|  |  |
| --- | --- |
|

|  |
| --- |
|  |

 |

REPUBLIKA SLOVENIJA

**MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO**

INŠPEKTORAT ZA JAVNI SEKTOR

Tržaška 21, 1000 Ljubljana [www.ijs.gov.si](http://www.ijs.gov.si)

 E: gp.ijs@gov.si

 T: 01 478 83 84

**P O R O Č I L O**

**O DELU INŠPEKTORATA ZA JAVNI SEKTOR V LETU 2018**

Ljubljana, marec 2019

**V S E B I N A**

[1 UVOD 2](#_Toc1973720)

[2 KADROVSKA ZASEDBA IJS V OBDOBJU 2010 - 2018 2](#_Toc1973721)

[3 OBSEG REŠEVANJA ZADEV IJS V OBDOBJU 2012 - 2018 2](#_Toc1973722)

[3.1 OBSEG REŠEVANJA ZADEV UI 2](#_Toc1973723)

[3.2 OBSEG REŠEVANJA ZADEV ISJU 2](#_Toc1973724)

[4 IZVAJANJE STRATEŠKIH USMERITEV IN PRIORITET IJS V LETU 2018 2](#_Toc1973725)

[5 DELOVANJE UPRAVNE INŠPEKCIJE V LETU 2018 2](#_Toc1973726)

[1.1 PREJETE ZADEVE V LETU 2018 2](#_Toc1973727)

[1.2 REŠENE ZADEVE, UGOTOVLJENE KRŠITVE IN ODREJENI UKREPI V LETU 2018 2](#_Toc1973728)

[1.2.1 Rešene zadeve po podskupinah javnega sektorja 2](#_Toc1973729)

[1.2.2 Najpogosteje ugotovljene kršitve in odrejeni ukrepi v izvajanju ZUP v rešenih zadevah 2](#_Toc1973730)

[1.2.3 Najpogosteje ugotovljene kršitve in odrejeni ukrepi v izvajanju UUP v rešenih zadevah 2](#_Toc1973731)

[1.2.4 Najpogosteje ugotovljene kršitve in odrejeni ukrepi v izvajanju ZDIJZ v rešenih zadevah 2](#_Toc1973732)

[1.2.5 Način zaključka zadev 2](#_Toc1973733)

[1.2.6 Hitri prekrškovni postopek 2](#_Toc1973734)

[1.3 IZVLEČKI IZ NAJPOMEMBNEJŠIH ZAPISNIKOV 2](#_Toc1973735)

[1.3.1 Kršitve Zakona o upravnem postopku (ZUP) 2](#_Toc1973736)

[1.3.2 Kršitve Uredbe o upravnem poslovanju (UUP) 2](#_Toc1973737)

[1.4 ZAZNANE SISTEMSKE NEPRAVILNOSTI IN DANE POBUDE 2](#_Toc1973738)

[1.4.1 Nepravilnosti, ugotovljene v sistemskih nadzorih 2](#_Toc1973739)

[*1.4.1.1* *Nadzori reševanja vlog v instrukcijskih rokih na ministrstvih* 2](#_Toc1973740)

[1.4.1.1.1 Ministrstvo za finance 2](#_Toc1973741)

[1.4.1.1.2 Ministrstvo za okolje in prostor 2](#_Toc1973742)

[*1.4.1.2* *Nadzori vodenja upravnih postopkov na sodiščih* 2](#_Toc1973743)

[1.4.1.2.1 Delovno in socialno sodišče v Ljubljani 2](#_Toc1973744)

[1.4.1.2.2 Upravno sodišče Republike Slovenije 2](#_Toc1973745)

[*1.4.1.3* *Nadzori reševanja vlog na podlagi tujske zakonodaje* 2](#_Toc1973746)

[1.4.1.3.1 Upravne enote in Zavod RS za zaposlovanje 2](#_Toc1973747)

[1.4.2 Nepravilnosti, ugotovljene v nekaterih drugih nadzorih 2](#_Toc1973748)

[*1.4.2.1* *Ministrstvo za zdravje* 2](#_Toc1973749)

[*1.4.2.2* *Javni štipendijski, razvojni, invalidski in preživninski sklad Republike Slovenije* 2](#_Toc1973750)

[*1.4.2.3* *Inšpektorat RS za okolje in prostor* 2](#_Toc1973751)

[*1.4.2.4* *Ministrstvo za okolje in prostor in Inšpektorata RS za okolje in prostor* 2](#_Toc1973752)

[1.4.3 Dane pobude pristojnim ministrstvom 2](#_Toc1973753)

[*1.4.3.1* *Pobuda Ministrstvu za notranja zadeve, Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvu za javno upravo ter Ministrstvu za zunanje zadeve, za sprejem ustreznih ukrepov na področju izvajanja tujske zakonodaje.* 2](#_Toc1973754)

[*1.4.3.2* *Pobuda Ministrstvu za zdravje za spremembo predpisa* 2](#_Toc1973755)

[*1.4.3.3* *Pobuda Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti za spremembo predpisa* 2](#_Toc1973756)

[*1.4.3.4* *Pobuda Ministrstvo za okolje in prostor* 2](#_Toc1973757)

[6 DELOVANJE INŠPEKCIJE ZA SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV V LETU 2018 2](#_Toc1973758)

[6.1 PREJETE ZADEVE V LETU 2018 2](#_Toc1973759)

[6.2 REŠENE ZADEVE, UGOTOVLJENE NEPRAVILNOSTI IN PREDLAGANI/IZREČENI UKREPI V LETU 2018 2](#_Toc1973760)

[6.2.1 Rešene zadeve po podskupinah javnega sektorja 2](#_Toc1973761)

[6.2.2 Najpogosteje ugotovljene nepravilnosti in predlagani ukrepi v izvajanju ZJU v rešenih zadevah 2](#_Toc1973762)

[6.2.3 Najpogosteje ugotovljene nepravilnosti in izrečeni ukrepi v izvajanju ZSPJS v rešenih zadevah 2](#_Toc1973763)

[6.2.4 Način zaključka zadev 2](#_Toc1973764)

[6.2.5 Javnofinančni učinki izrečenih ukrepov predstojnikom 2](#_Toc1973765)

[6.2.6 Hitri prekrškovni postopek 2](#_Toc1973766)

[6.2.7 Ugovori na ugotovitve inšpektorjev v izvajanju ZJU in ZSPJS 2](#_Toc1973767)

[6.3 IZVLEČKI IZ NAJPOMEMBNEJŠIH ZAPISNIKOV 2](#_Toc1973768)

[6.3.1 Ugotovitve inšpektorjev po opravljenih sistemskih inšpekcijskih nadzorih v javnih zdravstvenih zavodih 2](#_Toc1973769)

[*6.3.1.1* *Opravljeni inšpekcijski nadzori* ***izplačevanja dodatkov za mentorstvo*** 2](#_Toc1973770)

[*6.3.1.2* *Opravljeni inšpekcijski nadzori izplačevanja dežurstva in dela preko polnega delovnega časa* 2](#_Toc1973771)

[6.3.2 Ugotovitve inšpektorjev po opravljenih ostalih inšpekcijskih nadzorih 2](#_Toc1973772)

[*6.3.2.1* *Nepravilnosti pri sistemiziranju delovnih mest* 2](#_Toc1973773)

[*6.3.2.2* *Nepravilnosti pri izvedbi izbirnih postopkov in postopkov novih zaposlitev* 2](#_Toc1973774)

[*6.3.2.3* *Nepravilnosti v zvezi z izpolnjevanjem/neizpolnjevanjem pogojev za zasedbo prostega delovnega mesta glede varnostnega preverjanja in pridobljenega dovoljenja za dostop do tajnih podatkov* 2](#_Toc1973775)

[*6.3.2.4* *Nepravilnosti v zvezi s sprejemanjem daril (pri opravljanju službe)* 2](#_Toc1973776)

[*6.3.2.5* *Nepravilnosti pri določitvi osnovne plače zaradi upoštevanega napredovanja v nižjem tarifnem razredu* 2](#_Toc1973777)

[*6.3.2.6* *Nepravilnosti pri določitvi dodatka za delovno dobo* 2](#_Toc1973778)

[*6.3.2.7* *Nepravilnosti pri določitvi in izplačilu položajnega dodatka* 2](#_Toc1973779)

[*6.3.2.8* *Nepravilnosti pri določitvi in izplačilu dodatka za dvojezičnost* 2](#_Toc1973780)

[*6.3.2.9* *Nepravilnosti pri izvedbi postopkov ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev* 2](#_Toc1973781)

[*6.3.2.10* *Nepravilnosti pri napredovanju javnih uslužbencev* 2](#_Toc1973782)

[*6.3.2.11* *Nepravilnosti pri izplačilih delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela* 2](#_Toc1973783)

[6.4 ZAZNANE SISTEMSKE NEPRAVILNOSTI IN DANE POBUDE 2](#_Toc1973784)

[7 ZAKLJUČNE UGOTOVITVE IN PREDLOGI 2](#_Toc1973785)

# 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**).

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

Upravni inšpektorji nadzorujejo zlasti:

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

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

Inšpektorji za sistem javnih uslužbencev nadzorujejo zlasti:

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

Obe inšpekciji predstavljata obliko notranjega upravnega nadzora nad poslovanjem državnih organov in organov lokalnih skupnosti. Kot smo opozorili že v preteklih letih, pa se področje delovanja obeh inšpekcij v skladu s pooblastili, ki jih vsebujejo materialni predpisi, postopno širi tudi izven področja delovanja državnih organih in organov lokalnih skupnosti.

Inšpektorji opravljajo inšpekcijske nadzore po uradni dolžnosti na podlagi letnega načrta dela. Tudi v letu 2018 je IJS večino nadzorov opravil na podlagi prejetih pobud in prijav različnih prijaviteljev, del nadzorov pa na podlagi lastne ocene, da na določenih področjih nadzora ali v določenih skupinah proračunskih uporabnikov obstaja večje tveganje za kršitve veljavnih predpisov. Pri inšpekcijskih zavezancih, ki jih je IJS izbral za nadzor na podlagi lastne ocene tveganja, je Inšpektorat opravil t.i. sistemski nadzor.

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

V skladu z Zakonom o prekrških (ZP-1) (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.

# KADROVSKA ZASEDBA IJS V OBDOBJU 2010 - 2018

Za učinkovito in s tem uspešno delo inšpekcij so ključni razpoložljivi kadrovski viri. Ob koncu leta 2018 je bilo v IJS zaposlenih 13 inšpektorjev in sicer sedem v ISJU, šest v UI in glavna inšpektorica. V preteklih letih se je število postopno povečevalo. Njihovo gibanje je prikazano v nadaljevanju, in sicer za obdobje 2010 – 2018.

V UI je bila kadrovska zasedba izboljšana v zadnjih treh letih. V letu 2017 se je inšpekcija okrepila, tako da je v letu 2017 delo opravljalo 7 upravnih inšpektorjev, vendar se je zaradi odhoda ene inšpektorice njihovo število v letu 2018 zopet zmanjšalo na 6 inšpektorjev.[[1]](#footnote-1) (graf 1). Zaradi dalj časa trajajočega postopka nadomestne zaposlitve je UI število 7 inšpektorjev ponovno dosegla šele z začetkom leta 2019.

Graf 1: Število inšpektorjev v UI po letih

Tudi v ISJU je v zadnjih treh letih večinoma zaposlenih 7 inšpektorjev, manjše nihanje povprečnega števila v tem obdobju pa je posledica tega, da dva nova inšpektorja nista bila zaposlena celo leto[[2]](#footnote-2).

Graf 2: Število inšpektorjev v ISJU po letih

S povečanjem števila inšpektorjev na 7 inšpektorjev v vsaki od obeh inšpekcij je IJS uspel v precejšnji meri izboljšati kadrovsko situacijo in zmanjšati zaostanke iz preteklih let. To zlasti velja za ISJU, kjer sedanja kadrovska zasedba (ob sedanjem trendu gibanja prejetih pobud) že omogoča hitrejše odzivanje na prejete pobude. Izboljšano stanje in skrajšan čas za reševanje pobud je bil dosežen tudi v UI, kjer pa zlasti zaradi zaostankov iz preteklosti s sedanjim številom inšpektorjev vseh pobud še ni možno reševati dovolj ažurno.

# OBSEG REŠEVANJA ZADEV IJS V OBDOBJU 2012 - 2018

UI in ISJU vsako leto prejmeta znatno število pobud in prijav različnih prijaviteljev, poleg tega imata v obravnavi tudi nerešene pobud iz preteklih let. Število zadev v posameznem letu zato presega število novih prijav. Za oceno delovanja obeh inšpekcij so zato pomembni trendi v nekoliko daljšem obdobju. V nadaljevanju so tako prikazani podatki o prejetih, rešenih in nerešenih zadevah v obdobju 2012-2018 (v letu 2012 so zajete tudi prenesene zadeve iz prejšnjih let, ki so nastale kot posledica premajhnega števila inšpektorjev glede na pripad zadev). Kot nerešene zadeve obe inšpekciji vodita zadeve, v katerih sta na podlagi prejetih pobud presodili, da je potrebno opraviti inšpekcijski nadzor, vendar ta še ni bil opravljen oziroma je le-ta v teku.

* 1. **OBSEG REŠEVANJA ZADEV UI**

UI je v letu 2018 prejela v reševanje 536 zadev, rešila pa jih je 605 zadev. V celotnem obdobju 2012 do 2018 je bilo prejetih 3.828 zadev, rešenih je bilo 3.532 zadev, nerešenih (skupaj s prenesenimi iz prejšnjih let) pa je bilo ob koncu leta 2018 475 zadev.

Število prejetih novih zadev je precej konstantno. Ob tem in hkrati zaradi tega, ker je UI zaradi kadrovskih okrepitev v letu 2017 in letu 2018 uspela rešiti več zadev, kot pa je bilo število prispelih pobud, je število nerešenih zadev (skupaj s prenosom iz prejšnjih let) v zadnjem letu upadlo (graf 3).

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

Povprečni delež rešenih zadev v obdobju 2012 - 2018 znaša 92,3% (graf 4). Do leta 2016 je delež rešenih zadev znašal le okrog 80 %, kar kaže, da inšpekcija trajno ne bi mogla ažurno obravnavati zadev, če se ne bi kadrovsko okrepila. Kadrovska okrepitev za dva inšpektorja pa je bistveni razlog, zaradi katerega se število nerešenih zadev v zadnjih dveh letih zmanjšuje.V zadnjih dveh letih je tako inšpekcija uspela rešiti več zadev, kot pa je bilo število prejetih novih prijav. Ob tem velja poudariti, da je UI v letih 2012-2014 opravljala nadzore zgolj na podlagi presoje utemeljenosti pobud, ki jih je prejela, v letih 2015, 2016, 2017 in 2018 pa je v svoj načrt vključila tudi t.i. sistemske inšpekcijske nadzore na podlagi lastne ocene o nujnosti pregledov posameznih področij in vsebin upravnega poslovanja, kar je dodatno povečalo kompleksnost nadzora v obravnavanih zadevah in hkrati povečalo število zadev v obravnavi.

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

* 1. **OBSEG REŠEVANJA ZADEV ISJU**

ISJU je v letu 2018 prejela 298 novih zadev, rešila pa jih je 280. V celotnem obdobju od 2012 do 2018 je bilo prejetih 2.209 zadev, rešenih 2.220 zadev, nerešenih (skupaj s prenesenimi iz prejšnjih let) pa 168 zadev. Število pobud rahlo niha, povečevanje je bilo prisotno predvsem v prvih letih delovanja ISJU, izjemen skok pa je značilen za leto 2015. Tudi v številu rešenih zadev v zadnjih letih ni bistvenih razlik. V letu 2017 se je sicer nekoliko povečalo, izredno veliko število rešenih v letu 2015 pa je bilo predvsem posledica rešitve velikega števila prijav v zvezi z neporočanjem v informacijski sistem ISPAP (kar sicer ni primerljivo z reševanjem drugih inšpekcijskih zadev). Glede na manjši pripad novih zadev v letih 2017 in 2018 se je število nerešenih zadev bistveno znižalo, še vedno pa določeni zaostanki obstajajo (graf 5).

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

Povprečni delež rešenih zadev v obdobju 2012 do 2018 znaša 100,5% (graf 6).

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

# IZVAJANJE STRATEŠKIH USMERITEV IN PRIORITET IJS V LETU 2018

IJS je v letu 2018 deloval v skladu s svojimi strateškimi usmeritvami in upošteval sistem prioritet, ki si jih je zastavil v začetku leta in ki jih je potrdila tudi Vlada Republike Slovenije. Tako je izvedel večino načrtovanih sistemskih inšpekcijskih nadzorov, medtem ko je bilo število prioritetnih nadzorov manjše od načrtovanega. Hkrati pa je bilo bistveno večje od načrtovanega število opravljenih nadzorov, ki jih je IJS izvedel na podlagi prijav po vrstnem redu prispetja. Slednje ocenjujemo kot pozitivno, saj kaže na vedno večjo ažurnost v obravnavi prijav. Podrobneje je število opravljenih sistemskih in prioritetnih nadzorov ter nadzorov po vrstnem redu prispetja pobud razvidno iz spodnje razpredelnice.

Razpredelnica: Planirani in izvedeni inšpekcijski nadzori v letu 2018

| **ORGAN:**  | **PLANIRANE NALOGE 2018** | **IZVEDENE NALOGE 2018[[3]](#footnote-3)** |
| --- | --- | --- |
| Izvedba sistemskih inšpekcijskih nadzorov  | Sistemski nadzor – dežurstvo in nadurno delo v javnih zdravstvenih zavodih (ISJU) – 6Sistemski nadzor – Mentorstvo v javnih zdravstvenih zavodih (ISJU) – 7Sistemski nadzor – Nadzori v javnih zavodih, katere ustanoviteljice so občine (ISJU) - 6Sistemski inšpekcijski nadzori - izvajanje tujske zakonodaje (UI) - 4Sistemski inšpekcijski nadzori - reševanje vlog v instrukcijskih rokih po ministrstvih (I. in II. stopnja (UI) - 1Sistemski inšpekcijski nadzori - reševanje vlog po ZDIJZ in brezplačne pravne pomoči v predpisanih rokih (UI) - 5 | Sistemski nadzor – dežurstvo in nadurno delo v javnih zdravstvenih zavodih (ISJU) – 12Sistemski nadzor – Mentorstvo v javnih zdravstvenih zavodih (ISJU) – 7Sistemski nadzor – Nadzori v javnih zavodih, katere ustanoviteljice so občine (ISJU) - 6Sistemski inšpekcijski nadzori - izvajanje tujske zakonodaje (UI) - 4Sistemski inšpekcijski nadzori - reševanje vlog v instrukcijskih rokih po ministrstvih (I. in II. stopnja (UI) – 1Sistemski inšpekcijski nadzori - reševanje vlog po ZDIJZ in brezplačne pravne pomoči v predpisanih rokih (UI) - 2 |
| Izvedba prioritetnih inšpekcijskih nadzorov na osnovi prejetih pobud in prijav, pri katerih je prednostna obravnava upravičena z vidika javnega interesa | Prioritetni nadzori na podlagi prijav (več ali večkratne kršitve, večje finančne posledice, nepravilnosti na vodilnih delovnih mestih, povezava z delom drugih organov (ISJU) – 108Prioritetni nadzori na podlagi prijav (več ali večkratne kršitve, bistvene kršitve strank v postopku, neurejeno področje upravnega postopka, neodzivnost organa, povezava z delom drugih organov (UI) - 236 | Prioritetni nadzori na podlagi prijav (več ali večkratne kršitve, večje finančne posledice, nepravilnosti na vodilnih delovnih mestih, povezava z delom drugih organov (ISJU) – 77Prioritetni nadzori na podlagi prijav (več ali večkratne kršitve, bistvene kršitve strank v postopku, neurejeno področje upravnega postopka, neodzivnost organa, povezava z delom drugih organov (UI) - 140 |
| Izvedba inšpekcijskih nadzorov na osnovi ostalih prejetih pobud in prijav | Nadzori na podlagi prijav po vrstnem redu prispetja (ISJU) – v okviru kadrovskih možnostiNadzori na podlagi prijav po vrstnem redu prispetja (UI) - v okviru kadrovskih možnosti | Nadzori na podlagi prijav po vrstnem redu prispetja (ISJU) - 198Nadzori na podlagi prijav po vrstnem redu prispetja (UI) - 457 |
| Uvedeni prekrškovni postopki | Glede na ugotovljene kršitve | Uvedenih je bilo 56 prekrškovnih postopkov  |
| Izvedba skupnih inšpekcijskih nadzorov | 6 | 6 |

# DELOVANJE UPRAVNE INŠPEKCIJE V LETU 2018

* 1. **PREJETE ZADEVE V LETU 2018**

V letu 2018 je UI prejela 536 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,
* 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil in
* 999 Drugo (druge pravne in fizične osebe izven javnega sektorja in odgovori na različna vprašanja).

Graf 7: Prejete zadeve po podskupinah javnega sektorja

Največ prejetih zadev je bilo v podskupinah 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (189; 35,3%), 999. Drugo (pravne in fizične osebe izven javnega sektorja) (97; 18,1%) in 2.1.-2.2. Občine in druge lokalne skupnosti (90; 16,8%) (graf 7).

* 1. **REŠENE ZADEVE, UGOTOVLJENE KRŠITVE IN ODREJENI UKREPI V LETU 2018**

V letu 2018 je UI rešila 605 zadev, pri čemer gre tudi za zadeve, prenesene iz preteklih let. Število rešenih zadev je nekoliko manjše kot v letu 2017 (indeks 96,6).

* + 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 (247; 40,8%), 999. Drugo (pravne in fizične osebe izven javnega sektorja) (102; 16,9%) in 1.2.3. Upravne enote in 2.1.-2.2. Občine in druge lokalne skupnosti (86; 14,2%) in (graf 8).

Graf 8: Rešene zadeve po podskupinah javnega sektorja

Pri reševanju zadev je UI rešila 199 inšpekcijskih zadev (nadzorov) pri različnih inšpekcijskih zavezancih, kar glede na 605 rešenih vseh zadev pomeni 32,9% delež. Največ opravljenih nadzorov je bilo v podskupinah 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (95), 1.2.3. Upravne enote (40) in 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (34) (graf 9).

Graf 9: Rešene inšpekcijske zadeve (nadzori) po podskupinah javnega sektorja

Največje število - 110 rešenih inšpekcijskih zadev (nadzorov) - je bilo na področju nadzora ZUP, najmanjše število - 7 rešenih inšpekcijskih zadev (nadzorov) - pa na področju nadzora ZDIJZ. Enako velja za število inšpekcijskih zadev, v katerih so bile ugotovljene kršitve in odrejeni ukrepi: v inšpekcijskih zadevah na področju ZUP so bile kršitve ugotovljene v 109 zadevah (99,1% delež glede na rešene inšpekcijske zadeve), ukrepi pa so bili odrejeni v 109 zadevah (99,1% delež glede na rešene inšpekcijske zadeve), v inšpekcijskih zadevah na področju ZDIJZ pa so bile kršitve ugotovljene v 5 zadevah (71,4% delež glede na rešene inšpekcijske zadeve), ukrepi pa so bili odrejeni v 5 zadevah (71,4% delež glede na rešene inšpekcijske zadeve).

Kršitve so bile ugotovljene v povprečju v 98,4 % rešenih inšpekcijskih zadevah zadev. Ukrepi so bili prav tako odrejeni v 98,4% rešenih inšpekcijskih zadev (graf 10).

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

UI je na podlagi Načrta dela za leto 2018 izvedla 49 inšpekcijskih nadzorov pri različnih organih, in sicer:

* 6 v ministrstvih,
* 5 v inšpekcijskih organih,
* 15 v upravnih enotah,
* 2 v sodiščih,
* 6 v občinah,
* 4 v centrih za socialno delo,
* 1 v Zavodu RS za zaposlovanje in
* 10 pri nosilcih javnih pooblastil.
	+ 1. **Najpogosteje ugotovljene kršitve in odrejeni ukrepi v izvajanju ZUP v rešenih zadevah**

UI je v letu 2018 ugotovila 421 vseh kršitev ZUP in odredila 313 vseh ukrepov*,* in sicer na naslednjih področjih:

|  |
| --- |
| 1. Kršitev temeljnih načel
 |
| 1. Določbe pristojnosti
 |
| 1. Izdajanje pooblastil po ZUP za vodenja/odločanje
 |
| 1. Poslovanje z vlogo
 |
| 1. Zastopanje strank
 |
| 1. Vabljene strank
 |
| 1. Izdelovanje zapisnikov
 |
| 1. Izdelovanje odločb/uvod
 |
| 1. Izdelovanje odločb/izrek
 |
| 1. Izdelovanje odločb/obrazložitev
 |
| 1. Izdelovanje odločb/pouk o pravnem sredstvu
 |
| 1. Izdelovanje odločb/podpisi
 |
| 1. Vročanje dokumentov
 |
| 1. Spoštovanje rokov za odločanje
 |
| 1. Stroški postopka
 |
| 1. Izmenjava podatkov
 |
| 1. Poslovanje s pritožbami
 |
| 1. Delo organa II. stopnje
 |
| 1. Ponovni postopek na I. stopnji
 |
| 1. Izredna pravna sredstva
 |
| 1. Izvršba
 |
| 1. Izdajanje potrdil
 |

Najpogosteje ugotovljene kršitve ZUP so bile na področju spoštovanja rokov za odločanje (47, 24,6%), ekonomičnosti (45; 23,6%) in poslovanja z vlogo (35; 18,3%). Razen ekonomičnosti, so bile kršitve na navedenih področjih najpogostejše tudi v preteklih letih (graf 11).

Graf 11: Najpogosteje ugotovljene kršitve ZUP po vsebinskih področjih

Največ kršitev ZUP je bilo v podskupini 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (186; 44,2%), 1.2.3. Upravne enote (98; 23,3%) in 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (79; 18,8%) (graf 12). Gre za podskupine, v katerih se vodi tudi največ upravnih postopkov in v zvezi z njihovim delom prejme UI tudi največ prijav.

Graf 12: Najpogosteje ugotovljene kršitve ZUP po podskupinah javnega sektorja

Največkrat je bil zavezancu odrejen ukrep, da z ugotovitvami zapisnika seznani zaposlene in jih opozori na ugotovljene nepravilnosti (87; 44,6%), da jih opozori na spoštovanje temeljnih načel upravnega postopka (41; 21,0%) in da odpravi nepravilnosti/pomanjkljivosti glede izdelovanja odločb in da odpravi nepravilnosti glede ugotovljenih kršitev instrukcijskih rokov (kršitve 222. in 256. člena ZUP) (24; 12,3%) (graf 13).

Graf 13: Odrejeni ukrepi za odpravo kršitev v izvajanju ZUP

* + 1. **Najpogosteje ugotovljene kršitve in odrejeni ukrepi v izvajanju UUP v rešenih zadevah**

UI je v letu 2018 ugotovila 149 vseh kršitev UUP in odredila 114 vseh ukrepov, in sicer na naslednjih področjih:

|  |
| --- |
| 1. Zagotavljanje splošnih informacij strankam
 |
| 1. Objava seznama uradnih oseb
 |
| 1. Odgovarjanje na dopise in obravnavanje pritožb
 |
| 1. Označevanje zgradb in uradnih prostorov
 |
| 1. Objava oglasne deske
 |
| 1. Poslovanje s prejemno štampiljko
 |
| 1. Evidentiranje prejetih dokumentov
 |
| 1. Evidentiranje lastnih in izhodnih dokumentov
 |
| 1. Evidentiranje dokumentov prejetih po el. pošti
 |
| 1. Uporaba načrta klasifikacijskih znakov
 |
| 1. Napake pri uporabi ovoja zadeve
 |
| 1. Pisarniške odredbe za odpremo dokumentov
 |
| 1. Oblikovne značilnosti dokumentov (164. čl.)
 |
| 1. Poslovanje s tekočo zbirko
 |
| 1. Pridobivanje podatkov iz uradnih evidenc.
 |

Najpogosteje ugotovljene kršitve UUP so bile na področjih: odgovarjanje na dopise in obravnavanje pritožb (33; 30,8%), evidentiranje lastnih in izhodnih dokumentov (22; 20,6%) in evidentiranje prejetih dokumentov (24; 22,4%) (graf 14).

Graf 14: Najpogosteje ugotovljene kršitve UUP po vsebinskih področjih

Največ ugotovljenih kršitev UUP je bilo v podskupinah 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (73; 49,0%), 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (32; 21,5%) in 2.1.-2.2. Občine in druge lokalne skupnosti (25; 16,8%), (graf 15).

Graf 15: Najpogosteje ugotovljene kršitve UUP po podskupinah javnega sektorja

Največkrat so bili zavezancem odrejeni ukrepi da odpravijo nepravilnosti glede odgovarjanja na prejete dopise (kršitev 18. člena UUP) in reševanjem prejetih kritik na delo uradnih oseb (kršitev 16. člena UUP) (30; 36,1%), da odpravijo nepravilnosti pri evidentiranju dokumentov (lastnih, izhodnih, vhodnih, dokumenti prejeti po el. pošti) (25; 30,1%) in da odreditev ukrepov ni bila potrebna (13; 15,7%) (graf 16).

Graf 16: Odrejeni ukrepi za odpravo kršitev v izvajanju UUP

* + 1. **Najpogosteje ugotovljene kršitve in odrejeni ukrepi v izvajanju ZDIJZ v rešenih zadevah**

UI je v letu 2018 ugotovila 10 vseh kršitev ZDIJZ in odredila 7 ukrepov, in sicer na naslednjih področjih:

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

Največ ugotovljenih kršitev ZDIJZ je bilo na področjih Neupravičeno ne posreduje IJZ (4; 44,4%), Objava kataloga IJZ/pomanjkljiva vsebina (4; 44,4%) in Ne predloži letnega poročila v roku (1; 11,1%) (graf 17).

Graf 17: Najpogosteje ugotovljene kršitve ZDIJZ po vsebinskih področjih

Največ ugotovljenih kršitev ZDIJZ je bilo v podskupinah 2.1.-2.2. Občine in druge lokalne skupnosti (7; 70,0%) in 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (2; 20,0%) (graf 18).

Graf 18: Najpogosteje ugotovljene kršitve ZDIJZ po podskupinah javnega sektorja

Največkrat so bili zavezancu odrejeni ukrepi: da posreduje informacijo javnega značaja (4; 57,1%) in da objavi katalog javnega značaja/popolni pomanjkljivo vsebino (3; 42,9%) (graf 19).

Graf 19: Odrejeni ukrepi za odpravo kršitev v izvajanju ZDIJZ

* + 1. **Način zaključka zadev**

V inšpekcijskih zadevah, ki jih je UI rešila v letu 2018, je bil inšpekcijski postopek začet na osnovi sprejetega Načrta dela za leto 2018 (v nadaljevanju ND 2018) ali prejete pobude, tudi anonimne, vendar v vseh primerih ni potrebno oziroma ni smotrno izvesti inšpekcijskega nadzora neposredno pri inšpekcijskem zavezancu. Zato so tudi načini zaključka rešenih zadev različni, in sicer je bil v primerih, ko je bil opravljen inšpekcijski nadzor neposredno pri zavezancu, nadzor končan z zapisnikom, sicer pa je bil nadzor končan na enega od drugih možnih načinov. Načini zaključka zadev so tako bili:

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

Najpogostejši načini zaključka zadeve so bili: odgovor (292; 48,3%), zapisnik (181; 29,9%) in uradni zaznamek (79; 13,1%) (graf 20).

Graf 20: Način zaključka zadev

* + 1. **Hitri prekrškovni postopek**

Na IJS, Upravni inšpekciji je bilo v letu 2018 skupaj rešenih 40 prekrškovnih postopkov v zvezi s kršitvami ZDIJZ.

Na podlagi prejetih prijav je bilo obravnavanih 6 primerov kršitev po 8. in 10. členu ZDIJZ ter v 1 primeru kršitev določbe petega odstavka 10.a člena ZDIJZ.

Poleg tega je IJS v 52 primerih opravil pregled proaktivnih objav na spletnih straneh komunalnih podjetji, ki so v 100% lasti občin. Pregledi so se nanašali na izvajanje določb 11. in 12. odstavka 10.a člena ZDIJZ.

V teh pregledih je IJS ugotovil, da nepravilnosti ni bilo v 19 primerih, kjer prekrškovnega postopka ni uvedel. V ostalih 33 primerih, pa so bile ugotovljene nepravilnosti in sicer ali zavezanci po ZDIJZ niso imeli nobenih spletnih objav ali pa so bile le-te pomanjkljive.

Na podlagi vseh uvedenih prekrškovnih postopkov je bilo izrečenih 33 opozoril, v 7 primerih pa se je postopek zaključil z uradnim zaznamkom.

* 1. **IZVLEČKI IZ NAJPOMEMBNEJŠIH ZAPISNIKOV**

Inšpektorji so v inšpekcijskih nadzorih najpogosteje ugotovili naslednje nepravilnosti:

* + 1. **Kršitve Zakona o upravnem postopku (ZUP)**

**Vabljenje strank v upravnem postopku**

* Neustrezna sestava vabil (brez navedbe datuma in časa naroka, ampak zgolj vabilo »v času uradnih ur« in pomanjkljive navedbe pravnih posledic ob neupravičenem izostanku), kar predstavlja kršitev določb 71., 73. člena ZUP.
* Nepravilnosti pri vabljenju strank ali prič, (stranki (praviloma) dati možnost alternative glede izbire načina odgovora na seznanitve z dejstvi).
* Vabljenje k organu, čeprav bi se lahko stranko seznanilo z ugotovitvami tudi na drug ustrezen način (npr. z dopisom) in jo pozvalo k posredovanju pisne izjave (9. člen in 146. člen ZUP).

**Nepravilnosti pri izdelovanju uradnih zaznamkov in zapisnikov**

* Zaključevanje upravnih zadev z uradnim zaznamkom, namesto z ustreznim upravnim aktom. Navedeno kršitev je upravna inšpekcija ocenila kot opustitev dolžnih procesnih ravnanj.
* Izjave strank so bile zapisane v obliki uradnega zaznamka namesto v zapisniku.
* Ugotovitve ogleda so zapisane v uradnem zaznamku, namesto v zapisniku.
* Uradni zaznamek podpiše samo uradna oseba organa, ne pa tudi stranka.
* Pomanjkljivosti glede vpisovanje prisotnih uradnih in drugih oseb in načina udeležbe strank (potrebno je navesti poimensko, ali so stranke bile vabljena na narok).
* Pomanjkljivosti pri zapisovanju izjav strank v postopku (izjava stranke se zapiše v prvi osebi – dobesedno).
* Pisanje zapisnikov naknadno po izvedenem procesnem dejanju, npr. v pisarnah in ne na kraju dejanja (ogleda).
* Inšpekcijski organ je izvedel ogled objekta, brez prisotnosti inšpekcijskega zavezanca, vendar pa tega dejstva ni zapisal v izdanem zapisniku. Zapisnika tudi ni posredoval inšpekcijskemu zavezancu, kot to določajo pravila 29. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru (v nadaljevanju ZIN-1).
* Inšpekcijski organi o pregledu dokumentacije izdajajo zapisnike, kar ni v skladu z namenom ZUP, ki določa v katerih primerih se izdaja zapisnik, kot procesno dejanje, ki ima naravo javne listine.

**Nepravilnosti pri ravnanju z vlogami**

* Zahteve za odpravo nepravilnosti se stranki na sporoča ustno po telefonu ampak v pisni obliki (kršitev 67. člena ZUP in 7. člena ZUP).
* Kršitev 67. čl. ZUP za pregled prejete vloge v predpisanem petih delovnih dni (prvi pregled vlog tudi po več kot mesecu dni)
* Večkratni zahtevki za dopolnitev vlog, ne da bi organ po izteku roka za dopolnitev vloge o strankini vlog odločil z zavrnilno odločbo.
* Ne ločuje se zahteva za formalno dopolnitev vloge in za dopolnitev vloge v vsebinskem smislu. Organ mora v primeru nepopolnosti ali nejasnosti vloge stranko pozvat na dopolnitev vloge, da bo vloga formalno popolna in šele potem lahko od stranke zahteva morebitno vsebinsko dopolnitev vloge.
* Pomanjkljiva vsebina dopisa za dopolnitev vloge glede roka za dopolnitev vloge in glede navedb pravnih posledic nedopolnitve vloge.
* Zapisovanje raznih zabeležk na vlogah strank, ali drugih prejetih dokumentih, ki jih stranke pošljejo organu, ni v skladu z določili UUP.

**Nepravilnosti pri reševanju vlog na podlagi 82. člena ZUP (zahtevki za vpogled v dokumente)**

* O zavrnitvi vloge stranke za vpogled je bilo odločeno z UZ namesto s sklepom o zavrnitvi.
* O vlogi za vpogled na podlagi 82. člena ZUP s strani „tretje osebe“ ni bila odprta nova zadeva, čeprav gre pri takšni vlogi za uvedbo posebnega postopka, zato je potrebno odpreti novo upravno zadevo.
* O zavrnitvi vloge je bila izdana odločba namesto sklepa (nepravilno poimenovanje upravnega akta).
* Na podlagi vloge, iz katere ni bilo povsem jasno, ali stranka zahteva vpogled v dokumente na podlagi 82. člena ZUP ali na podlagi določb ZDIJZ, je organ vodil postopke po določbah ZDIJZ. Organ bi moral v formalnem preizkusu vloge najprej ugotoviti, ali stranka vlogo vlaga po 82. členu ZUP ali pa po ZDIJZ (zahteva za dopolnitev vloge).
* Inšpekcijski organ vloge stranke za vstop v postopek ni obravnaval v materialnem smislu, ampak je vlogo zavrgel, čeprav bi moral o zahtevku stranke meritorno odločiti. V primeru, da bi ugotovil, da je vloga nepopolna, bi moral stranko pozvati, da vlogo dopolni, če pa je bila popolna, pa je bil dolžan o zahtevku stranke odločiti.

**Nepravilnosti pri reševanju vlog za podaljšanje rokov, določenih s strani uradne osebe v upravnem postopku**

* Odločanje o vlogah z UZ namesto s sklepom.
* Iz izdanih sklepov o podaljšanju rokov niso razvidne obrazložitve ugotavljanja utemeljenosti razlogov.
* O zavrnitvi zahtevka ni bilo odločeno s sklepom.
* Organ je po prejemu pritožbe stranke, v kateri je predlagala odlog izvršbe obveznosti iz odločbe, izdal sklep, s katerim je rok za obveznost izvršitev odločbe podaljšal. Rok, določen v obveznostni odločbi, ne predstavlja procesnega roka, ki bi ga bilo možno naknadno na podlagi strankine vloge podaljševati.

**Vodenje ustnih obravnav v upravnem postopku**

* Izvedba ogleda objekta brez predhodnega vabila lastnika (investitorja) na ogled.
* Zapis poteka ogleda v obliki uradnega zaznamka namesto zapisnika.
* Stranki ni bilo zagotovljeno oziroma omogočeno, da aktivno sodeluje pri izvedbi dokazov npr. zaslišanje priče (tudi s postavljanjem vprašanj – tudi priči).
* Če se ustna obravnava prekine, se mora nadaljevati.

**Reševanje vlog stranskih udeležencev za vstop v postopek**

* V nekaj primerih o vlogah ni bilo odločeno.
* Nepravilen pouk o pravnem sredstvu izdanega sklepa, v katerem je bilo navedeno, da je zoper sklep o priznanju stranke udeležbe dovoljena pritožba. Pritožba je dovoljena le zoper sklep o zavrnitvi vloge za vstop.

**Oblikovanje odločb**

* Pomanjkljivi uvodi (navedbe predpisov, ki ne predstavljajo pravne podlage, ni navedenih podatkov o zakonitih zastopnikih (pravne osebe)).
* Pomanjkljivi (nedoločni) izreki (ni navedenih konkretnih podatkov o osebi, na katero se nanaša odločba, npr. na področju ZPPreb-1).
* Pomanjkljive obrazložitve glede navedb konkretnih dokumentov, na katerih se gradi dokazni postopek, neobrazložitev (navedb) pravnih podlag za posamezne točke izreka.
* Pomanjkljive vsebine pouka o pravnem sredstvu, glede navedb konkretnih naslovov organov, kjer je mogoče vložiti pritožbo.
* Odločbe ni podpisala tudi uradna oseba, ki je vodila postopek. Odločbo podpišeta uradna oseba, ki je vodila postopek in pripravila odločbo ter uradna oseba, ki je odločbo izdala.
* Iz podpisan uradne osebe, ki je odločbo izdala (vodja oddelka), je razvidno, da je ni podpisala ta uradna oseba, ampak nekdo drug, saj je pred podpisom navedeno p.p..

**Kršitve instrukcijskih rokov za odločanje v upravnem postopku (kršitve 222. in 256. člena ZUP)**

* Med posameznimi procesnimi dejanje je minilo tudi več mesecev (načelo ekonomičnosti) in ni izkazanih opravičljivih razlogov (ni kontinuiranega vodenja postopka), kar je imelo za posledico tudi kršitev instrukcijskega roka za odločitev.
* Neupravičeno predolgotrajno obravnavanje zadev in s tem kršenje ekonomičnosti postopka. Predvsem je bila opustitev dolžnih ravnanj – odločanja v instrukcijskih rokih zaznana v primerih, ko obstajajo pogoji za odločitev, najpogosteje za zavrnitev zahtevka, organ pa odločbe ne izda tudi po več kot leto dni, kar posledično predstavlja kršitev načela varstva pravic strank in omejevanje pravice do pritožbe.
* Prvostopenjski organ po izdani drugostopenjski odločbi, s katero je bila odločba prve stopnje odpravljena in postopek vrnjen v ponovno odločanje, nove odločbe ni izdal v predpisanem 30 dnevnem roku, kot to določa ZUP v 251. členu.
* O vlogah strank za posredovanje informacij javnega značaja ni bilo odločeno v predpisanem roku, kot to določa 23. člen ZDIJZ.
* O vlogah strank za vstop v postopek, ni odločeno v roku iz 222. člena ZUP, ampak z večmesečnimi zamiki.

**Poslovanja s prejetimi pritožbami**

* Prejete pritožbe niso bile odstopljene drugostopenjskemu organu brez odlašanja oziroma najkasneje v roku 15 dni od prejema pritožbe.

**Vročanje dokumentov v upravnem postopku**

* Dokumenti, izdani v upravnem postopku, v kateri je uradna oseba določila rok za procesna dejanja strank v upravnem postopku, so bili naslovnikom vročeni priporočeno s povratnico (po poštnih predpisih) in ne osebno po določbah 87. člena ZUP.
* Nepravilnosti pri vročanju drugostopenjskih odločb. Način opredelitev pisarniške odredbe za vročitev drugostopenjske odločbe pritožniku, preko prvostopenjskega organa, ni bil pravilen, saj je bila drugostopenjska odločba bila dejansko vročena prvostopenjskemu organu. Način izvedbe vročanja drugostopenjskega odločbe strankam preko prvostopenjskega organa (prvi odstavek 257. člena ZUP) bi bil pravilen tako, da bi drugostopenjski organ na odločbi navedel pisarniško odredbo, iz katere bi bilo razvidno, kateri stranki in na kateri naslov je potrebno odločbo vročiti (na enak način, kot to velja za prvostopenjsko odločbo), potem pa bi vse izvode odločbe z dopisom posredoval prvostopenjskemu organu, v katerem bi navedel naročilo za vročitev izdane drugostopenjske odločbe naslovnikom, po določbah ZUP. Prvostopenjski organ bi potem odločbo v skladu s spravili ZUP in UUP o osebnem vročanju vročil naslovnikom.

**Podpisovanje dokumentov izdanih v upravnem postopku**

* Dokumente, izdane v upravnem postopku (odločbe, sklepi, dopisi za dopolnitev vloge, vabila), podpiše uradna oseba, ki jih izda. Npr. dopis za dopolnitev vlog podpiše uradna oseba, ki opravlja to procesno dejanja, na pa tudi neposredni vodja te uradne osebe. Podpis neposrednega vodja na tem dokumentu ni potreben.

**Reševanje predlogov za obnovo postopka**

* Nepreverjanje, ali je bil predlog za obnovo postopka pravočasen, kot to določa 267. čl. ZUP. V primeru, da je predlog prepozen, se odloči s sklep o zavržbi.
* O vlogi stranke za obnovo postopka sploh ni bilo odločeno.

**Nepravilnosti pri izvajanju določb 28. 29. in 30. člena ZUP**

* V izdani pooblastilih za vodenje ali odločanje v upravnem postopku so poleg določb 28. in 30.člena ZUP, navedene tudi druge pravne podlage, npr. statuti občine, ZJU, ki pa ne predstavljajo pravne podlage iz izdajo pooblastil za vodenje in odločanje v upravnem postopku uradnih oseb s strani predstojnika organov.
* Vodenje upravnega postopka s strani kolegijskega organa (občinski svet) ni potekalo v skladu s pravili 29. člena ZUP, saj uradna oseba, ki je pripravila osnutek odločbe, ni bila pred sejo, s strani občinskega sveta, pooblaščena za ta dejanja.

**Nepravilnosti pri vodenju izvršb**

* Postopki izvršbe oziroma sklepi o dovolitvi izvršbe se ne vodijo oziroma izdajajo ažurno, glede na določbo 290. člena ZUP. Sklepi o dovolitvi izvršbe se namesto v roku 30 dni po nastopu izvršljivosti odločbe, izdajajo tudi po večmesečnih, tudi večletnih zaostankih. Po drugem odstavku 290. člena ZUP, je potrebno sklep o dovolitvi izvršbe izdati brez odlašanja, ko je odločba postala izvršljiva, najkasneje pa v 30 dneh od dneva izvršljivosti odločbe.
* O predlogih strank za odlog izvršbe ni odločeno v predpisanem roku, kot to določa 3. odstavek 293. člen ZUP. Rok za odločitev o takšnih vlogah je 8 dni od prejema vloge.
* Inšpekcijski organ je v inšpekcijskem postopku kršil pravice inšpekcijskega zavezanca, saj o njegovem predlogu za izbris zaznambe prepovedi zaradi nelegalne gradnje ni odločil in to kljub temu, da je inšpekcijski postopek ustavil. Gre za opustitev dolžnih ravnanj, saj je bil v skladu z 2. odstavkom 159. člena ZGO-1 to dolžan storiti po uradni dolžnosti.
	+ 1. **Kršitve Uredbe o upravnem poslovanju (UUP)**
* Neodgovarjanja ne prejete dopise strank v predpisanem 15 dnevnem roku.
* Vloge oziroma njihove dopolnitve so evidentirane kot uradni zaznamki in lastni dokumenti organa, kar ni v skladu s določb UUP o evidentiranju dokumentov.
* Nepravilnosti pri evidentiranju dokumentov in pošte, prejete po elektronski pošti z odtisom prejemne štampiljke na natisnjenih kopijah dokumentov. V teh primerih se prejeti dokument evidentira le v evidenci dokumentarnega gradiva brez odtisa prejemne štampiljke, ker je prejemna štampiljka namenjene evidentiranju dokumentov, prejetih v fizični obliki.
* Izdani oziroma izdelani dokumenti v okviru postopka niso evidentirani v evidenci dokumentarnega gradiva, kot. npr. Zapisnik o ustni obravnavi, uradni zaznamki (dokumenti se nahajajo v zadevah, niso pa nikjer evidentirani).
* Pomanjkljivi zapisi številk dokumentov (zaporedne številke dokumentov).
* Posamezni dokumenti niso vloženi v ovoj zadeve, kot to določa UUP 55. členu.
* Dokumenti v različnih upravnih zadevah so evidentirani samo v obliki dosjeja, na pa kot posamezne upravne zadeve.
* Pri organu lokalne samoupravne skupnosti so dokumenti v upravni zadevi, izdani s strani prvostopenjskega in dokumenti izdani s strani drugostopenjskega organa (drugostopenjska odločba), evidentirani pod isto številko zadeve.

* 1. **ZAZNANE SISTEMSKE NEPRAVILNOSTI IN DANE POBUDE**
		1. **Nepravilnosti, ugotovljene v sistemskih nadzorih**

UI je v letu 2018 izvedla sistemske nadzore pri naslednjih organih:

* Ministrstvu za finance (v nadaljevanju MF) in na Ministrstvu za okolje in prostor (v nadaljevanju MOP) - na področju reševanja vlog v instrukcijskih rokih, in sicer reševanje pritožbenih postopkov in vlog na podlagi ZDIJZ.
* Delovnem in socialnem sodišču ter Upravnem sodišču RS - na področju vodenja upravnih postopkov na sodiščih (reševanje vlog za brezplačno pravno pomoč in reševanje vlog na podlagi ZDIJZ).
* Upravni enoti Ljubljana, Upravni enoti Celje, Upravni enoti Slovenska Bistrica in Upravni enoti Piran - na področju reševanja vlog tujcev po Zakonu o tujcih (v nadaljevanju ZTuj-2).

V okviru tega poglavja izpostavljamo tudi nekatere sistemske nepravilnosti, ki jih je UI ugotovila v okviru izvedenih inšpekcijskih nadzorov.

* + - 1. *Nadzori reševanja vlog v instrukcijskih rokih na ministrstvih*
				1. Ministrstvo za finance

*UI je v nadzoru preverjala spoštovanje instrukcijskih rokov pri odločanju na II. stopnji:*

V inšpekcijskem nadzoru je bilo na podlagi prejetih pobud in pregleda večjega števila zadev ugotovljeno, da MF dejansko ne rešuje pritožbenih postopkov v predpisanih rokih, pri tem pa je bilo ugotovljeno, da se posamezni pritožbeni postopki rešujejo tudi po več let, kar pomeni občutno in nesprejemljivo kršitev instrukcijskih rokov za reševanje pritožbenih postopkov (po določbah ZUP je potrebno o pritožbi odločiti brž, ko je mogoče, najpozneje pa v dveh mesecih od prejema popolne pritožbe).

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

*»V zvezi z reševanjem pritožb na drugi stopnji se pri večini pregledanih zadev ugotovitve nanašajo na kršitev instrukcijskega roka za odločanje o pritožbi. V zvezi s temi ugotovitvami bi želeli pojasniti, da se na drugi stopnji že nekaj obdobij srečujemo s povečanim pripadom pritožb zlasti na področju dohodnine, prisilne izterjave in nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča. Hkrati s povečanim številom navedenih pritožb, pa se v pritožbenih postopkih zoper odločbe, izdane v postopkih davčnega inšpekcijskega nadzora srečujemo z vse bolj kompleksnimi dejanskimi stanji ter zahtevnimi pravnimi vprašanji tako v procesnem delu kot glede uporabe materialnih predpisov. Veliko število teh postopkov se tudi nadaljuje v upravnem sporu. Povečanemu pripadu pritožb in večji zahtevnosti postopkov zaradi omejitev možnosti zaposlovanja ni sledila kadrovska popolnitev pritožbenega organa. Pritožbene postopke na drugi stopnji namreč vodi 30 zaposlenih. Za pospešeno reševanje pritožb so se oziroma se izvajajo različne dodatne aktivnosti, katerih rezultat je povečano število rešenih pritožb, ki pa žal ne zagotavljajo reševanja v instrukcijskem roku. Ukrepi in aktivnosti so se oziroma se nanašajo na organizacijo dela in povečanje učinkovitosti znotraj sektorja (zlasti dodeljevanje zadev zaposlenim na manj kritičnih področjih, izboljšanje poslovnih procesov, poenostavitve, kjer je to mogoče, širša uporaba informacijske podpore, začasne razporeditve v letu 2014, usposabljanje in izobraževanje zaposlenih), kot tudi v razmerju do organa prve stopnje (zlasti opozarjanje na pomanjkljivosti v postopkih). Zaradi zahtevnosti in obsežnosti pritožbenih zadev v zvezi s postopki davčnega inšpekcijskega nadzora, ki zahtevajo daljši čas reševanja, pa tudi ocenjujemo, da je veljavni instrukcijski rok za odločanje v teh pritožbenih zadevah prekratek. Gibanje prejetih in rešenih pritožb v obdobju zadnjih šestih let na področju davkov je razvidno v spodnjem grafu. Kot že navedeno, kljub večjemu številu rešenih pritožb, ki je rezultat večje učinkovitosti, instrukcijskemu roku, v danih razmerah ni mogoče slediti.«*

UI je na podlagi ugotovitev inšpekcijskega nadzora v skladu s svojimi pristojnostmi ministrici za finance odredila sprejem ustreznega ukrepa za odpravo nepravilnosti; in sicer da v skladu s svojimi pristojnostmi preuči možnosti drugačnih rešitev (organizacijske, kadrovske), ki bi pripeljale do vidnejših odprav zaostankov na področju reševanja pritožbenih postopkov zoper odločitev Finančne uprave RS, saj glede na pretekle izkušnje in ugotovitev v izvedenih nadzorih, očitno ukrepi, ki so bili sprejeti do sedaj (razen v obdobju, ko se je število uradnih oseba na reševanju pritožbenih postopkov povečalo), ne dosegajo željenega cilja.

V odzivnem poročilu je ministrica za finance pojasnila, da se zavedajo problematike reševanja zaostankov pri reševanju pritožbenih postopkov in da bodo z načinom odpravljanja zaostankov nadaljevali. Zato so sprejeli vrsto organizacijskih in kadrovskih ukrepov, ki bi pripeljale do vidnejših odprav zaostankov na področju reševanja pritožbenih postopkov zoper odločitve Finančne uprave RS (v nadaljevanju FURS) ter pripravili načrt rešitev na tem področju. Ukrepe na kadrovskem področju so razdelili na 2 fazi, in sicer na kratkoročne in dolgoročne ukrepe. Organizacijski ukrepi za pospešitev reševanja pritožb v letu 2018 so bili v okviru Direktorata za sistem davčnih, carinskih in drugih javnih prihodkov že opredeljeni in se izvajajo. Dodatno so bili pregledani v smislu ugotovitev in predlogov iz zapisnika in v kombinaciji s kadrovskimi ukrepi ocenjeni kot ustrezni. V povezavi z organizacijskimi ukrepi bo ministrstvo predlagalo spremembe ZDavP-2, ki bodo uvedle specialni instrukcijski rok šestih mesecev za reševanje pritožb zoper odločbe izdane v postopku davčno inšpekcijskega nadzora. Daljši instrukcijski rok bo veljal samo za davčno inšpekcijske nadzore, ki predstavljajo najzahtevnejše pritožbene primere, tako zaradi kompleksnega in zapletenega dejanskega stanja in obsega dokumentacije, ki jo je potrebno preveriti, kot tudi zaradi števila in zahtevnosti pravnih vprašanj.

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

* + - * 1. Ministrstvo za okolje in prostor

V inšpekcijskem nadzoru je UI preverila reševanja pritožbenih postopkov v letih 2015, 2106 in 2017 ter reševanje vlog za dostop do informacij javnega značaja na podlagi Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ). UI je v nadzoru ugotavljala kršitve instrukcijskih rokov na podlage pregleda zadev, ki so nanašale na prejete pobude, kakor tudi s pregledom več naključno izbranih zadev.

*Ugotovitve pri spoštovanju instrukcijskih rokov pri odločanju na II. stopnji:*

Na podlagi pregleda zadev, ki so se nanašale na prejete pobude, je bilo ugotovljeno, da je bil od 9 primerov instrukcijski rok za odločitev v predpisanem roku, kršen v 7 primerih.

Na podlagi pregleda 28 naključno izbranih zadev, ki jih je MOP obravnavalo v letih 2016 in 2017, je bil v letu 2016 v 17 zadevah, v letu 2017 pa v 16 zadevah kršen instrukcijski rok. V letu 2018 do dneva inšpekcijskega pregleda, t.j. do 2. 2. 2018 pa je ministrstvo imelo med 194 nerešenimi zadevami, 21 takšnih, ki niso bile rešene v instrukcijskem nadzoru. UI je ugotovila, da je večji delež nerešenih zadev v instrukcijskem roku na področju reševanje pritožbenih postopkov s področja inšpekcijskih odločb Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor (v nadaljevanju IRSOP) in odločb Agencije Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju ARSO).

**Ugotovitve pri spoštovanju instrukcijskih rokov pri odločanju na I. stopnji, na področju reševanja vlog po ZDIJZ**

Na podlagi pregleda zadev, ki so se nanašale na prejete pobude je bilo ugotovljeno, da je od 35 primerov bil instrukcijski rok za odločitev v predpisanem roku kršen v 28 primerih.

V inšpekcijskem nadzoru je bilo ugotovljeno, da je ministrstvo za reševanje vlog na področju ZDIJZ aprila 2018 določilo drugo uradno osebo, za katero je ocenilo, da bo vloge reševala bolj ažurno in v okviru instrukcijskih rokov, kot uradna oseba, ki je opravljala te naloge do aprila 2018.

Zaradi ugotovljenih kršitev instrukcijskih rokov pri reševanju pritožbenih postopkov je UI ministrici za okolje in prostor odredila, da v skladu s svojimi pristojnostmi poskrbi za odpravo ugotovljenih kršitev instrukcijskih rokov in o tem pisno poroča UI. Ministrica za okolje in prostor je v odgovoru pojasnila, da so vzroki za nastalo situacijo pri reševanju pritožbenih postopkov v reorganizaciji Vlade RS v letu 2015 (ukinitev Ministrstva za kmetijstvo in okolje in ponovna vzpostavitev Ministrstva za okolje in prostor, ter kadrovske in tehnične težave). Ob prevzemu zadev s strani Ministrstva za kmetijstvo in okolje je bilo prenesenih več sto nerešenih zadev, ki jim je za rešitev že potekel instrukcijski rok. Ministrica za okolje in prostor je glede odprave ugotovljenih kršitev instrukcijskih rokov sprejela ukrepe opominjevalne narave, t.j. opozorilo vsem uradnim osebam, ki rešujejo pritožbene postopke in odločajo na prvi stopnji (področja ZDIJZ), da poskrbijo za rešitev upravnih zadev v predpisanih rokih. V poročilu je še navedla, da bo z ugotovitvami inšpekcijskega nadzora seznanila tudi novega predstojnika Ministrstva za okolje in prostor (v času priprave poročila se je formirala nova Vlada RS), ki pa bo v primeru ponavljajočih kršitev instrukcijskih rokov pri posameznih uradnih osebah ministrstva, ukrepe za zagotovitev izboljšanja stanja stopnjeval v skladu s svojimi pristojnostmi (tudi z morebitnimi uvedbami disciplinskih postopkov).

* + - 1. *Nadzori vodenja upravnih postopkov na sodiščih*
				1. Delovno in socialno sodišče v Ljubljani

V inšpekcijskem nadzoru izvajanja določb ZDIJZ je bilo na podlagi pregleda dokumentacije ugotovljeno, da Delovno in socialno sodišču v Ljubljani:

* v večini primerov ni ravnalo v skladu z določbo drugega odstavka 22. člena ZDIJZ, ker o zavrnitvi zahteve za posredovanje informacije javnega značaja ni izdala odločbe, ampak je odločilo z dopisom. Organ je dolžan v primeru, da ne ugodi zahtevi stranke v celoti, izdati odločbo z vsemi sestavinami,
* izreki odločb so pomanjkljivi in zaradi tega nedoločni, saj iz njih ni mogoče določiti osebe, kateri pripada pravica. Navedeno je namreč »Zahteva za dostop do informacij javnega značaja in sicer za dostop do anonimiziranih prvostopenjskih odločb v naslednjih zadevah…… za dostop… se zavrne« brez osebnih podatkov (ime in priimek, rojstni datum, naslov) in
* v postopku reševanja pritožbe stranke ni postopalo v skladu z določili 4. odstavka 239. člena ZUP, ki določa, kakšno je delo organa prve stopnje z vloženo pritožbo, ki jo je stranka vložila zato, ker o njeni zahtevi ni bila izdana odločba.

V inšpekcijskem nadzoru izvajanja določb Zakona o brezplačni pravni pomoči (v nadaljevanju ZBPP) je bilo na podlagi pregleda dokumentacije ugotovljeno, da Delovno in socialno sodišču v Ljubljani odločbo, s katero odloči o vlogi prosilca za dodelitev brezplačne pravne pomoči, vroča osebno tudi odvetniku, kar je nepravilno in brez pravne podlage v ZBPP. ZBPP v 1. odstavku 38. člena namreč natančno določa, da se odločba, s katero pristojni organ za brezplačno pravno pomoč odloči o prošnji za brezplačno pravno pomoč, vroči tudi državnemu tožilcu in pristojnemu sodišču, pred katerim teče postopek, v zvezi s katerim je bila brezplačna pravna pomoč dodeljena, če je ta že v teku. V ZBPP ni najti določbe, da se odločba vroča tudi izvajalcu pravne pomoči.

UI je na podlagi ugotovitev inšpekcijskega nadzora v skladu s svojimi pristojnostmi predsednici sodišča odredila sprejem ustreznih ukrepov za odpravo nepravilnosti, in sicer:

* da z ugotovitvami tega inšpekcijskega nadzora in vsebino izdanega zapisnika seznani uradne osebe, ki vodijo upravne postopke in jih opozori na spoštovanje določb ZDIJZ, ZBPP in ZUP v postopkih, v katerih je bil opravljen nadzor;
* da v okviru pristojnosti poskrbi za odpravo ugotovljenih nepravilnosti pri izvajanju določb ZUP glede izdelovanja in oblikovanja odločb (uvodi in izreki);
* da v okviru pristojnosti poskrbi za odpravo nepravilnosti glede poslovanja s pritožbami (poslovanje I. stopenjskega organa) in
* da v okviru pristojnosti poskrbi za odpravo nepravilnosti glede vročanja dokumentov v upravnem postopku.

V odzivnem poročilu je predsednica Delovnega in socialnega sodišču v Ljubljani UI obvestila o sprejetih ukrepih, iz katerih je razvidno, da bo sodišče pri nadaljnjih upravnih postopkih upoštevalo odrejene ukrepe.

* + - * 1. Upravno sodišče Republike Slovenije

V inšpekcijskem nadzoru izvajanja določb ZDIJZ je bilo na podlagi pregleda dokumentacije ugotovljeno, da Upravno sodišču Republike Slovenije:

* v večini primerov ni ravnalo v skladu z določbo drugega odstavka 22. člena ZDIJZ, ker o zavrnitvi zahteve za posredovanje informacije javnega značaja ni izdalo odločbe, ampak je odločilo z dopisom. Organ je dolžan v primeru, da ne ugodi zahtevi stranke v celoti, izdati odločbo z vsemi sestavinami.
* vroča odločbe izdane v upravnem postopku po navadni elektronski pošti, kar je glede na določbe o osebnem vročanju v upravnem postopku (87. člen ZUP) nepravilno.

V inšpekcijskem nadzoru izvajanja določb ZBPP je bilo na podlagi pregleda dokumentacije ugotovljeno, da Upravno sodišču Republike Slovenije:

* odločbo, s katero odloči o vlogi prosilca za dodelitev brezplačne pravne pomoči vroča osebno tudi odvetniku, kar je nepravilno in brez pravne podlage v ZBPP. ZBPP v 1. odstavku 38. člena namreč natančno določa, da se odločba, s katero pristojni organ za brezplačno pravno pomoč odloči o prošnji za brezplačno pravno pomoč, vroči tudi državnemu pravobranilcu in pristojnemu sodišču, pred katerim teče postopek, v zvezi s katerim je bila brezplačna pravna pomoč dodeljena, če je ta že v teku. V ZBPP ni najti določbe, da se odločba vroča tudi izvajalcu pravne pomoči.

UI je na podlagi ugotovitev inšpekcijskega nadzora v skladu s svojimi pristojnostmi predsednici sodišča odredila sprejem ustreznih ukrepov za odpravo nepravilnosti in sicer:

* da z ugotovitvami tega inšpekcijskega nadzora in vsebino izdanega zapisnika seznani uradne osebe, ki vodijo upravne postopke in jih opozori na spoštovanje določb ZDIJZ, ZBPP in ZUP v postopkih v katerih je bil opravljen nadzor;
* da v okviru pristojnosti poskrbi za odpravo ugotovljenih nepravilnosti pri izvajanju določb ZUP glede izdelovanja in oblikovanja odločb (uvodi in izreki);
* da v okviru pristojnosti poskrbi za odpravo nepravilnosti glede vročanja dokumentov v upravnem postopku.

V odzivnem poročilu je predsednica Upravnega sodišča Republike Slovenije UI obvestila o sprejetih ukrepih, iz katerih je razvidno, da bo sodišče pri nadaljnjih upravnih postopkih upoštevalo odrejene ukrepe.

* + - 1. *Nadzori reševanja vlog na podlagi tujske zakonodaje*
				1. Upravne enote in Zavod RS za zaposlovanje

UI je v letu 2018 izvedla sistemski nadzor v štirih upravnih enotah (v nadaljevanju UE) nad vodenjem upravnih postopkov pri izvajanju tujske zakonodaje, ki sodi na področje notranjih zadev.

Ugotovljene so bile kršitve instrukcijskih rokov, saj postopki v večini primerov dejansko trajajo preko 4 mesece, in sicer predvsem zaradi dejstva, ker vloge niso (in zaradi zakonske ureditve tudi ne morejo biti) popolne ob vložitvi. Za vsebinsko popolnost mora UE izvesti več procesnih dejanj, na katerih časovno izvedbo pa vplivajo posebnosti, ki jih mora UE izvesti. Npr. organ mora po (formalni) popolnosti vloge, pred odločitvijo ugotoviti materialno resnico npr. pridobiti vse podatke iz uradnih in drugih evidenc, pridobiti soglasje s strani Zavoda RS za zaposlovanja (v nadaljevanju ZRSZ), izvajati dokaze (npr. izvesti zaslišanja na diplomatskih predstavništvih v tujini), vročati dokumente v tujino in izvajati druga procesna dejanja za zagotavljanje varstva pravic strank v postopkih (npr. pravica do izjave pred izdajo odločbe v povezavi z vročanjem pozivov, zaslišanjem itd.). Največ zahtevkov prejmejo UE ravno za izdajo enotnih dovoljenj za bivanje in delo, pri čemer je pričakovano, da bo o njih odločeno čimprej, najpozneje pa v 30 oziroma 60 dneh od prejema popolne prošnje. Vendar pa ti postopki trajajo 4 mesece ali več, predvsem zaradi kršitev rokov za izdajo soglasij s strani ZRSZ, ki so potrebna za popolno vlogo na UE. Nadalje sta izdaja začasnih dovoljenj za bivanje za državljane tretjih držav zaradi drugih utemeljenih razlogov in preverjanje (ugotavljanje) razlogov za zavrnitev izdaje dovoljenja za prebivanje zahtevna postopka, ki zaradi posebnosti in ugotavljanja materialne resnice pogosto terjata daljšo obravnavo zahtevkov, kot je to na splošno predpisano za druge vrste dovoljenj.

Zaradi ugotovljenega nespoštovanja instrukcijskih rokov ZRSZ za izdajo aktov na podlagi 37. člena ZTuj-2, je UI uvedla tudi nadzor nad zavodom. Ugotovila je, da je slednji pri reševanju vlog upravnih enot kršil instrukcijske roke za izdajo soglasja za zaposlitev, določenih v 6. odstavku 37. člena ZTuj-2, tudi za več mesecev, v več kot 30 primerih. V nadzoru je bilo ugotovljeno, da zavod pri izdaji soglasij za izdajo enotnih dovoljenj za bivanje ne spoštuje instrukcijskega, 15-dnevnega roka za posredovanje ustreznega akta (soglasja, obvestila o ne izdaji soglasja, itd.), ker v predpisanem roku pogosto sploh še ne pristopi k obravnavi vloge. To pa posledično vpliva na reševanje vlog za izdajo enotnih dovoljenj za prebivanje na UE in tudi veljavnost polic zdravstvenega zavarovanja, kar je po oceni upravne inšpektorice z vidika varstva pravic strank (in ekonomičnosti postopkov), nedopustno.

Ne glede na navedeno pa je v nadzoru UE in zavoda UI ugotovila tudi, da so razlogi za ugotovljene procesne kršitve predvsem sistemske narave, saj zakonodaja Republike Slovenije na področju zaposlovanja in dela tujcev po eni strani teoretično omogoča hitro uveljavitev pravic tujcem pri pridobitvi dovoljenj za delo (in enotnih dovoljenj za bivanje in delo), vendar pa po oceni upravne inšpektorice v praksi ni zagotovljeno izvajanje te zakonodaje na takšen način, da bi bil dosežen njen namen.

Pri tem UI izpostavlja naslednje ovire za učinkovito izvajanje s procesnega vidika:

* število zaposlenih glede na število zadev in zakonski rok za rešitev zadev in
* povezljivost informacijskih sistemov zavoda in UE oziroma omogočanje storitev »vse na enem mestu«.

Rešitve, ki jih vsebuje obstoječa zakonodaja, glede odločanja o pravici tujcev do dela in bivanja v RS (delovna dovoljenja, enotno dovoljenje za bivanje in delo) so bile pripravljene v letu 2014-2015 ob takratnem trendu cca. 2000 vlog *na mesec*, v letu 2018 pa je zavod prejemal na področju tujcev (delovna dovoljenja, soglasja k izdaji enotnega dovoljenja za bivanje in delo) 6000 vlog *na mesec*[[4]](#footnote-4), pri čemer je zavod v letu 2018 že pripravil predlog spremembe sistemizacije in povečanje števila javnih uslužbencev na tem delovnem področju, in sicer na 45 javnih uslužbencev (za celo državo), medtem ko pa se v UE število zaposlenih, ki delajo na tem področju, ni povečalo, kar je po oceni UE posledično vplivalo na strokovno in kakovostno izvajanje predpisov in opravljanje drugih upravnih nalog. Postopki za povečanje števila zaposlenih in druge organizacijske spremembe na UE pa so v letu 2019 že v teku (glej tč. 1.4.3.1.).

* + 1. **Nepravilnosti, ugotovljene v nekaterih drugih nadzorih**
			1. *Ministrstvo za zdravje*

UI je na podlagi prejete pobude prejete s strani Varuha človekovih pravic zaradi domnevne neodzivnosti ministrstva oziroma glede na kršitev instrukcijskih rokov pri odločanju o vlogi stranke o imenovanju v naziv, opravila inšpekcijski nadzor na Ministrstvu za zdravje (v nadaljevanju MZ).

UI je v nadzoru ugotovila, da je MZ od leta 2010 do dneva inšpekcijskega nadzora, ki je bil opravljen v oktobru 2018, podelilo 12 strankam naziv svetnik ali višji svetnik (nazadnje 9. 12. 2013). MZ ima od leta 2010 v postopku še 31 vlog za podelitev naziva svetnik ali višji svetnik, ki še niso rešene.

V inšpekcijskem nadzoru se je pojavilo vprašanje ali v obravnavanih zadevah sploh gre za upravne zadeve v smislu 2. člena ZUP in posledično za pristojnost nadzora s strani UI. Zato je UI preučila določbe Zakona o zdravstveni dejavnosti in Pravilnika o pogojih in postopku za pridobitev naziva svetnik ali višji svetnik, in pri tem ugotovila, da v obravnavani zadevi ne gre za odločanje o pravici s področja upravnega prava, ampak za odločanje o pravici na področju delovnopravne zakonodaje, pri čemer pa postopek ni urjen na način, ki bi omogočal ažurno reševanje vlog.

* + - 1. *Javni štipendijski, razvojni, invalidski in preživninski sklad Republike Slovenije*

Upravna inšpektorica je na podlagi prejetih pobud opravila inšpekcijski nadzor nad postopanjem Javnega štipendijskega, razvojnega, invalidskega in preživninskega sklada Republike Slovenije (v nadaljevanju Sklad) na področju dodeljevanja štipendij in pravicah do nadomestila preživnine. Hkrati je nadzirala tudi upravno poslovanje Sklada, saj je upravljanje z dokumentarnim gradivom eden izmed temeljev vsakega sodobnega (še posebej upravnega) poslovanja. Na področju upravnega poslovanja je ugotovila, da Sklad ne vodi ustreznih evidenc dokumentarnega gradiva oziroma dokumente ne razvršča v ustrezne evidence. Sklad razpolaga tudi z več različnimi informacijskimi sistemi dokumentarnega gradiva, ki med seboj niso povezani. Zaradi tega je močno okrnjena preglednost upravnega poslovanja, to pa bistveno otežuje dokazovanje dejstev. Na področju štipendij je ugotovila kršenje rokov za odločanje o dodelitvi štipendij in kršenje nekaterih temeljnih načel ZUP (zaslišanje strank, varstva pravic strank in pravice do pravnega sredstva). Na področju odločanja o pravicah do nadomestila preživnine se poleg neustrezne procesne ureditve (delno v zakonu, delno v navodilih, delno v splošnih pogojih poslovanja) in tudi dokaj nepregledne ureditve (meja med upravnim postopkom in sodnim izvršilnim postopkom) ugotavlja, da Sklad vlog za odpis dolga ne obravnava oziroma o njih ne odloči, ampak uvede izvršilni postopek zoper zavezanca. V tem delu se ugotavlja tudi, da Sklad ne opravlja dolžnih ravnanj na podlagi določb 29. člena ZJSRS, kljub temu, da upravičenci do nadomestila preživnine ne sporočajo dejstev, ki vplivajo na pridobitev ali prenehanje pravic, kot jim to nalaga tudi odločba o pravici do nadomestila. Ker Sklad od upravičencev ne zahteva vračil preveč izplačane preživnine in posledično bremeni zgolj dolžnika (torej tudi za že plačane zneske preživnine), so tudi izvršilni naslovi terjatev za plačilo dolga, nepravilni, udeležence (upravičenca in zavezanca) pa glede izvrševanja njihovih zakonskih obveznosti s tem postavlja tudi v neenak položaj.

* + - 1. *Inšpektorat RS za okolje in prostor*

UI je tako kot prejšnja leta, tudi v letu 2018 prejela največ pobud za nadzor zoper delo inšpektorjev IRSOP. Zaradi tega so bili na navedenem organu v letu 2018 opravljeni trije obširni inšpekcijski nadzori. V izvedenih nadzorih je UI ugotovila podobne nepravilnosti, kot jih je ugotavljala tudi v preteklih letih. Glede na to, da se stanje ni izboljšalo, je predstojnici odredila, da naj sprejme primernejše kadrovske, organizacijske in druge ukrepe in dav okviru svojih pristojnosti poskrbi tudi za uvedbo disciplinskih postopkov zoper inšpektorje, za katere je bilo ugotovljeno, da so opustili predpisana dolžna ravnanja.

Iz izvedenih nadzorih izhajajo naslednje nepravilnosti:

* IRSOP ni odgovarjal na prejete pobude za inšpekcijski nadzor znotraj 15 dnevnega roka iz 18. člena UUP, ki se v skladu s Priporočili za izvajanje določb 18. člena UUP, pod št. 020-401/2014/87 z dne 3. 9. 2015 smiselno uporablja za komunikacijo s prijaviteljem v inšpekcijskem postopku;
* gradbeni inšpektorji niso vedno postopali v skladu z 159. člena ZGO-1, saj odločbe niso posredovali zemljiškoknjižnemu sodišču za vpis zaznamb prepovedi;
* je organ kršil instrukcijski rok za odstop pritožbe, ki je določen v 245. členu ZUP;
* upravne izvršbe niso vodili ali je niso vodili kontinuirano (tudi po več let po izvršljivi odločbi ni bil izdan sklepa o dovolitvi izvršbe, ni se ugotavljala izvršljivosti odločb ali pa ni bil nadaljevan izvršilni postopek, n.pr. gradbeni inšpektor je izdal sklep o dovolitvi izvršbe dne 5. 9. 2012, po skoraj petnajstih letih od izvršljivosti odločbe dne 2. 9. 1997);
* je v konkretnem primeru šlo za izredno dolgotrajno in nekontinuirano vodenje inšpekcijskega postopka, saj inšpekcijska zadeva v času inšpekcijskega nadzora še ni bila rešena, čeprav postopek traja že nerazumno dolgo (cca 20. let). Vse to kaže v tem primeru predvsem na neažurnost dela gradbenega inšpektorja, ki ima za posledico tudi prikrajšanje javnega interesa ter pravic oziroma pravnih koristi strank v inšpekcijskem postopku (7. člen ZUP);
* bi v konkretnem primeru glede na to, da zavezanec ni bil prisoten pri izvedbi ogleda, moral biti izdani zapisnik posredovan zavezancu v izjasnitev v skladu z določili 4. odstavka 29. člena ZIN, kar pa ni bilo storjeno;
* stanovanjski inšpektorji napačno vodijo inšpekcijske postopke, saj dopise pobudnika ne obravnavajo kot pobudo za inšpekcijski nadzor v skladu s 24. člena ZIN (pozivanje pobudnika za dopolnitev pobude nima pravne osnove v ZUP in ne v ZIN);
* pritožba zavezanca zoper odločbo ni bila odstopljena v pristojno reševanje drugostopenjskemu organu, niti je gradbena inšpektorica ni rešila v okviru lastne pristojnosti z izdajo nadomestne odločbe, kar pomeni kršitve določb 240. člena - 245. člena ZUP in
* je prijavitelj zahteval vstop v postopek, zato bi moral gradbeni inšpektor o tej zahtevi odločiti s sklepom, saj 142. člen ZUP določa obveznost organa, da o zahtevi za vstop v postopek odloči s sklepom, česar pa ni storil.

UI je ugotovila tudi več kršitev glede oblikovanja konkretnih upravnih aktov(uvod**,** izrek in obrazložitev) in nekatere druge kršitev določb ZUP in UUP.

Glavna inšpektorica IRSOP je v odzivnem poročilu za zagotovitev izboljšanja stanje oziroma odpravo ugotovljenih nepravilnosti navedla, da bo IRSOP v letu 2019 pričel izvajati tako stalne, kot tudi redne nadzore nad javnimi uslužbenci, z namenom zagotoviti zakonito, kakovostno in učinkovito delo IRSOP.

* + - 1. *Ministrstvo za okolje in prostor in Inšpektorata RS za okolje in prostor*

Na podlagi ugotovitev inšpekcijskih nadzorov v IRSOP, Dunajska cesta 58, 1000 Ljubljana je UI zaznala problematiko izvedbe ukrepov, ki so bili odrejeni z inšpekcijsko odločbo, z upravno izvršbo, na področju izvajanja določb Zakona o varstvu okolja (v nadaljevanju ZVO-1).

Drugi odstavek 157. člena ZVO-1 določa, da če povzročitelj obremenitve ne ravna v skladu z ukrepi iz 1., 2. in 3. točke 1. odstavka 157. člena ZVO-1 ali če obstaja neposredna nevarnost za onesnaženje okolja, pristojni inšpektor začasno ali trajno prepove:

* obratovanje naprave ali obrata,
* opravljanje dejavnosti,
* uporabo nevarne snovi,
* izvajanje tehnološkega postopka ali
* uporabo naprave, prometnega sredstva ali izdelka in njegovo dajanje na trg.

V primeru, da zavezanec – povzročitelj obremenitve, ne ravna v skladu z ukrepom inšpektorja, ki mu ga je ta izrekel na podlagi določb 1. točke 1. odstavka 157. člena ZVO-1, so izpolnjeni pogoji za izrek inšpekcijskega ukrepa na podlagi 2. odstavka 157. člena ZVO-1, po katerem ima inšpektor dolžnost odrediti enega izmed tam navedenih ukrepov. ZVO-1 v tej določbi namreč jasno določa pristojnosti in navede »pristojni inšpektor začasno ali trajno prepove«, kar pomeni, da mora inšpektor ta ukrep uporabiti, drugače bi predpis dodal še besedo »lahko«, če bi želel, da se inšpektor sam odloči kateri ukrep bo uporabil. Iz jezikovne razlage te določbe je dovolj eksaktno in jasno razvidno, da zakonodajalec stopnjuje ukrepe.

ZVO-1 je namreč napram ZIN in ZUP specialni predpis. Le v kolikor določena vprašanja niso urejena v ZVO-1, inšpektor pri postopanju uporabi določbe ZIN. Glede postopkovnih vprašanj, ki pa niso urejena ne z ZVO-1, niti z ZIN, pa inšpektor uporabi določbe ZUP. UI je v nadzorih ugotovila, da inšpektorji niso ravnali v skladu z določbami 3. člena ZIN in 3. člena ZUP, saj so namesto izdaje odločb po drugem odstavku 157. člena ZVO-1, začeli voditi izvršbo po določilih ZUP.

* + 1. **Dane pobude pristojnim ministrstvom**
			1. *Pobuda Ministrstvu za notranja zadeve, Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvu za javno upravo ter Ministrstvu za zunanje zadeve, za sprejem ustreznih ukrepov na področju izvajanja tujske zakonodaje.*

UI je z ugotovitvami izvedenega nadzora v zvezi z izvajanjem tujske zakonodaje, navedenega v točki 5.4.1.3. seznanila MJU, MNZ, MDDSZ in MZZ in ministrom predlagala sprejem ustreznih ukrepov, s posredovanjem odziva na poročilo do 20. 12. 2018.

MNZ je UI posredovalo odgovor, v katerem je zavzelo stališče do ugotovitev nadzora in predlaganih ukrepov. Navedlo je, da je MNZ in tudi MDDSZ že podalo Usmeritve za delo št. 012-11/2014/41 (1311-08), z dne 25. 8. 2015, v zvezi s preverjanjem izpolnjevanja ostalih pogojev za izdajo ali podaljšanje enotnega dovoljenja še pred podajo soglasja k izdaji ali podaljšanju enotnega dovoljenja, zato ugotavlja, da UE ravnajo v skladu z ZTuj- 2 in usmeritvijo. Pojasnili so tudi, bodo predlog spremembe rokov, v katerih je treba odločiti o prošnjah za izdajo dovoljenj za prebivanje, preučili ob pripravi predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah ZTuj-2, ki je trenutno v fazi medresorskega usklajevanja. V zvezi z reševanjem vlog tujcev bodo, glede na že izdana usmeritve št. 214-638/2007/1 (1341-04), z dne 13. 9. 2007, UE ponovno opozorili na pravilno obravnavo popolnosti prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje.

Ministrstvo za javno upravo je sporočilo, da je Služba za upravne enote Ministrstva za javno upravo v preteklem letu in v prvih mesecih letošnjega leta sprejela ter izvedla nekatere ukrepe, oziroma sodelovala pri pripravi ter izvedbi nekaterih pogojev za lažje delo, in sicer:

* povečanje števila zaposlenih za 6 uslužbencevna najbolj izpostavljenih upravnih enotah (UE LJ, UE NM) na področju prebivanja ter prebivanja in dela tujcev, predvidoma bodo začeli opravljati delo v začetku marca letošnjega leta;
* Na UE Ljubljana so v mesecu januarju že sprejeli dodatne organizacijske ukrepe (dve okenci rezervirali izključno za poslovanje s tujci iz EU in pet okenc za poslovanje s tujci iz preostalih držav, v mesecu marcu bodo zagotovili še posebno čakalnico za tujce iz EU; v kritičnih popoldanski urah bodo omogočili eventualno preusmerjanje strank na določena okenca;
* Opravljeni so bili razgovori ter dogovori z nekaterimi delodajalci in posredniki za zaposlovanje tujcev z ambicijo preusmeritve strank oz. vlog za bivalno in delovno dovoljenje na druge manj obremenjene UE, da se razbremeni mestne upravne enote. Izvedeni so bili tudi pogovori s predstavniki Gospodarske zbornice Slovenije (sekcije za promet in gradnjo) in Obrtne zbornice Slovenije, da se vloge za bivalno in delovno dovoljenje lahko podajo tudi na druge UE;
* Uveden je bil sistem črtne kode na vročilnicah z namenom, da se olajša delo in poveča učinkovitost javnih uslužbencev v glavni pisarni pri poslovanju z dokumentarnim gradivom, zato bodo uslužbenci sedaj lahko opravljali druga najnujnejša dela v zvezi z velikim obsegom vlog za prebivanje ter delo tujcev;
* Na spletni strani UE Ljubljana se objavljajo ažurni podatki o stanju števila čakajočih strank na okencih Sektorja za upravne notranje zadeve,
* Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in Zavod RS za zaposlovanje so v mesecu novembru sprejeli dogovor o sodelovanju pri obravnavi vlog za enotno dovoljenje za bivanje in delo in postopkov izdaje soglasij k tem dovoljenjem zaradi hitrejše in učinkovitejše obravnave.

S strani ostalih dveh ministrstev UI ni prejela odziva na poročilo.

* + - 1. *Pobuda Ministrstvu za zdravje za spremembo predpisa*

Ne glede na to, da v primeru izvedenega nadzora na MZ v zvezi z imenovanjem v naziv na področju zdravstvene dejavnosti, opisanim v točki 5.4.2.1., ne gre upravne zadeve po 2. členu ZUP, je UI pri obravnavi navedenega primera ugotovila, da so določbe predpisov (Zakona o zdravstveni dejavnosti, Pravilnika o pogojih in postopku za pridobitev naziva svetnik ali višji svetnik), ki urejajo to področje, neustrezne z vidika učinkovitega in ažurnega vodenja teh postopkov, zato je ministru za zdravje predlagala, da v okviru svojih pristojnosti preuči možnosti za ustrezno spremembo Zakona o zdravstveni dejavnosti (v nadaljevanju ZZDej) in omenjenega pravilnika, tako, da bi bila učinkovita v praksi in ne bi povzročala tovrstnih zastojev v postopku podelitve naziva svetnik ali višji svetnik.

Ministrstvo se na predlog ni odzvalo.

* + - 1. *Pobuda Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti za spremembo predpisa*

UI je glede na ugotovitve zapisane v točki 5.4.2.2. MDDSZ predlagala, da v skladu s pristojnostmi poskrbi za ustrezno spremembo ZSPJS tako, da bodo v skladu z Ustavo RS postopkovne določbe vsebovane zgolj v zakonu, in ustrezno posodobitev oz. nadgradnjo informacijskih sistemov ISCSD (tudi) na področju dodeljevanja štipendij, da bo le-ta omogočal izdajo zakonitih odločb v skladu z ZUP in materialnimi predpisi.

MDDSZ je v odzivu podalo pojasnila, da bodo pri spremembi zakonodaje upoštevali predlagane ukrepe, hkrati pa tudi pojasnilo, da je bil že v letu 2018 podan predlog sprememb zakona, ki bi vključeval tudi spremembe v zvezi s spremembo izterjave terjatev zoper preživninske zavezance.

* + - 1. *Pobuda Ministrstvo za okolje in prostor*

Poleg odreditve ukrepov glavni inšpektorici IRSOP, opisanih v točki 5. 4. 2. 3., je UI z ugotovitvami nadzorov seznanila pristojnega ministra za okolje in prostor. Po mnenju IRSOP je namreč osnovni problem v kadrovski podhranjenosti inšpektorata in procesnih predpisih, ki niso ustrezni za hitro in učinkovito vodenje postopkov. Ministru za okolje in prostor je UI predlagala, da glede na ugotovljene ponavljajoče se kršitve (kljub odrejenim in sprejetim ukrepom vodstva IRSOP), kot resorni minister prouči možnosti za izboljšanje stanja pri vodenju inšpekcijskih postopkov na podlagi pooblastil, ki jih ima na podlagi 23. člena Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. [113/05](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2005-01-5007) – uradno prečiščeno besedilo, [89/07](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2007-01-4388) – odl. US, [126/07](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2007-01-6415) – ZUP-E, [48/09](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2009-01-2380), [8/10](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-0251) – ZUP-G, [8/12](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2012-01-0268) – ZVRS-F, [21/12](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2012-01-0815), [47/13](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-1783), [12/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-0304), [90/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-3646) in [51/16](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2016-01-2246)) ter da o odločitvi glede predloga obvesti UI.

Minister za okolje in prostor v pričakovanem roku UI ni odgovoril, zato je UI zaprosila za odgovor glede odločitve MOP o predlaganih ukrepih. Prav tako je UI ministru za okolje in prostor, na podlagi ugotovljenih nepravilnostih opisanih v točki 5.4.2.4. predlagala, da prouči spremembo drugega odstavka 157. člena ZVO-1, ali da poskrbi, da se sprejme avtentična razlaga drugega odstavka 157. člena ZVO-1 z namenom, da se izboljša stanje pri vodenju inšpekcijskih postopkov. Na podlagi ponovnega zaprosila je UI prejela odgovor, da bodo ob prvi celoviti prenovi zakona predlagali tudi spremembo dikcije navedenega odstavka. Za obdobje do spremembe zakona pa menijo, da je mogoče drugi odstavek 157. člena razlagati na način, da ne gre za obligatorno ukrepanje. UI sicer meni, da je takšna razlaga v nasprotju z besedilom zakonske določbe, ki je zapisana jasno, bo pa upoštevala pojasnilo resornega ministrstva, saj je to z vsebinskega vidika presodilo, da bi obligatornost lahko bila v nasprotju s temeljnim namenom zakona in bi v določenih primerih lahko v naravi povzročila nepopravljive posledice. V zvezi z drugim s predlogom pa je ministrstvo sporočilo, da bo minister po temeljiti proučitvi celotne problematike presodil, katere ukrepe za izboljšanje stanja lahko sprejme v okviru svojih pooblastil.

# DELOVANJE INŠPEKCIJE ZA SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV V LETU 2018

* 1. **PREJETE ZADEVE V LETU 2018**

V letu 2018 je ISJU prejela 298 zadev, v katerih so stranke zatrjevale kršitve ZJU, ZSPJS in ZIPRS oziroma so od ISJU zahtevale določena pojasnila in odgovore.

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

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

Največ prejetih zadev je bilo v podskupinah 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (140; 47,0%), 999. Drugo (65; 21,8%) in 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (39; 13,1%) (graf 21).

Graf 21: Prejete zadeve po podskupinah javnega sektorja

* 1. **REŠENE ZADEVE, UGOTOVLJENE NEPRAVILNOSTI IN PREDLAGANI/IZREČENI UKREPI V LETU 2018**

V letu 2018 je ISJU rešila 280 zadev, pri čemer gre tudi za rešene zadeve iz preteklega obdobja, ki se nanašajo na ZJU in ZSPJS. Vmesno veliko povečanje v letu 2015 je bilo predvsem posledica rešitve velikega števila prijav v zvezi z neporočanjem inšpekcijskih zavezancev v informacijski sistem ISPAP (kar sicer ni primerljivo z reševanjem drugih inšpekcijskih zadev).

* + 1. **Rešene zadeve po podskupinah javnega sektorja**

Največ rešenih zadev je bilo v podskupinah 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (140; 50,0%), 999. Drugo (61; 21,8%) in 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (32; 11,4%) (graf 22).

Graf 22: Rešene zadeve po podskupinah javnega sektorja

Pri reševanju zadev je ISJU rešila 130 inšpekcijskih zadev (nadzorov) pri različnih inšpekcijskih zavezancih, kar glede na 280 rešenih vseh zadev pomeni 46,4% delež. Največ rešenih inšpekcijskih zadev je v podskupinah 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil/drugo (81; 62,3%), 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (19; 14,6%) in 2.1.-2.2. Občine in druge lokalne skupnosti (16; 12,3%) (graf 23).

Graf 23: Opravljeni inšpekcijski nadzori po podskupinah javnega sektorja

Največje število 93 rešenih inšpekcijskih zadev (nadzorov) je bilo na področju nadzora ZSPJS, najmanjše število pa na področju nadzora ZIPRS in ZPOST (1). Enako velja za število inšpekcijskih zadev, v katerih so bile ugotovljene nepravilnosti in predlagani/izrečeni ukrepi: v inšpekcijskih zadevah na področju ZSPJS so bile nepravilnosti ugotovljene v 54 zadevah (58,1% delež glede na celotne inšpekcijske zadeve), ukrepi pa so bili predlagani/izrečeni v 52 zadevah (55,9% delež glede na celotne inšpekcijske zadeve), v inšpekcijskih zadevah na področju ZIPRS in PROST nepravilnosti niso bile ugotovljene, zato tudi ukrepi niso bili odrejeni.

Nepravilnosti so bile ugotovljene v povprečju v 58,5 % rešenih inšpekcijskih zadevah zadev. Ukrepi so bili predlagani/izrečeni v 56,5% rešenih inšpekcijskih zadev (graf 24).

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

* + 1. **Najpogosteje ugotovljene nepravilnosti in predlagani ukrepi v izvajanju ZJU v rešenih zadevah**

ISJU je v letu 2018 ugotovila 80 nepravilnosti pri izvajanju ZJU in predlagala 88 ukrepov, in sicer na naslednjih področjih:

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

Največ nepravilnosti je bilo ugotovljenih pri sistemizaciji delovnih mest (17; 36,2%), pri izvedbi postopka javnega natečaja (11; 23,4%) in izdajanju posamičnih individualnih aktov (8; 17,0%) (graf 25).

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

Največ nepravilnosti je bilo ugotovljenih v podskupinah 2.1.-2.2. Občine in druge lokalne skupnosti (41; 51,3%), 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (22; 27,5%) in 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (12; 9,1%) (graf 26).

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

Največkrat so bili predlagani ukrepi, da naj zavezanec sprejme novi akt oziroma spremembe in dopolnitve akta o sistemizaciji delovnih mest (16; 38,1%), da naj v prihodnje javnim uslužbencem pravočasno izdajajo pravilne posamične individualne akte (8; 19,0%) in 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 določeno v akru o sistemizaciji delovnih mest (7; 16,7%) (graf 27).

Graf 27: Predlagani ukrepi za odpravo nepravilnosti v izvajanju ZJU

ISJU je Komisiji za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vladi Republike Slovenije (KPDR) ni predlagala nobene razveljavitve individualnih aktov.

* + 1. **Najpogosteje ugotovljene nepravilnosti in izrečeni ukrepi v izvajanju ZSPJS v rešenih zadevah**

ISJU je v letu 2018 v izvajanju ZSPJS ugotovila 115 nepravilnosti in izrekla 128 ukrepov (ukrepi se nanašajo na več istovrstnih nepravilnosti) in sicer na naslednjih področjih:

|  |
| --- |
| 1. Skladnost sistemizacije delovnih mest
 |
| 1. Prevedba (1.8.2008)
 |
| 1. Premestitve po uvedbi ZSPJS
 |
| 1. Določitev plače novozaposlenemu (po 1.8.2008)
 |
| 1. Ocenjevanje javnih uslužbencev
 |
| 1. Napredovanje javnih uslužbencev v plačne razrede
 |
| 1. Redna delovna uspešnost
 |
| 1. Dodatki
 |
| 1. Obračun plač
 |
| 1. Posredovanje podatkov v sistem ISPAP
 |

Največ nepravilnosti je bilo pri izplačilu plač v nasprotju z zakonom, predpisom ali drugim aktom, izdanim na njegovi podlagi ali kolektivno pogodbo (37; 43,0%), pri sistemizaciji delovnih mest, ki ne vsebuje vseh obveznih sestavin, ki jih določa 7. člen ZSPJS (16; 18,6%) in da ne oceni javnega uslužbenca oz. ne oceni javnega uslužbenca, ki je to zahteval v skladu s 17.a členom oziroma ne imenuje komisije za preizkus ocene/ javnega uslužbenca ne oceni pravočasno/ javnega uslužbenca pravočasno ne seznani z oceno in drugo (12; 14,0%) in (graf 28).

Graf 28: Najpogosteje ugotovljene nepravilnosti v izvajanju ZSPJS po vsebinskih področjih

Največ nepravilnosti je bilo ugotovljenih v podskupinah 3.1.-6.1. Izvajalci javnih služb/nosilci javnih pooblastil (98; 85,2%), 2.1.-2.2. Občine in druge lokalne skupnosti (13; 11,3%) in 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi (4; 3,5%) (graf 29).

Graf 29: Najpogosteje ugotovljene nepravilnosti v izvajanju ZSPJS po podskupinah javnega sektorja

Največkrat so bili predlagani ukrepi, da mora zavezanec določiti oziroma izplačati plačo v skladu z zakonom, predpisom ali drugim aktom, izdanim na njegovi podlagi ali kolektivno pogodbo (35; 42,2%), da mora določiti vse obvezne sestavine pri sistemizaciji delovnih mest (18; 21,7%) in da mora oceniti javnega uslužbenca oz. mora oceniti javnega uslužbenca, ki je to zahteval v skladu s 17.a členom oziroma imenovati komisijo za preizkus ocene/mora v prihodnje poskrbeti, da bo javni uslužbencev pravočasno seznanjen z oceno in drugo (12; 14,5%) (graf 30).

Graf 30: Izrečeni ukrepi za odpravo nepravilnosti v izvajanju ZSPJS

* + 1. **Način zaključka zadev**

V večini inšpekcijskih zadev, ki jih je ISJU rešila v letu 2018, je bil inšpekcijski postopek začet na osnovi prejete pobude, del nadzorov pa je ISJU pričela v skladu z načrtom dela kot sistemski nadzor izbranega vsebinskega področja oziroma kot prioritetni nadzor, določen v načrtu dela ali med letom. ISJU sicer obravnava vse prejete pobude, tudi anonimne, vendar v vseh primerih ni potrebno oziroma ni smotrno izvesti inšpekcijskega nadzora. V primerih, ko je ISJU ocenila, da je potrebno opraviti pri zavezancu neposredni inšpekcijski nadzor na osnovi pregleda dokumentacije, je inšpektor zadevo zaključil s končnim zapisnikom, sicer pa je bil nadzor končan na enega od drugih možnih načinov.

Načini zaključka rešenih zadev so tako bili:

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

Najpogostejši načini zaključka zadeve so bili končni zapisnik (115; 41,1%), odstop (75; 26,8%) in odgovor (47; 16,8%) in (graf 31).

Graf 31: Način zaključka zadev

* + 1. **Javnofinančni učinki izrečenih ukrepov predstojnikom**

Finančne posledice napačne uporabe predpisov znašajo 493.549,33 EUR, pri čemer na premalo izplačane plače odpade -25.094,45 EUR, na preveč izplačane plače pa 518.643,78 EUR (graf 32).

Graf 32: Finančne posledice napačne uporabe predpisov

* + 1. **Hitri prekrškovni postopek**

V zadevah, ki so bile rešene v letu 2018 je ISJU uvedla 9 prekrškovnih postopkov in izrekla 3 globe ter 1 opomin. Izrekla je globe v znesku 3.500,00 EUR, znesek obračunanih sodnih taks je znašal 640,00 EUR.

* + 1. **Ugovori na ugotovitve inšpektorjev v izvajanju ZJU in ZSPJS**

V zadevah, ki so bile rešene v letu 2018 je bilo zoper zapisnike inšpektorjev vloženih 9 ugovorov, pri čemer je v 2 primerih minister odločil, da je ugovor neutemeljen, ostali ugovori pa še niso rešeni.

* 1. **IZVLEČKI IZ NAJPOMEMBNEJŠIH ZAPISNIKOV**

Inšpektorji so v inšpekcijskih nadzorih najpogosteje ugotovili naslednje nepravilnosti:

* + 1. **Ugotovitve inšpektorjev po opravljenih sistemskih inšpekcijskih nadzorih v javnih zdravstvenih zavodih**
			1. *Opravljeni inšpekcijski nadzori* ***izplačevanja dodatkov za mentorstvo***

Inšpektorji so inšpekcijske nadzore opravili v 7 javnih zdravstvenih zavodih, in sicer v Onkološkem inštitutu Ljubljana, UKC Ljubljana, UKC Maribor, Zdravstveni zavod dr. Adolfa Drolca Maribor, Splošna bolnišnica Slovenj Gradec, Zdravstveni dom Ljubljana in Splošna bolnišnica Celje. Ugotovili so, da je pri izplačilih teh dodatkov precej nepravilnosti, ki se v večini zavodov ponavljajo ali pa so si med seboj podobne, kar kaže na to, da bi bilo nujno to področje podrobneje urediti. Nepravilnosti, ki so jih ugotovili inšpektorji v inšpekcijskih nadzorih, so naslednje:

* da javni uslužbenci/mentorji v večini primerov z nobenim aktom niso bili imenovani za neposredne mentorje specializantom,
* da je bil javnim uslužbencem/mentorjem dodatek za mentorstvo obračunan in izplačan za več ur, kot je znašala njihova dejanska prisotnost na delu (v posameznem mesecu) oziroma jim je bil dodatek za mentorstvo izplačan tudi za čas, ko le-ti niso delali oziroma ko iz registracije delovnega časa izhaja, da niso bili prisotni na delovnem mestu (npr. v času dopusta, v času bolniške odsotnosti),
* da je vodenje evidenc v zvezi z opravljanjem mentorstva neurejeno, pri čemer gre najpogosteje za enega od naslednjih primerov:
	+ da javni zavodi ne vodijo evidence o opravljenih urah mentorstva glavnih mentorjev in neposrednih mentorjev,
	+ da mentorji ne izdelajo poročila o opravljenem delu s posameznim specializantom (iz katerega bi izhajalo, kateri dan in koliko ur v posameznem mesecu so porabili za delo s specializantom),
	+ da evidence o opravljenih urah mentorstva in poročila o opravljenih mentorskih urah, ki naj bi bili podlaga za izplačilo dodatka za mentorstvo, v posameznih mesecih izkazujejo določena neskladja (poročila izkazujejo manj, v nekaterih primerih pa več ur kot evidence) oziroma je bilo mentorju izplačanih več oziroma manj mentorskih ur, kot izhaja iz poročila oziroma evidence o opravljenih urah mentorstva (zaradi zapisanih različnih podatkov v evidencah o dnevih in urah opravljenega mentorstva),
	+ da se evidence opravljenega mentorskega dela ne ujemajo z razporedom kroženja specializantov,
* da javni zavodi nepravilno izplačujejo dodatek za mentorstvo glavnim mentorjem in sicer:
	+ nekateri javni zavodi izplačujejo dodatek za mentorstvo glavnim mentorjem (na podlagi »internega pravilnika«, npr. po 13 ur mesečno) za vsakega specializanta ves čas trajanja specializacije, ne glede na število dejansko opravljenih ur mentorstva v posameznem mesecu (v času, ko pa glavni mentor opravlja tudi naloge neposrednega mentorja, pa poleg dodatka za mentorstvo/za npr. 13 ur na mesec na posameznega specializanta, prejme še dodatek za mentorstvo za neposrednega mentorja, npr. po 34 ur na mesec za posameznega specializanta). Takšen način obračunavanja in izplačevanja dodatka za mentorstvo ni pravilen, saj ni možno javnim uslužbencem za opravljanje mentorskega dela izplačevati »fiksnih ur mentorstva mesečno«, ampak le za vsako opravljeno mentorsko uro, ki je določena s programom oziroma z normativom,
	+ nekateri javni zavodi izplačujejo dodatek za mentorstvo glavnim mentorjem tako, da znesek, ki ga prejmejo za posameznega specializanta od ZZZS na mesec, izplačajo mentorju. Glavni mentor tako za vsakega specializanta ves čas trajanja specializacije vsak mesec prejme enak pavšalni znesek npr. 61,28 EUR bruto (ne glede na število dejansko opravljenih ur mentorstva). V času, ko pa glavni mentor opravlja tudi naloge neposrednega mentorja specializantu, pa poleg pripadajočega zneska dodatka za glavnega mentorja, prejme tudi dodatek za mentorstvo za neposrednega mentorja,
* da javni zavodi mesečno izplačujejo dodatek za mentorstvo tudi tistim javnim uslužbencem, ki so bili z odločbo Zdravniške zbornice Slovenije (v nadaljevanju ZZS) imenovani za koordinatorje specializacij, »za koordinatorstvo« (čeprav pri opravljanju nalog/funkcije koordinatorja specializacij sploh ne gre za mentorstvo in v javnih zavodih tudi ne vodijo posebne evidence o opravljenih urah koordiniranja specializantov, ampak koordinatorjem obračunajo dodatek za mentorstvo za ure, ki so določene v »internem pravilniku« – npr. po 24 ur mentorstva mesečno),
* da je bil javnim uslužbencem/mentorjem izplačan dodatek za mentorstvo tudi za praktično usposabljanje študentov in dijakov (čeprav v takšnih primerih ne gre za usposabljanje javnih uslužbencev, napotenih na usposabljanje na podlagi zakonov, drugih predpisov, kolektivnih pogodb in splošnih aktov in čeprav ne gre za usposabljanje na podlagi programa usposabljanja, ampak za praktično usposabljanje študentov in dijakov, na podlagi sklenjene pogodbe med izobraževalnim zavodom/šolo/fakulteto in javnim zdravstvenim zavodom). V 36. členu Kolektivne pogodbe za javni sektor so namreč taksativno našteti primeri/krog oseb, za uvajanje katerih mentorjem pripada dodatek za mentorstvo (uvajanje pripravnikov, specializantov in delavcev na usposabljanju). Med temi primeri pa niso našteti dijaki in študenti na praktičnem izobraževanju,
* da je večinoma neurejeno tudi mentorstvo pripravnikom in sicer:
	+ da pripravnikom ni bil vnaprej določen mentor, kot je to določeno v Pravilniku o pripravništvu, strokovnih izpitih za zdravstvene delavce in sodelavce na področju zdravstvene dejavnosti,
	+ da javni zavodi ne razpolagajo s programi pripravništva oziroma z razporedom kroženj pripravnika,
	+ da pripravnikom, ki so imeli za čas opravljanja pripravništva sklenjeno redno delovno razmerje za določen čas v javnem zdravstvenem zavodu, niso bili določeni/imenovani mentorji (in da tudi ostalim pripravnikom, ki so imeli za čas opravljanja pripravništva sklenjeno redno delovno razmerje v enem javnem zdravstvenem zavodu, pripravništvo pa so nekaj časa opravljali tudi v drugem javnem zdravstvenem zavodu, niso bili določeni/imenovani mentorji),
	+ da je bil mentorjem izplačan dodatek za mentorstvo tudi za tiste pripravnike, ki so pripravništvo po predpisanem programu že zaključili,
	+ da je bil dodatek za mentorstvo izplačan neposrednemu mentorju pripravniku tudi za čas, ko je bil pripravnik pri drugem neposrednem mentorju ali pa je bil odsoten z dela,
* da so bile nepravilnosti ugotovljene tudi pri izplačilu dodatka za mentorstvo za farmacevtske delavce, in sicer:
	+ da noben od specializantov (ki so bili »pregledani« v okviru inšpekcijskega nadzora) ni opravil specialističnega izpita v roku, ki je bil opredeljen v pogodbi o specializaciji,
	+ da so se sklenjene pogodbe o specializaciji že iztekle, javni zavod pa za nobenega specializanta zbornici ni podal predloga za podaljšanje specializacije (niti ni specializacije ustrezno podaljšal) in niti ni zbornici za specializante predlagal prenehanje specializacije, čeprav Pravilnik o vrstah, vsebini in poteku specializacij za magistre farmacije v tretjem odstavku 18. člena določa, da predlog za podaljšanje trajanja specializacije poda glavni mentor, o predlogu pa odloči zbornica v roku 30 dni od vložitve predloga, v 23. členu pa ka določa, da mora glavni mentor najkasneje po 3 mesecih in po predhodnem pisnem opozorilu specializantu, zbornici predlagati prenehanje specializacije, če ugotovi, da specializant brez opravičljivih razlogov ne opravlja svojih obveznosti po programu specializacije,
	+ da status specializantov ni urejen, saj opravljanje specializacije brez veljavnih pogodb o specializaciji ni dopustno, kot tudi ni dopustno opravljanje specializacije časovno neomejeno »dolgo« (pač pa mora glavni mentor podati predlog za prenehanje specializacije oziroma predlog za podaljšanje le-te),
* da je bil mentorjem izplačan dodatek za mentorstvo za opravljene ure mentorstva mladim raziskovalcem, ki niso več imeli statusa mladih raziskovalcev.

 Poleg navedenih nepravilnosti v nekaterih primerih tudi sam obračun dodatka ni bil pravilen, saj n.pr.\_

* dodatek ni bil obračunan v skladu s 6. členom Uredbe o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju (bruto urna postavka za osnovno plačo za obračun x faktor x število ur),
* je bil neposrednemu mentorju za specializanta v enem mesecu dvakrat obračunan in izplačan dodatek za mentorstvo
* je javni zavod izplačeval dodatek za mentorstvo (glavnim in neposrednim mentorjem) z enomesečnim zamikom (na plačilnih listah pa je pri plačilu dodatka določen tekoči mesec) oziroma v nekaterih zavodih na plačilnih listah mentorjev sploh ni bil naveden mesec, za katerega je obračunan in izplačan dodatek za mentorstvo,
* je bil na plačilni listi poračun dodatka za mentorstvo določen za tekoči mesec, namesto za dejanski mesec (na katerega se je poračun nanašal),

V inšpekcijskem nadzoru ugotovljene nepravilnosti so do sedaj odpravili le v enem javnem zdravstvenem zavodu.

* + - 1. *Opravljeni inšpekcijski nadzori izplačevanja dežurstva in dela preko polnega delovnega časa*

Inšpektorji so inšpekcijske nadzore opravili v 12 javnih zdravstvenih zavodih, in sicer UKC Ljubljana-Klinični inštitut za radiologijo, UKC Ljubljana-Ginekološka klinika, UKC Ljubljana-Klinični oddelek za anesteziologijo, UKC Ljubljana-Interna klinika, UKC Ljubljana-Nevrološka klinika, UKC Ljubljana-Pediatrična klinika, UKC Ljubljana-Kirurška klinika, Splošna bolnišnica Trbovlje, Splošna bolnišnica Celje, Zdravstveni dom Metlika, UKC Maribor in Zdravstveni dom Šentjur. Inšpektorji so v inšpekcijskih nadzorih ugotovili naslednje nepravilnosti:

* da nekateri javni zavodi ne vodijo evidence dela preko polnega delovnega časa,
* da je bil nekaterim javnim uslužbencem izplačan dodatek za delo preko polnega delovnega časa, čeprav v posameznem mesecu niso opravili potrebnega števila ur rednega dela (kar je predpogoj za izplačilo dodatkov za delo preko polnega delovnega časa) oziroma jim je bil izplačan dodatek za delo preko polnega delovnega časa za več ur, kot bi bili upravičeni po evidenci delovnega časa,
* da v več primerih javni uslužbenci registrirajo le prihode na delo in odhode z dela (za redno delo in delo v dežurstvu), medtem ko v celotnem »pregledanem« obdobju zaposleni niso imeli evidentiranega nobenega zasebnega izhoda ali prihoda na delo, čeprav je evidentiranje delovnega časa določeno v »internem aktu«. Glede na navedeno se pojavlja vprašanje, ali tovrstnih izhodov v tem obdobju dejansko ni bilo ali pa morda v zavodu ne spoštujejo internega pravilnika glede evidentiranja delovnega časa. V primeru, da izhodi obstajajo, niso pa ustrezno evidentirani, ni mogoče ugotoviti, ali javni uslužbenci dejansko opravijo redno delovno obveznost za posamezni mesec in posledično ali so vse obračunane in izplačane nadure dejansko ure preko polnega delovnega časa,
* da prihaja do nepravilnosti pri izdelavi Poročil o opravljenem delu preko polnega delovnega časa/nadurnega dela javnih uslužbencev (saj seštevek ur v poročilih predstavlja zgolj prepis ur iz evidence delovnega časa posameznega javnega uslužbenca in ne seštevek ur dejansko opravljenega nadurnega dela), da v nekaterih javnih zavodih javnim uslužbencem dela preko polnega delovnega časa sploh pisno ne odrejajo (zavodi pa inšpektorjem tudi niso predložili/izkazali odredb za nadurno delo) oziroma javni zavod ni predložil ustreznih aktov, ki bi bili podlaga za odreditev in izplačilo nadurnega dela (za nadure, ki niso bile označene z NZV, neprekinjeno zdravstveno varstvo),
* da ponekod javni uslužbenci (primer: radiološki inženirji) v času stalne pripravljenosti ne evidentirajo prihodov na delo in odhodov z dela, pač pa so jim efektivne ure v času odrejene stalne pripravljenosti priznane v skladu s sklepom strokovnega kolegija (glede na časovno vrednotenje posameznega posega). Javni zavod nadur ne izplačuje glede na dejansko opravljeno delo, ampak glede na število opravljenih posegov (ki jih preračuna v nadure, kar pa ni pravilno).
* da v nekaterih primerih javni uslužbenci ne evidentirajo dela preko polnega delovnega časa, nadure pa se jim obračunajo kot »ambulantne ure ali »ure na osnovi posegov ali preiskav« (npr. ne evidentirajo »ambulantnih« nadur in nadur, ki so bile obračunane na podlagi »preiskav« oziroma »posegov«, kot je to določeno v »internem aktu zavoda«, ki določa, da se delovni čas evidentira, da se mora vsak delavec ob prihodu na delovno mesto in ob odhodu z delovnega mesta obvezno evidentirati s svojo identifikacijsko registrirno kartico oziroma ravnajo v nasprotju z »organizacijskim navodilom zavoda«, v katerem je določeno, da se identifikacijska kartica uporablja za evidentiranje prihodov, odhodov, službenih izhodov, privatnih izhodov, dela preko polnega delovnega časa, dela v dežurstvu in v stalni pripravljenosti),
* da nekateri javni zavodi ne izplačujejo nadur/dela preko polnega delovnega časa glede na dejansko opravljeno delo, ampak glede na opravljene storitve, ki jih preračunajo v nadure (za posamezno storitev je preračunana vrednost v EUR na zdravnika, VMS in administracijo), kar ni v skladu s 45. členom Kolektivne pogodbe za javni sektor, ki določa, da se dodatek za delo preko polnega delovnega časa obračunava le za čas, ko javni uslužbenec dela preko polnega delovnega časa,
* da prihaja do nepravilnosti pri izplačilu dela preko polnega delovnega časa v nadstandardni ambulanti, saj javni zavod vrednost raziskovalne nadure v posameznem raziskovalnem projektu določi za vsakega zaposlenega glede na mesto v raziskovalni skupini in glede na plačni razred javnega uslužbenca, nadur pa ne izplačuje redno/mesečno, kar ni v skladu z Uredbo o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju (število ur x bruto urna postavka za (osnovno plačo za obračun + C010 + C020 + C040 + (C050 ali C051 ali C052) + C150) / Z050 + C120)),
* da so bile javnim uslužbencem napačno obračunane nadure za čas opravljanja preiskav in posegov ob sobotah in nedeljah, ki jih je zavod preračunal v nadure, čeprav si javni uslužbenci časa, ko so izvajali preiskave in posege, sploh niso evidentirali (kar je v nasprotju s 45. členom Kolektivne pogodbe za javni sektor). Kot podlaga za izplačilo dela preko polnega delovnega časa sta bila npr. uporabljena dokumenta/Seznam zdravnikov, dipl. inž. rad. in administracije, ki so opravljali dodatne preiskave ob sobotah in nedeljah (MR, CT) in dopis/Nadure za opravljene odvzeme krvi in preglede-Urgentni center« (javni zavod pa je na podlagi teh dveh dokumentov opravljene preiskave in posege preračunal v nadure),
* da so v enem primeru javni uslužbenci za čas od 7.15 do 8.00 ure večkrat prejeli dvojno plačilo, in sicer kot redno delo in kot pripravljenost na delo oziroma pripravljenost/opravljeno delo (delo preko polnega delovnega časa/nadurno delo),
* da v nekaterih javnih zavodih prihaja do nepravilnosti pri evidentiranju začetka neprekinjenega zdravstvenega varstva ob sobotah in nedeljah, ko se javnim uslužbencem čas od 7.00 do 7.30 ure evidentira kot predaja dela in upošteva kot 0,5 ure rednega dela (gre za prekrivanje), čeprav javni uslužbenci niso bili prisotni na delovnem mestu,
* da je v enem primeru javni zavod napačno upošteval dnevno delovno obveznost javnih uslužbencev/zdravnikov od 7.30 ure (namesto od 8.00 ure) in je javnim uslužbencem avtomatsko dnevno prištel 0,30 ure iz naslova priprav na delo (ki pa jih javni uslužbenci niso opravili v zavodu, kar je razvidno iz evidence prisotnosti na delu). Zato je bil javnim uslužbencem neupravičeno izplačan dodatek za delo preko polnega delovnega časa (iz naslova priprav na delo, ki jih javni uslužbenci niso opravili v skladu z določbo drugega odstavka 33. člena Kolektivne pogodbe za zdravnike in zobozdravnike v Republiki Sloveniji, ki določa, da  imajo v okviru dnevnega delovnega časa zdravniki diagnostiki in terapevti pravico do enourne strokovne priprave za delo v zavodu in v nasprotju z določbo četrtega odstavka 32. člena ZSPJS, ki določa, da javnemu uslužbencu dodatek za delo preko polnega delovnega časa pripada le za čas, ko dela v času, ki je manj ugoden). V »internem aktu zavoda« pa je napačno določeno, da se strokovna priprava na delo lahko izvaja tudi izven zdravstvenega doma, saj je to v nasprotju z drugim odstavkom 33. člena Kolektivne pogodbe za zdravnike in zobozdravnike v Republiki Sloveniji in v nasprotju s tretjim in četrtim odstavkom 29. člena Kolektivne pogodbe za dejavnost zdravstva in socialnega varstva Slovenije, ki med drugim določata, da se strokovne priprave izvajajo na delovnem mestu oziroma v zavodu in so del delovnega procesa v delovnem času,
* da je do nepravilnosti prišlo tudi v primeru, ko je javni uslužbenec opravljal redno delo, v istem času pa je imel v »registrirni uri« zabeleženo, da je opravljal nadurno delo (30 minut), kar pomeni, da mu je bilo tistega dne 0,5 ure obračunano in izplačano dvakrat (kot redno delo in kot nadurno delo),
* da nekateri javni uslužbenci ne izvajajo neprekinjenega zdravstvenega varstva v obliki, kot je določeno v »internem aktu« o neprekinjenem zdravstvenem varstvu (po internem aktu gre za dežurstvo v kombinaciji z izmenskim delom, dejansko pa je bilo delo prikazano kot nadurno delo),
* da je bilo javnim uslužbencem delo, ki je bilo planirano kot dežurstvo in v registratorju delovnega časa evidentirano kot neprekinjeno zdravstveno varstvo (vendar je dejansko predstavljalo dežurstvo), obračunano in izplačano kot O010 »NZV – dan«, O031 »NZV – nedelja« in O032 »NZV – praznik«), kar ni skladno s šestim odstavkom 32. člena ZSPJS in Uredbo o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju. Šifre izplačil O se namreč nanašajo na sodnike in državne tožilce in pomenijo dežurstvo na rednem delovnem mestu s polnimi dodatki C100, C110 in C111 (zato bi javni zavod moral za plačilo upoštevati dežurna delovna mesta in polovične dodatke C100, C110 in C111),
* da je bil javnim uslužbencem na dežurnih delovnih mestih neupravičeno upoštevan tudi položajni dodatek,
* da je prišlo tudi do primerov dvojnega plačila (hkrati dopust in nadure ter hkrati redno delo in nadure),
* da obračun dela preko polnega delovnega časa (E010), dela preko polnega delovnega časa/nočno (E020), dela preko polnega delovnega časa/nedelja (E030), dela preko polnega delovnega časa/dela prost dan (E031), dela preko polnega delovnega časa/nedelja-nočno (E040) in dela preko polnega delovnega časa/dela prost dan-nočno (E041) ni bil v skladu z Uredbo o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju (saj je bila nepravilno izračunana bruto urna postavka za obračun, kot osnova je bila uporabljena osnova za izračun nadomestila plače v breme delodajalca – tekoči mesec/Z120, namesto osnovne plače za obračun/Z070, dodatka za delovno dobo/C020, dodatka za specializacijo, magisterij ali doktorat/C040, položajnega dodatka/C010) in pri obračunu je bila uporabljena mesečna delovna obveznost/Z051, namesto povprečne mesečne delovne obveznosti/Z050,
* da so bile na plačilnih listah pri obračunu ur dela preko polnega delovnega časa zapisane tudi normirane ure (čeprav normiranje ur ne velja za obračun dela preko polnega delovnega časa, pa tudi ne za dodatke, ki so vezani na obračun dela preko polnega delovnega časa), kar ni v skladu z Uredbo o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju,
* da je bila na plačilnih listah javnih uslužbencev napačno zapisana mesečna delovna obveznost/Z051 (npr. 174 ur), čeprav je le-ta v posameznem mesecu znašala npr. 168 ur, 184 ur, 160 ur, 176 ur (povprečna mesečna delovna obveznost pa je bila zapisana pravilno), kar ni v skladu z Uredbo o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju,
* da so bila na plačilnih listah javnih uslužbencev napačno poimenovana izplačila (npr. »Nad.delavnik-ambulatne«, »Nad.delavnik-pripravljenost«, »Nad.del.posegi,dod.prog.«, »Nad.noč delavnik prip.«, »Nad.del.dež.sobota«), kar ni v skladu z Uredbo o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju,
* da so javni zavodi pri določitvi bruto urne postavke za obračun dela preko polnega delovnega časa in za obračun dodatka za stalno pripravljenost javnim uslužbencem, ki imajo določen krajši delovni čas (157 ur mesečno oziroma 36 ur tedensko), napačno upoštevali povprečno mesečno obveznost 157 ur (namesto 174 ur), kar je v nasprotju z drugim in tretjim odstavkom 6. člena Uredbe o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju, ki določata, da se povprečna mesečna delovna obveznost za polni delovni čas določi na podlagi 40 delovnih ur na teden in znaša 174 ur in da se pri izračunu bruto urne postavke za funkcionarja oziroma javnega uslužbenca, ki opravlja delo v skrajšanem delovnem času, ki se v skladu z zakonom, podzakonskim predpisom ali kolektivno pogodbo šteje kot polni delovni čas, upošteva povprečna mesečna delovna obveznost 174 ur,
* da je bil javnim uslužbencem izplačan dodatek za delo preko polnega delovnega časa za delo (dežurstvo), ki je bilo opravljeno neprekinjeno od zadnjega dne v mesecu na prvi dan naslednjega meseca (iz obračunov plače pa ne izhaja, da se obračunani in izplačani dodatki za delo preko polnega delovnega časa nanašajo na dve obdobji/na dva meseca),
* da plačilne liste niso skladne z Uredbo o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju, saj iz njih ni razvidno obračunsko obdobje (mesec in leto) na katero se posamezna vrsta izplačila nanaša oziroma posamezne vrste izplačil niso poimenovane v skladu z uredbo (npr. vrsta izplačila E010 je poimenovana »nadurno delo« oziroma »nadure nnmp«, namesto delo preko polnega delovnega časa),
* da vrednotenje dela v času opravljanja dežurstev ni bilo določeno v konkretnih aktih javnih uslužbencev (kar je v nasprotju z drugim odstavkom 3. člena ZSPJS), glede na to, da v pogodbah o zaposlitvi javnih uslužbencev niso bila določena delovna mesta, na katerih javni uslužbenci opravljajo dežurstvo in niso bili določeni plačni razredi za »dežurna« delovna mesta (v primerih, ko se neprekinjeno zdravstveno varstvo izvaja v obliki dežurstva).

V dveh primerih sta predstojnika javnega zdravstvenega zavoda vložila ugovor zoper zapisnik o opravljenem inšpekcijskem nadzoru oziroma zoper ugotovitve inšpektorjev in izrečene ukrepe. Minister za javno upravo o ugovorih še ni odločil.

* + 1. **Ugotovitve inšpektorjev po opravljenih ostalih inšpekcijskih nadzorih**
			1. *Nepravilnosti pri sistemiziranju delovnih mest*

Inšpektorji so v inšpekcijskih nadzorih ugotovili naslednje nepravilnosti:

*a. Nepravilnosti pri sistemiziranju delovnih mest v upravah lokalnih skupnosti*

* da so bila delovna mesta večkrat povzeta iz drugih kolektivnih pogodb, čeprav bi morala biti povzeta iz Priloge I in III k Uredbi o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih,
* da so bila za posamezna delovna mesta oziroma nazive večkrat napačno določene šifre delovnih mest oziroma nazivov in napačno določeni plačni razredi,
* da podatki o delovnih mestih niso vsebovali vseh sestavin iz drugega odstavka 46. člena Uredbe in šestega odstavka 7. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju,
* da so bila večkrat napačno sistemizirana delovna mesta drugega in tretjega kariernega razreda (saj so bila le-ta sistemizirana tako, da so se naloge na delovnem mestu lahko opravljale le v enem uradniškem nazivu, čeprav ni šlo za položajna uradniška delovna mesta).

*b. Nepravilnosti pri sistemiziranju delovnih mest v drugih državnih organih*

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

*c. Nepravilnosti pri sistemiziranju delovnih mest v ostalem javnem sektorju*

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

Inšpektorji so v inšpekcijskih nadzorih ugotovili naslednje nepravilnosti:

* da je bilo v postopkih novih zaposlitev večkrat kršeno načelo enakopravne dostopnosti do prostih delovnih mest (saj je v 7. členu ZJU določeno, da se zaposlovanje javnih uslužbencev izvaja tako, da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji in tako, da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najbolj strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu),
* da je bilo v natečajnih postopkih večkrat kršeno določilo tretjega odstavka 22. člena Uredbe o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih (saj pred začetkom izbirnega postopka niso bila pisno določena merila za izbiro in metode preverjanja strokovne usposobljenosti kandidatov) – do omenjenih kršitev je prišlo zlasti v primerih, ko je izbirni postopek izvedel predstojnik sam oziroma kadar je predstojnik izvedel zadnjo fazo izbirnega postopka,
* da posameznih faz izbirnega postopka ni izvedla natečajna komisija v »isti« sestavi (kadar je bila imenovana natečajna komisija, pa se je izbirni postopek izvedel v več fazah),
* da se je v več primerih zgodilo, da sta dva kandidata dosegla enako število točk, predstojnik pa ni izvedel še ene faze izbirnega postopka (ampak je kar sam izbral enega izmed teh dveh kandidatov),
* da je bil v izbirnem postopku izbran kandidat, ki se ni izkazal kot najbolj strokovno usposobljen,
* da so bila v javnih natečajih večkrat napačno/drugače poimenovana delovna mesta (kot v aktu o sistemizaciji delovnih mest) in objavljeni so bili drugačni pogoji, kot so bili za delovno mesto določeni v sistemizaciji,
* da predstojniki niso poskrbeli, da bi za izbranega kandidata pridobili podatke iz uradnih evidenc še pred njegovo izbiro,
* da odločbe o imenovanju v naziv večkrat niso imele/vsebovale datuma pridobitve naziva in niso bile izdane pravočasno (in sicer v osmih dneh od dokončnosti sklepa o izbiri).
	+ - 1. *Nepravilnosti v zvezi z izpolnjevanjem/neizpolnjevanjem pogojev za zasedbo prostega delovnega mesta glede varnostnega preverjanja in pridobljenega dovoljenja za dostop do tajnih podatkov*

Inšpektorji so v inšpekcijskih nadzorih ugotovili naslednje nepravilnosti:

* da je bil javni uslužbenec premeščen na drugo delovno mesto še pred pridobitvijo dovoljenja »višje« stopnje tajnosti kot je bila za zasedbo delovnega mesta določena v aktu o sistemizaciji delovnih mest (kar pomeni, da javni uslužbenec v času premestitve ni izpolnjeval pogojev za delovno mesto).
	+ - 1. *Nepravilnosti v zvezi s sprejemanjem daril (pri opravljanju službe)*

Inšpektorji so v inšpekcijskih nadzorih ugotovili naslednje nepravilnosti:

* da predstojniki zaposlenih v organu in koristnikov uslug/strank niso na primeren način obvestili o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril (npr. z obvestilom na vidnem mestu v organu/na oglasni deski/na vhodnih vratih organa),
* da organi ne vodijo seznama prejetih daril,
* da pa v organih, kjer vodijo sezname prejetih daril, v sezname ne vpisujejo vseh podatkov, ki so določeni v 9. členu Uredbe o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril,
* da so javni uslužbenci kot darilo v zvezi z opravljanjem službe večkrat sprejeli tudi vrednostne bone/darilne bone (kar predstavlja kršitev določila drugega odstavka 3. člena Uredbe o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril).
	+ - 1. *Nepravilnosti pri določitvi osnovne plače zaradi upoštevanega napredovanja v nižjem tarifnem razredu*

Inšpektorji so v inšpekcijskih nadzorih ugotovili naslednje nepravilnosti:

* da so predstojniki javnim uslužbencem večkrat napačno določili osnovno plačo, saj so jim pri prevedbi/premestitvi/razporeditvi na drugo delovno mesto v višjem tarifnem razredu, neupravičeno upoštevali dosežena napredovanja v nižjem tarifnem razredu.
	+ - 1. *Nepravilnosti pri določitvi dodatka za delovno dobo*

Inšpektorji so v inšpekcijskih nadzorih ugotovili naslednje nepravilnosti:

* da javnim uslužbencem v individualnih aktih večkrat nista bila določena dodatek za delovno dobo in višina dodatka, v času sklenitve oziroma izdaje individualnega akta (kot je to določeno v drugem odstavku 3. člena ZSPJS).
	+ - 1. *Nepravilnosti pri določitvi in izplačilu položajnega dodatka*

Inšpektorji so v inšpekcijskih nadzorih ugotovili naslednje nepravilnosti:

* da je bil položajni dodatek večkrat določen in izplačan tudi javnim uslužbencem, za katere ni bilo izkazano, da so sploh vodili neko notranjo organizacijsko enoto oziroma katero notranjo organizacijsko enoto so sploh vodili (oziroma koliko javnih uslužbencev so dejansko vodili). Zato je zelo pomembno, da v organih najprej pravilno sistemizirajo delovna mesta in delovna mesta umestijo v notranje organizacijske enote,
* da položajni dodatek ni bil izplačan javnim uslužbencem, ki so bili do njega upravičeni (zlasti v upravah lokalnih skupnosti, v primerih, ko so bile v sistemizaciji delovnih mest sicer oblikovane notranje organizacijske enote, ki so jih vodili vodje notranjih organizacijskih enot, vendar jim položajni dodatek ni bil niti določen v individualnih aktih in niti izplačan),
* da je bil javni uslužbenec sicer upravičen do izplačila položajnega dodatka in mu je bil položajni dodatek tudi izplačan, vendar mu v individualnem aktu položajni dodatek ni bil določen,
* da je bila javnim uslužbencem v individualnih aktih večkrat napačno določena višina položajnega dodatka (in temu posledično jim je bil napačno izplačan položajni dodatek), zlasti v primerih, ko se je v posamezni notranji organizacijski enoti spremenilo število zaposlenih na sistemiziranih delovnih mestih (organ pa tega ni sproti preverjal in javnemu uslužbencu tudi ni izdal novega individualnega akta s pravilno določeno višino položajnega dodatka).
	+ - 1. *Nepravilnosti pri določitvi in izplačilu dodatka za dvojezičnost*

Inšpektorji so ugotovili naslednje nepravilnosti:

* da v sistemizaciji delovnih mest za posamezna delovna mesta niso bili natančno določeni pogoji za zasedbo delovnega meta glede znanja jezika narodne skupnosti (npr. osnovna raven znanja italijanskega jezika, višja raven znanja italijanskega jezika), ampak je bil takšen pogoj določen med željenimi znanji,
* da v sistemizaciji pri posameznem delovnem mestu nista bila določena dodatek za dvojezičnost in višina tega dodatka (kar je predpogoj za določitev dodatka za dvojezičnost v individualnem aktu posameznega javnega uslužbenca in hkrati podlaga za izplačilo takšnega dodatka pri plači),
* da javnemu uslužbencu v individualnem aktu ni bil določen dodatek za dvojezičnost,
* da so javni uslužbenci prejemali dodatek za dvojezičnost tudi v primerih, ko znanje jezika narodne skupnosti ni bilo določeno kot pogoj za zasedbo posameznega delovnega mesta, ampak je bilo določeno med željenimi znanji,
* da javni uslužbenci večkrat sploh niso izkazali ustrezne ravni znanja jezika narodne skupnosti (kadar je bilo znanje jezika narodne skupnosti določeno kot pogoj za zasedbo posameznega delovnega mesta), pa so vseeno prejemali takšen dodatek.
	+ - 1. *Nepravilnosti pri izvedbi postopkov ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev*

Inšpektorji so v inšpekcijskih nadzorih ugotovili naslednje nepravilnosti:

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

Inšpektorji so v inšpekcijskih nadzorih ugotovili naslednje nepravilnosti:

* da predstojniki večkrat niso pravočasno poskrbeli za preverjanje izpolnjevanja pogojev javnih uslužbencev za napredovanje v višji plačni razred oziroma v organu sploh niso preverjali izpolnjevanja pogojev za napredovanje (zato javni uslužbenci niso napredovali v roku oziroma sploh niso napredovali),
* da pri preverjanju izpolnjevanja pogojev za napredovanje v višji plačni razred oziroma pri izpolnjevanju evidenčnega lista napredovanja, odgovorne osebe niso dosledno spoštovale določila drugega odstavka 2. člena ter drugega in tretjega odstavka 5. člena Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede (saj so javni uslužbenci v višji plačni razred večkrat napredovali preuranjeno oziroma so v višji plačni razred napredovali, čeprav niso zbrali potrebnega števila točk za napredovanje),
* da delodajalci javnim uslužbencem niso pravočasno izročili obvestila o napredovanju in pisnega predloga aneksa k pogodbi o zaposlitvi oziroma jim obvestila o napredovanju sploh niso izročili (čeprav je v tretjem odstavku 7. člena Uredbe določeno, da morata biti javnemu uslužbencu izročena obvestilo in pisni predlog aneksa najkasneje 15 dni po roku iz drugega odstavka 4. člena uredbe – torej najkasneje do 1. aprila),
* da javnim uslužbencem ob izvolitvi v naziv oziroma v višji naziv na delovnem mestu visokošolski učitelj ni bila določena plača glede na naziv oziroma višji naziv.
	+ - 1. *Nepravilnosti pri izplačilih delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela*

Inšpektorji so v inšpekcijskih nadzorih ugotovili naslednje nepravilnosti:

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

Inšpektorji so v inšpekcijskih nadzorih zaznali nejasnosti v Uredbi o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju, pri obračunavanju in izplačevanju dežurstva – in sicer v »formuli za obračun dežurstva« (O060, O070, O080, O090, O100, O110), saj v formuli ni eksplicitno določen/naveden dodatek za delovno dobo (C020), ampak je le-ta skrit pod izrazom »pripadajoči dodatki«. Tudi določba tretjega odstavka 19.č člena uredbe ni dovolj jasna: »(3) Za čas, ko javni uslužbenec opravlja dežurstvo, je osnova za izračun bruto urne postavke in pripadajočih dodatkov vrednost plačnega razreda, v katerega je uvrščeno delovno mesto, na katerem se opravlja dežurstvo. Dodatki C100, C110 in C111 se za javne uslužbence upoštevajo v polovični višini. Vsi dodatki se za čas dežurstva prek polnega delovnega časa izračunavajo glede na dejansko število opravljenih ur. Položajni dodatek (C010) in dodatek za dvojezičnost (C050 ali C051 ali C052) se upoštevata le, če sta določena za delovno mesto, na katerem se opravlja dežurstvo.«

Javnim uslužbencem pa v času dežurstva na dežurnem delovnem mestu pripada dodatek za delovno dobo (kar izhaja iz »[Pojasnila v zvezi z novo ureditvijo dežurstva za javne uslužbence](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mpju.gov.si/pageuploads/DPJS/Dopisi_organom/Dezurstvo_09022011-ven.doc.DOC)«, ki ga je dne 11.2.2011 pripravilo Ministrstvo za javno upravo in je objavljeno na spletni strani ministrstva: <http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/place_v_javnem_sektorju/dodatki/>). Ker pa so inšpektorji v nadzorih ugotovili, da nekateri uporabniki proračuna dodatka za delovno dobo ne vključujejo v obračun plače dela preko polnega delovnega časa in ker ta v formuli ni eksplicitno določen, smo Ministrstvu za javno upravo predlagali, da naj ob prvi naslednji spremembi Uredbe o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju poskrbijo za dopolnitev oziroma spremembo uredbe tako, da bo v formuli za obračun dežurstva določen/naveden tudi dodatek za delovno dobo.

Inšpektorji so v sistemskih inšpekcijskih nadzorih v javnih zdravstvenih zavodih (ko so nadzirali izplačevanje dodatkov za mentorstvo, dežurstvo in delo preko polnega delovnega časa) ugotovili precej nepravilnosti, ki se ponavljajo v mnogih zavodih in ker predvidevamo, da so podobne nepravilnosti lahko prisotne tudi v drugih zavodih (ki niso bili vključeni v izvedbo inšpekcijskih nadzorov), smo Ministrstvo za zdravje seznanili z ugotovitvami v inšpekcijskih nadzorih in ministru predlagali, da naj na napačno prakso opozori tudi ostale zdravstvene zavode ter da naj ministrstvo prouči, na kakšen način lahko ministrstvo pomaga zdravstvenim zavodom k večji urejenosti te problematike.

# ZAKLJUČNE UGOTOVITVE IN PREDLOGI

* IJS je v letu 2018 deloval v skladu s sprejetim načrtom dela za to leto. V reševanje je prejel 834 različnih zadev, rešil pa jih je 885. Število rešenih zadev za okoli 7 % višje, kot je bilo načrtovano v načrtu dela. V primerjavi z letom 2017 je bilo število prejetih pobud približno enako, medtem je bilo število rešenih zadev za okoli 10 % manjše. Manjši obseg rešenih zadev je predvsem posledica tega, da je ob odhodu ene inšpektorice preteklo do nadomestne zaposlitve približno pol leta, kar ob majhnem številu inšpektorjev pomeni precejšen izpad. Pomembno pa je na manjši obseg rešenih zadev vplivalo tudi to, da je IJS v letu 2018 izvedel nekaj obsežnih sistemskih nadzorov, ki so terjali precej časa za izvedbo nadzorov.
* Ne glede na to pa je bilo število rešenih zadev za okoli 6 % večje od števila prejetih pobud, tako da se je število nerešenih zadev ob koncu leta znova zmanjšalo. To zlasti velja za ISJU, kjer sedanja kadrovska zasedba (ob sedanjem trendu gibanja prejetih pobud) že omogoča hitrejše odzivanje na prejete pobude. Bistveno skrajšan čas za reševanje pobud je bil dosežen tudi v UI, kjer pa zlasti zaradi zaostankov iz preteklosti s sedanjim številom inšpektorjev vseh pobud še ni možno reševati dovolj ažurno.
* Problematika pri izvajanju inšpekcijskega nadzora se med leti bistveno ne spreminja. UI najpogosteje v svojih nadzorih ugotavlja kršitve rokov za odločanje po ZUP (24,6% ugotovljenih kršitev ZUP) in kršitev načela ekonomičnosti (23,6%), neodgovarjanje na dopise strank (30,8% kršitev UPP) in neposredovanje informacij javnega značaja prosilcem na podlagi ZDIJZ (44,4% kršitev ZDIJZ). Tudi v sistemskih nadzorih, ki jih je v letu 2018 izvedla UI na dveh ministrstvih, na upravnih enotah in na Zavodu RS za zaposlovanje, je najbolj izstopalo dolgotrajno vodenje postopkov in posledične kršitve instrukcijskih rokov za odločanje.
* ISJU pa pri nadzorih največkrat ugotovi kršitve pri sistemizacijah delovnih mest (36,2% vseh kršitev ZJU), pri izvedbi postopka javnega natečaja (23,4% kršitev ZJU) ter pri določitvi in izplačilih plač (43 % vseh kršitev ZSPJS). V sistemskih nadzorih, ki jih je v letu 2018 izvajala ta inšpekcija, pa so inšpektorji odkrili precej nepravilnosti pri izplačevanju dodatkov za mentorstvo ter pri izplačilih za dežurstvo in delo preko polnega delovnega časa v javnih zdravstvenih zavodih.
* Na področju delovanja UI so bile kršitve v povprečju ugotovljene v 98 % rešenih zadev, kar je več kot v letu 2017 (63 %). Delež kršitev se je povečal pri vseh področjih nadzora, tako v zadevah s področja ZUP kot v zadevah s področja ZDIJZ in UPP.
* Na področju delovanja ISJU se je delež kršitev zmanjšal, saj so bile kršitve ugotovljene v povprečju v 58 % rešenih zadev (v letu 2017 v 70% zadevah), pri čemer je bil najvišji delež s področja nadzora ZJU (60%).
* Tudi v letu 2018 je IJS na podlagi ugotovitev iz nadzorov dal več pobud pristojnim organom, katerih cilj je bil, da bi z ukrepi na sistemski ravni odpravili vzroke za nekatere nepravilnosti oziroma zmanjšali tveganje za njihovo nastajanje. Ugotavljamo, da nekateri organi na podlagi teh pobud sprejmejo ukrepe iz svoje pristojnosti, ki po njihovi presoji lahko izboljšajo stanje, medtem ko nekateri organi na pobude ne reagirajo oziroma IJS v zvezi s tem ne podajo nobene povratne informacije. Ne glede na to, da pobude IJS za naslovne organe niso v ničemer zavezujoče, menimo, da bi odprava sistemskih pomanjkljivosti, na katere večkrat opozorimo, lahko prispevala k bolj zadovoljivemu stanju pri spoštovanju zakonodaje.
* IJS je aktivno sodeloval pri pripravi podlag za skupni informacijski sistem za podporo delovanju vseh inšpekcijskih služb, vendar je realizacija projekta znova zastala. IJS je zato kot začasno rešitev v letu 2018 vzpostavil svoj informacijski sistem, ki omogoča statistično spremljanje dela inšpektorata in daje najbolj nujno podlago za načrtovanje in spremljanje dela, vendar še vedno predlaga, da se čimprej pristopi k uvedbi informacijskega sistema za vse inšpekcijske službe, ki bo zagotavljal celovito informacijsko podporo inšpekcijskim postopkom.
* Ob zaključku ponovno poudarjamo, da so pravne podlage za delovaje obeh inšpekcij še naprej pomanjkljive, saj za njuno delovanje ne velja večina določb ZIN-1, ki ureja postopek inšpekcijskega nadzora in možnosti izrekanja ukrepov. Podlago za delovanje in izrekanje ukrepov predstavljajo le materialni predpisi, katerih izvajanje nadzorujejo inšpektorji obeh inšpekcij, katerih določbe pa so zelo skope in v nekaterih primerih zmanjšujejo možnosti za učinkovito izvajanje nadzora. Zato predlagamo, da se z ustreznim zakonom podrobneje uredijo podlage za ukrepanje in postopek nadzora ali pa razširi veljavnost ZIN-1 tako, da bi se za obe inšpekciji uporabljal večji del zakona.

Številka: 010-5/2018/2

Datum: 12.3.2019

mag. Robert Lainšček Lidija Apohal Vučković

vodja sektorja za upravno inšpekcijo glavna inšpektorica

Duša Pokeržnik

vodja sektorja za sistem javnih

uslužbencev in plačni sistem

1. Prikazano je povprečno efektivno število, saj v posameznih letih vsi inšpektorji niso bili zaposleni celo leto. V letu 2018 je bila od 7 inšpektorjev ena inšpektorica zaposlena samo šest mesecev, zato je v statistiki prikazano efektivno 6,50 inšpektorjev v UI. [↑](#footnote-ref-1)
2. Prikazano je povprečno efektivno število, saj v posameznih letih vsi inšpektorji niso bili zaposleni celo leto. V letu 2018 je bila od 7 inšpektorjev ena inšpektorica zaposlena samo enajst mesecev, zato je v statistiki prikazano efektivno 6,92 inšpektorjev v ISJU. [↑](#footnote-ref-2)
3. Upoštevani so nadzori, ki so bili uvedeni v letu 2018 (ne glede na datum zaključka zadeve). [↑](#footnote-ref-3)
4. Podatki ZRSZ, julij 2018. [↑](#footnote-ref-4)