in nepravilno obračunanega prevoza za LPP (medkrajevni) za relacijo Avtobusna postaja █ - █, od 1. 6. 2019 dalje, ukrepa skladno z drugim odstavkom 165. člena ZUJF.
* Pri javnem uslužbencu █je inšpektorica načelniku GSV dodatno predlagala, da preveri podatke o najkrajši razdalji med bivališčem javnega uslužbenca in naslovom █ in naslovom █ – █, upošteva kriterije »varne poti« in ukrepa skladno z drugim odstavkom 165. člena ZUJF, ter da preveri, ali je javnemu uslužbencu pravilno obračunana kilometrina na podlagi dodatnih izjav, B - dodatna izjava (B) █ 35,21 km, D - dodatna izjava (D) █ – █ 95,7 km, E - dodatna izjava █17,1 km, F - dodatna izjava (F) █14,2 km, saj je na izjavah zapisano, da se javni uslužbenec na delo vozi █, na kasneje podani izjavi z dne 6. 4. 2018 pa je zapisano, da se na delo vozi iz naslova █, in ukrepa skladno z drugim odstavkom 165. člena ZUJF ter da pozove javnega uslužbenca na predložitev nove izjave za povračilo stroškov prevoza na delo in z dela, glede na to, da se od leta 2018 dalje vozi na delo z naslova █, in ne iz naslova █.
* Pri javnem uslužbencu █pa je inšpektorica načelniku GSV dodatno predlagala, da preveri, ali so bile javnemu uslužbencu pravilno obračunane dnevne vozovnice za 6. 6. 2019 po dodatni izjavi D iz januarja 2017 (povračilo stroškov javnega prevoza na medkrajevni relaciji █ (AP) – █ (AP) za mesečno vozovnico v višini 31,20 evrov, enosmerno vozovnico 1,30 evrov in █ (AP) - █ (AP) za mesečno vozovnico v višini 108,00 evrov, enosmerno vozovnico 3,60 evrov in mestni promet za relacijo █ (AP) – █ za mesečno vozovnico v višini 26,49 evrov in enosmerno vozovnico 1,10 evrov in ukrepa v skladu z drugim odstavkom 165. člena ZUJF, ter da preveri, ali je javnemu uslužbencu pravilno obračunana kilometrina po izjavi z dne 12. 1. 2018, ali je pravilno obračunana kilometrina za 18. 6. 2019 po dodatni izjavi B, izjavi za 7. 5. 2016, upošteva kriterije »varne poti« in ukrepa skladno z drugim odstavkom 165. člena ZUJF.

**II. Ugovorne navedbe:**

Načelnik GSV v ugovoru navaja, da vlaga ugovor v delu, kjer mu je bilo kot ukrep naloženo, da poskrbi za to, da bo v prihodnje v posamičnih individualnih aktih in ukazih naveden kraj opravljanja dela ter da ugovor vlaga iz razloga nepravilne uporab materialnega prava. Nadalje izpostavlja, da vprašanje pristojnosti IJS glede ugotavljanja glede vprašanja, ki je z Zakonom o obrambi (Uradni list RS, št. 103/04 – uradno prečiščeno besedilo, 95/15 in 139/20, v nadaljevanju: ZObr) urejeno drugače in v okviru katerega je bilo s strani inšpektorice odrejeno, da v prihodnje v posamičnih individualnih aktih in ukazih naveden kraj opravljanja dela. Inšpektorica je namreč po posredovanju pripomb GSV na osnutek presojala ne zgolj pravilnost individualnih aktov (pogodb o zaposlitvi in aneksov), pač pa tudi ukazov, ter pri tem izdala ukrep, da je potrebno tako v individualnih aktih (pogodbah o zaposlitvi in aneksih) ter ukazih v prihodnje navajati kraj opravljanja dela, s tem pa je inšpektorica presegla namen same inšpekcije, tj. inšpekcijskega nadzora nad pravilnostjo stroškov prevoza na delo in z dela zaposlenim v Ministrstvu za obrambo, GSV, v letu 2019. Ustavno sodišče je že večkrat zavzelo stališče, da se lahko določena (tudi) delovnopravna vprašanja na obrambnem področju urejajo drugače, kot so urejena s splošnimi (delovnopravnimi) predpisi, kadar je to potrebno zaradi specifične narave in delovanja Slovenske vojske oziroma na področju obrambnih zadev (št. U-I-329/04 z dne 9. 12. 2004, št. U-I-287/05 z dne 6. 12. 2007 in druge). Spuščanje inšpektorice v pravilnost individualnih aktov (pogodb o zaposlitvi in aneksov) in ukazov ne more biti predmet inšpekcijskega nadzora po ZJU, ko lahko inšpektorji za sistem javnih uslužbencev izvajajo nadzor nad izvajanjem ZJU. Namen konkretnega inšpekcijskega nadzora je bil le nadzor glede obračuna potnih stroškov na podlagi določil ZJU v povezavi z ZUJF, v nadzoru pa se ni izkazalo, da bi bile zaradi tega, ker v individualnih aktih in ukazih ni določenega kraja opravljanja dela, težave v zvezi z obračunavanjem potnih stroškov. IJS je v tem delu presegel svoje pristojnosti in ob tem posegel v področje, ki je ZObr zaradi narave in delovanja SV drugače urejeno kot to velja za javne uslužbence. V odzivu na predlog zapisnika o inšpekcijskem nadzoru je že bilo izpostavljeno, da je ZObr lex specialis v primerjavi z ZJU oziroma ZDR-1. Skladno z desetim odstavkom ZObr namreč kraj opravljanja dela ni bistvena sestavina pogodbe o zaposlitvi. Končni inšpekcijski zapisnik je bil v tem delu popravljen (razširjen), in sicer na način, da je potrebno poskrbeti, da bo kraj opravljanja dela v prihodnje naveden tako v posamičnih individualnih aktih (pogodbe o zaposlitvi, aneksi) kot tudi v ukazih, kar pa z vidika delovanja SV ne more biti sprejemljivo in tudi ne realno izvedljivo. ZObr v 98. in 98.a členu določa možnost razporejanja pripadnikov Slovenske vojske na druge formacijske dolžnosti (glede na potrebe službe) in tudi možnosti razporejanja v drug kraj. V izpostavljenih členih je to eksplicitno izpostavljeno. V primeru razporeditve na drugo informacijsko dolžnost se pripadnika razporedi v (določeno) enoto, za katero se po Organizacijsko mobilizacijskem razvoju (v nadaljevanju: OMR) natančno ve, kjer je lokacija te enote in kam se mora pripadnik po prevzemu ukaza javiti na dolžnost. Če gre za razporeditev pripadnika SV na delo v drug kraj (gre za situacijo, ko se kraj opravljanja dela kot tudi v časovni okvir opravljanja dela natančno določen po OMR), se v ukazu kraj opravljanja dela kot tudi časovni okvir opravljanja dela natančno določita.

Načelnik GSV nadalje glede inšpektoričinih ugotovitev, da iz ukaza ni mogoče ugotoviti, kje je javni uslužbenec (pripadnik SV) v letu 2019 opravljal delo, pojasnjuje, da je povsem razumljivo, da inšpektorici slednje ne more biti poznano, ker le-ta ni seznanjena z lokacijami, kjer so nameščene enote SV, med tem ko je izvajalcem oziroma operaterjem ARDČ[[2]](#footnote-2) (iz naslova obračunavanja potnih stroškov) ter samim pripadnikom SV povsem jasno, kje je njihov kraj opravljanja dela in iz kje se pripadnik dejansko vozi na delo. Posledično operaterji ARDČ, ki skrbijo za pravilno vnašanje podatkov zaradi obračunavanja potnih stroškov, s tem nimajo nikakršnih težav. To pa je bil namen inšpekcijskega nadzora, tj. ugotavljati upravičenosti do povračila potnih stroškov določenih pripadnikov SV, in ne vsebine aktov iz delovnega razmerja. Pogodba o zaposlitvi se sklepa namreč s pripadnikom SV, ki pogodbo sklene v določenem statusu (vojak, podčastnik, častnik, vojaški uslužbenec ali civilna oseba), pri čemer se ob vsaki razporeditvi na delo v drugo enoto s pripadnikom SV ne sklene nova pogodba o zaposlitvi, čemur sta namenjena 98. in 98.a člen ZObr, saj se razporeditve na drugo delo v SV (skladno z ZObr) izvajajo izključno z ukazi, torej enostranskim aktom delodajalca in torej ne v soglasju s pripadnikom SV. Posledično ni mogoče zagotoviti, da bi se v pogodbi o zaposlitvi zapisal kraj opravljanja dela, saj se lahko le-ta v času trajanja pogodbe o zaposlitvi večkrat spremeni (glede na službene potrebe), nenazadnje pa kraj opravljanja dela tudi ni bistvena sestavina pogodbe o zaposlitvi v skladu z desetim odstavkom 92. člena ZObr. Omenjena določba ZObr zasleduje namen oz. potrebo, da je mogoče pripadnika SV (v okviru istega statusa, tj. vojak, podčastnik, častnik, vojaški uslužbenec ali civilna oseba) v času veljavne pogodbe o zaposlitvi razporejati na delo v isto ali drugo enoto oziroma za opravljanje druge vrste dela. Pripadnik ima pravico, da sicer zoper izdan ukaz po 98. in 98.a členu ZObr ugovarja po službeni poti (postopek je predpisan v Zakonu o službi v Slovenski vojski[[3]](#footnote-3)), vendar pa ugovor ne zadrži izvršitve ukaza, pripadnik je namreč dolžan izvršiti ukaz (začeti delo opravljati v drugi enoti), ne glede na to, da se z razporeditvijo ne strinja ali ima določene razloge, zaradi katerih ne želi opravljati drugega dela v drugi/isti enoti. Takšna ureditev je specifična in se razlikuje od ureditve, ki sicer velja za javne uslužbence, in je z vidika specifičnosti narave in delovanja SV nujno potrebna. Enako velja tudi v primeru napotitve pripadnika SV na območje mednarodne operacije in misije – gre torej za napotitev z enostranskim aktom. Pripadnik s podpisom pogodbe o zaposlitvi soglaša, da lahko ministrstvo pripadnika med trajanjem pogodbe začasno ali trajno imenuje ali razporedi na katerokoli dolžnost po formaciji SV, ki ustreza znanju in zmožnostim pripadnika ter napoti tudi na opravljanje vojaške službe izven države. Pogodba o zaposlitvi (aneks k pogodbi) je dvostranski akt, v katerem se zasleduje volja obeh strank pogodbe (delodajalca in delavca), med tem ko je potrebno, zaradi delovanja SV, razporeditve pripadnikov SV urejati drugače, tj. z enostranskim aktom (ukazom o razporeditvi).

Načelnik GSV nadalje ugovarja še, da iz izpodbijanega zapisnika ne izhaja oz. v njem ni pojasnjeno, na kateri predpis oziroma drugo pravno podlago je oprt inšpekcijski ukrep, da je treba v posamičnih individualnih aktih in ukazih navesti kraj opravljanja dela. Po pregledu relevantnih pravnih podlag tako na obrambnem področju (lex specialis) kot v uslužbenskem sistemu namreč ugotavlja, da za takšen ukrep ni nobene pravne podlage. Celo več, predpisi na obrambnem področju dopuščajo sklepanje pogodb o zaposlitvi in izdajanje ukazov o razporeditvah pripadnikov SV na konkretno formacijsko dolžnost brez navedbe kraja opravljanja dela. Inšpekcijski organ pa je pri opravljanju svojega dela dolžan spoštovati in izvajati načelo zakonitosti. Samo dejstvo, da je določitev kraja opravljanja dela v SV urejena nekoliko drugače kot to velja po splošnih delovnopravnih oziroma uslužbenskih predpisih, nikakor ne pomeni, da bi ta posebnost v čemerkoli okrnila transparentno in s tem gospodarno delovanje na področju povračila stroškov prevoza na delo in z dela. Sleherni pripadnik je nedvomno seznanjen z dokumenti, ki so predstavljeni zgoraj in s katerimi je določen kraj opravljanja dela oziroma kraj sedeža njegove matične enote. Da je temu res tako pa nenazadnje izhaja že iz izpodbijanega zapisnika, saj tekom inšpekcijskega nadzora ni bilo ugotovljeno, da se za kakšnega pripadnika SV ne bi vedelo, v katerem kraju službuje.

Glede pristojnosti prvostopenjskega organa, da nadzira izvajanje predpisov na obrambnem področju, načelnik GSV pojasnjuje, da ZObr v 86. in 87. členu jasno določa izključno pristojnost Inšpektorata Republike Slovenije za obrambo za izvajanje inšpekcije na obrambnem področju, ki v svojem bistvu (jasno in nedvomno) pomeni opravljanje nadzora nad izvajanjem predpisov na obrambnem področju. Prvostopenjski organ je s presojo in izrečenim ukrepom v konkretnem primeru, da morajo pogodbe o zaposlitvi v SV oziroma individualni ukazi o razporeditvah pripadnikov na formacijske dolžnosti vključevati tudi navedbo o kraju opravljanja dela, kar je lex specialis materija (ZObr, ZSSloV), prekoračil pristojnosti, ki jih ima v uslužbenskem sistemu.

Načelnik GSV glede na navedeno predlaga, da drugostopenjski organ v postopku reševanja ugovora natančno preuči izpodbijani zapisnik in ugovorne navedbe ter skladno s predpisi izda odločbo, s katero bo, zaradi nepristojnosti prvostopnega organa za izvajanje nadzora nad izvajanjem predpisov na obrambnem področju oziroma zaradi napačne uporabe materialnega prava, odpravil ukrep, s katerim je bilo načelniku GSV naloženo, da poskrbi za to, da bo v prihodnje v posamičnih individualnih aktih in ukazih naveden kraj opravljanja dela.

**III. Odgovor na ugovor na zapisnik o inšpekcijskem nadzoru**

Ugovorne navedbe načelnika GSV, da je IJS nepristojen za izvajanje nadzora nad izvajanjem predpisov na obrambnem področju ter da je inšpektorica s tem, ko je načelniku GSV predlagala oziroma odredila, da naj poskrbi, da bo v prihodnje v posamičnih individualnih aktih in ukazih naveden kraj opravljanja dela, presegla svoje pristojnosti, so utemeljene.

IJS namreč ni pristojen za izvajanje nadzora nad izvajanjem predpisov na obrambnem področju, določbe ZObr pa spadajo med določbe z obrambnega področja. ZObr v 92. členu opredeljuje pogodbo o zaposlitvi ter tako v enajstem odstavku 92. člena določa, da se pogodba o zaposlitvi za vojaka, podčastnika, častnika ali vojaškega uslužbenca sklene v pisni obliki in mora vsebovati podatke o pogodbenih strankah, datumu nastopa dela in času trajanja delovnega razmerja. Pogodba lahko vsebuje še druge pravice in obveznosti delavca, lahko pa glede teh napotuje na uporabo zakona oziroma na splošne akte ministrstva. V pogodbi o zaposlitvi se določi tudi obveznost opravljanja temeljnega vojaško strokovnega usposabljanja, če kandidat nima odsluženega vojaškega roka.

Iz navedene določbe izhaja, da kraj opravljanja dela ni opredeljen kot bistvena sestavina pogodbe o zaposlitvi, da pa pogodba o zaposlitvi lahko vsebuje še druge pravice in obveznosti delavca, lahko pa glede teh napotuje na uporabo zakona oziroma na splošne akte ministrstva. Ali bodo pogodbe o zaposlitvi (aneksi h pogodbam o zaposlitvi) napotovali na uporabo zakona oziroma na splošne akte delodajalca, pa je v izključni pristojnosti predstojnika. Ministrstvo za javno upravo ni pristojno presojati specifičnih določb ZObr, niti ne razlogov, zakaj kraj opravljanja dela v skladu z ZObr ni obvezna sestavina pogodbe o zaposlitvi, ne glede na navedeno, pa menimo, da pogodbe o zaposlitvi oziroma aneksi h pogodbam o zaposlitvi vojakov, podčastnikov, častnikov ali vojaških uslužbencev, ker nimajo navedenega kraja opravljanja dela, niso v nasprotju z določbo enajstega odstavka 92. člena ZObr, temveč ji sledijo. Inšpektorica ni pristojna za presojo 92. člena ZObr, prav tako ni pristojna presojati 98. in 98.a člena ZObr oziroma vsebine ukazov, s katerimi se v času veljavne pogodbe o zaposlitvi razporeja pripadnike stalne sestave na delo v isto ali drugo enoto oziroma za opravljanje druge vrste dela. Inšpekcijski nadzor nad izvrševanjem zakonov in drugih predpisov ter aktov vodenja in poveljevanja na obrambnem področju, inšpekcijski nadzor nad obravnavo tajnih podatkov z obrambnega področja ter inšpekcijski nadzor na področju kritične infrastrukture, namreč izvaja Inšpektorat RS za obrambo.

S tem, ko je inšpektorica načelniku GSV predlagala oziroma odredila, da naj poskrbi, da bo v prihodnje v posamičnih individualnih aktih in ukazih naveden kraj opravljanja dela, je le-ta presegla svoje pristojnosti in pristojnosti IJS, zato načelnik GVS ni dolžan izvršiti ukrepa, da naj poskrbi, da bo v prihodnje v posamičnih individualnih aktih in ukazih naveden kraj opravljanja dela. Prav tako iz dokumentacije (zapisnika) izhaja, da vodi SV ustrezne evidence[[4]](#footnote-4) s podatki, ki so potrebni za obračun in izplačilo stroškov prevoza na delo in z dela.

Glede ostalih odrejenih ukrepov inšpektorice v povezavi s povračilom stroškov prevoza na delo in z dela pa pojasnjujemo, da je Vlada Republike Slovenije je 10. 1. 2013 sprejela sklep št. 00730-50/2012/7, v katerem je določila, da se za namen povračil stroškov in drugih prejemkov ter drugih pravic in obveznosti zaposlenih v organih državne uprave, torej ministrstvih, organih v sestavi ministrstev, upravnih enotah in vladnih službah, določa uporabo enotnega daljinomera, in sicer daljinomera »zemljevid.najdi.si« portala Najdi.si podjetja TSmedia d.o.o.. Za zaposlene v SV se tako pri preverjanju razdalj med bivališčem in krajem opravljanja dela uporablja navedeni daljinomer.

Iz dokumenta Ministrstva za javno upravo št. 007-662/2017/1 z dne 11. 9. 2017 izhaja, da pripada javnim uslužbencem skladno s 5. členom Aneksa h kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti (Uradni list RS, št. 40/12) povračilo stroškov prevoza na delo in z dela. Iz navedenega dokumenta izhaja, da so se pri obračunu kilometrine, predvsem pa pri uporabi daljinomera »zemljevid.najdi.si« in ugotavljanju števila kilometrov za obračun kilometrine, pojavljala vprašanja in dileme, ali je treba pri obračunu vedno upoštevati najkrajšo razdaljo ali pa t. i. varno pot. Po mnenju Ministrstva za javno upravo je treba upoštevati varno pot, zato je bilo v navedenem dokumentu predlagano, da se pri obračunu kilometrine za javne uslužbence v državni upravi glede tega upošteva naslednja opredelitev varne poti, tj. da je varna pot tista, ki je urejena, redno vzdrževana in prevozna skozi celo leto. Med varne poti ne spadajo gozdne ceste, vinske ceste, makadamske ceste, poti, ki vodijo čez travnike in njive, pešpoti, neprevozne in druge neprimerne poti, ki so kot take določene v skladu s kriteriji pristojnega organa oziroma so kot takšne nedvoumno izkazane s strani delavca. Pri izračunu se ne upoštevajo poti, ki vodijo preko drugih držav, razen kadar gre za prevoz na delovno mesto v tujino ali če uslužbenec to sam zahteva. Takšen standard varne poti, ki je ključna vsebina navedenega dokumenta, je opredeljen v Stavkovnem sporazumu med Vlado Republike Slovenije, Ministrstvom za notranje zadeve, Policijo in Policijskim sindikatom Slovenije (Uradni list RS, št. 67/13)[[5]](#footnote-5). Glede na to, da navedeni stavkovni sporazum določa tudi, da pisna usmeritev oziroma navodilo glede varne poti velja do sklenitve sporazuma o enotni ureditvi prevoznih stroškov na ravni celotnega javnega sektorja, je Ministrstvo za javno upravo predlagalo, da se navedeni standard uporablja tudi za vse ostale javne uslužbencev v državni upravi, in sicer do drugačne ureditve povračila stroškov prevoza na delo in z dela v kolektivni pogodbi.

Iz dokumenta Ministrstva za javno upravo št. 007-662/2017/1 z dne 11. 9. 2017 izhaja tudi, da lahko javni uslužbenec, kadar ima le-ta možnost prevoza po avtocesti, za izračun najkrajše varne poti v digitalnem merilniku razdalje, označi prevoz po avtocesti (npr. »najraje po avtocesti«).

Spletni daljinomer »zemljevid.najdi.si« je podjetje TSMedia[[6]](#footnote-6) d.o.o. poleti 2019 posodobilo, po posodobitvi pa so drugače določeni možni načini izračuna poti (oziroma »maska«), ki pa še vedno omogočajo izbiro funkcije za meritev najkrajše razdalje. Uporabniki enotnega daljinomera »zemljevid.najdi.si« lahko sedaj izbirajo med najhitrejšo potjo z avtom, najkrajšo potjo z avtom ter hojo oz. peš, algoritem pa sedaj sam določi avtocesto upoštevajoč dejstvo, ali je avtocesta na neki relaciji sploh fizično na voljo. Ob preverjanju sprememb posodobitev pri TS Medii d.o.o. je bilo ugotovljeno, da so v posodobljenem enotnem daljinomeru »zemljevid.najdi.si avtoceste vključene v primeru, kjer je glede na izbor poti to smiselno. Najhitrejša pot z avtom tako vedno vsebuje tudi avtocesto, če le-ta na relaciji obstaja, pri najkrajši poti z avtom pa avtocesta vključena le, če je le-ta v okolju dejansko fizično na voljo. Tudi po posodobitvi enotnega daljinomera »zemljevid.najdi.si« je treba še vedno (kot izhaja iz dokumenta Ministrstva za javno upravo št. 007-662/2017/1 z dne 11. 9. 2017) upoštevati pri obračunu kilometrine, pri uporabi daljinomera »zemljevid.najdi.si« in ugotavljanju števila kilometrov za obračun kilometrine, varno pot. Javni uslužbenci imajo namreč v primeru, ko imajo na razpolago več poti na delo in z dela, pravico do povračila stroškov prevoza na delo in z dela za najkrajšo, varno, pot. Pri določitvi povračila stroškov prevoza na delo in z dela je treba upoštevati cenejše povračilo stroškov javnega prevoza. Naloga delodajalca je, da ugotovi najkrajšo (in najcenejšo) varno pot od kraja bivališča javnega uslužbenca do delovnega mesta. V skladu s tretjim odstavkom 16. člena ZJU pa delodajalec javnemu uslužbencu tudi ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot je to določeno z zakonom, podzakonskim predpisom ali s kolektivno pogodbo, če bi s tem bremenil javna sredstva.

Če »najkrajša pot z avtom« enotnega daljinomera »zemljevid.najdi.si« na razdalji med bivališčem in krajem opravljanja dela pri posameznem javnem uslužbencu ne upošteva avtoceste, pa je pri ugotavljanju, ali je javni uslužbenec upravičen do povračila stroškov prevoza na podlagi izračuna za »najkrajšo pot z avtom« ali na podlagi izračuna »za najhitrejšo pot z avtom«, ključno, ali »najkrajša pot z avtom« zadosti zgoraj navedeni opredelitvi varne poti. Če le-ta zadosti opredelitvi varne poti, potem je javni uslužbenec upravičen do povračila stroškov prevoza na delo in z dela, na podlagi izračuna le-te. V primeru, ko »najkrajša pot z avtom« ni varna pot v skladu z zgoraj navedeno opredelitvijo varne poti, pa javni uslužbenec lahko pri uporabi daljinomera »najdi.si« za izračun najkrajše varne poti označi »najhitrejša pot z avtom«.

S spoštovanjem,

Boštjan Koritnik

minister

Vročiti:

1. Ministrstvo za obrambo, Slovenska vojska, Generalštab, načelnik Generalštaba generalmajor █, Vojkova cesta 55, 1000 Ljubljana – po ZUP,

2. Inšpektorat za javni sektor, MJU, Tržaška 21, 1000 Ljubljana, na naslov: gp.ijs@gov.si - po e-pošti.

1. Uradni list RS, št. 40/12, 96/12 – ZPIZ-2, 104/12 – ZIPRS1314, 105/12, 25/13 – odl. US, 46/13 – ZIPRS1314-A, 56/13 – ZŠtip-1, 63/13 – ZOsn-I, 63/13 – ZJAKRS-A, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 101/13 – ZDavNepr, 107/13 – odl. US, 85/14, 95/14, 24/15 – odl. US, 90/15, 102/15, 63/16 – ZDoh-2R, 77/17 – ZMVN-1, 33/19 – ZMVN-1A, 72/19 in 174/20 – ZIPRS2122, v nadaljevanju: ZUJF. [↑](#footnote-ref-1)
2. Programska aplikacija evidenc dela in odsotnosti, ki jo uporabljajo v SV. [↑](#footnote-ref-2)
3. Uradni list RS, št. 68/07 in 58/08 – ZSPJS-I, v nadaljevanju: ZSSloV. [↑](#footnote-ref-3)
4. Iz zapisnika izhaja, da se evidentiranje in obračunavanje povračil prevoza na delo in z dela od maja 2013 izvaja v programski aplikaciji evidenc dela in odsotnosti (ARDČ). Izračun (mesečna/dnevna vozovnica) se izvaja v programski aplikaciji evidenc delovnega časa in prenaša v programsko aplikacijo MFERAC N4 SD. [↑](#footnote-ref-4)
5. Iz 13. točke navedenega sporazuma izhaja, da »določitev standarda varne poti za prevoz na delo in z dela za uslužbence Policije in MNZ:

   a. Podpisniki sporazuma nesporno soglašajo, da se pri obračunu kilometrine upošteva varna pot.

   b. Varna pot je tista, ki je urejena, redno vzdrževana in prevozna skozi celo leto. Med varne poti ne spadajo gozdne ceste, vinske ceste, makadamske ceste, poti, ki vodijo čez travnike in njive, pešpoti, neprevozne in druge neprimerne poti, ki so kot take določene v skladu s kriteriji pristojnega organa oziroma so kot takšne nedvoumno izkazane s strani delavca. Pri izračunu se ne upoštevajo poti, ki vodijo preko drugih držav, razen kadar gre za prevoz na delovno mesto v tujino ali če uslužbenec policije to sam zahteva.

   c. Kadar ima uslužbenec Policije ali MNZ možnost prevoza po avtocesti lahko za izračun najkrajše varne poti v digitalnem merilniku razdalje, označi prevoz po avtocesti (npr. »najraje po avtocesti«)«. [↑](#footnote-ref-5)
6. Ministrstvo za javno upravo ob tem glede posodobitve enotnega daljinomera »zemljevid.najdi.si« portala Najdi.si TSMedia d.o.o. pojasnjuje, da tehnično podporo programu zagotavlja podjetje TSMedia, d.o.o. ter da Ministrstvo za javno upravo na posodobitve enotnega daljinomera nima nobenega vpliva. [↑](#footnote-ref-6)