



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA ZUNANJE ZADEVE

Prešernova cesta 25, 1000 Ljubljana

T: 01 478 2000
F: 01 478 2340, 01 478 2341
E: gp.mzz@gov.si
www.mzz.gov.si

MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO
Inšpektorat za javni sektor
Tržaška cesta 21
1000 LJUBLJANA - DOSTAVA



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO
INŠPEKTORAT ZA JAVNI SEKTOR

| | | |
|------------------|-----------------|------------|
| 1.6.06.2017 | | 32-07 |
| Prejeto: | | Sig. znak: |
| Vredn.: | Priloge: | |
| Številka zadeve: | 0611-52/2017/13 | |
| V vrednost: | | |

Številka: 061-1/2017/4
Datum: 14.06.2017

Zadeva: Zapisnik o opravljenem inšpekcijskem pregledu - UGOVOR
Zveza: Zapisnik št. 0611-52/2017/12 z dne 7. 6. 2017

I.

Ministrstvo za zunanje zadeve (MZZ) je dne 9. 6. 2017 prejelo **Zapisnik o opravljenem inšpekcijskem pregledu št. 0611-52/2017/12 z dne 7. 6. 2017.**

V zakonitem roku posredujemo **ugovor zoper zapisnik v delu, kjer se ne strinjamo z ugotovitvami inšpekcije:**

Poglavje III (Ugotovitve inšpektorice za sistem javnih uslužbencev), točka: 3.1 November 2015)

Na strani 6 v zapisniku, kjer inšpektorica ugotavlja:

"MZZ ni predložilo dokumentacije, da je bila javnima uslužbenkama Špeli Lajmiš in Vlasti Vivod pripravljenost v novembru pisno posebej odrejena (Razlaga 46. člena KPJS). Pripravljenost mora biti odrejena konkretnemu zaposlenemu za konkretno obdobje. Do dodatka za čas stalne pripravljenosti javni uslužbenki zato nista upravičeni in morata dodatek vrniti skladno s 3.a členom ZSPJS.

Inšpektorica dodatno pojasnjuje, da sklep z dne 31. 7. 2012 ni ustrezna pravna podlaga, saj se nanaša na "zaposlene v ožjem Kabinetu ministra", ti pa niso niti določeni niti določljivi. Zato na njegovi podlagi sploh ne more biti znano, katerim javnim uslužbencem kabineta naj bi bila v določenem mesecu vnaprej odrejena pripravljenost (in katerim ne). Poimensko namreč niso navedeni in ravno tako ni znano, kateri poimensko določeni javni uslužbenci sodijo v "ožji" in kateri v "širši" Kabinet ministra. Vsekakor niti uslužbenci "ožjega" Kabineta ministra, tudi če bi bil ta določen (sestava kabineta od vseh notranje-organizacijskih enot najbolj varira, saj se avtomatično zamenja z vsakim ministrom), vse od leta 2012 ne morejo biti noč in dan v pripravljenosti, saj je treba upoštevati tudi njihovo

pravico do odmorov in počitkov na eni strani in po drugi strani odsotnost z dela kot sta npr. letni dopust in bolniški stalež. Nadalje, MZZ se smiselno sicer sklicuje, saj je bila pripravljeno in dosegljivo Špeli Lajmiš in Vladi Vivod dejansko potrebna glede na aktualno problematiko (slednja bi, če bi bila obrazložena, lahko vsebinsko utemeljila pripravljeno). Ne upošteva pa, da bi po Navodilu pripravljeno morali po nalogu ministra ali vodje kabineta (Vivodovi bi kot vodja Kabineta ministra po pooblastilu nalog moral izdati minister) (takega naloga MZZ ni predložilo) in da je po Navodilu podlaga za izplačilo pripravljeno v notranji službi mesečni razpored dežurstva, odobren s strani vodje notranje-organizacijske enote (takega potrjenega razporeda MZZ ni predložilo). Dodatno inšpektorica ugotavlja, da Kabinet ministra v dveh predloženih depešah generalnega sekretarja, ki vsebujeta razpored dežurstev strokovnih služb, ni naveden in da je bil v notranje-organizacijskih enotah, ki so navedene, hkrati dežuren po en javni uslužbenec. MZZ skratka ni listinsko izkazalo, da je bila javnima uslužbenkama pripravljeno pisno odredjena."

Poglavje III (Ugotovitve inšpektorice za sistem javnih uslužbencev), točka: 3.2 November 2016

Na strani 7 v zapisniku, kjer inšpektorica ugotavlja:

" MZZ ni predložilo dokumentacije, da je bila javni uslužbenki Špeli Lajmiš pripravljeno v novembru pisno posebej odredjena (Razlaga 46. Člena KPJS). Do dodatka za čas stalne pripravljeno zato ni upravičeno in mora dodatek vrniti skladno s 3.a členom ZSPJS. "

II.

V nadaljevanju posredujemo razloge za ugovor.

Inšpektorica je pravilno navedla pravno podlago, ki jo MZZ uporablja za odredjanje in izplačilo dodatka za stalno pripravljeno, tj. 32. člen ZSPJS, 46. člen KPJS, Uredba o delovnem času v državni upravi, 47. in 48. člen Zakona o zunanjih zadevah ter 136. člen Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v MZZ. Podrobneje operativno izvajanje pripravljeno ureja tudi notranji akt MZZ (Navodilo o dežurstvu v Ministrstvu za zunanje zadeve z dne 21. 1. 2011), ki določa, da se v notranji službi opravljajo splošna in posebna dežurstva. Med posebna dežurstva se uvrščajo tudi javni uslužbenci v Kabinetu ministra, na katera se nanaša ugovor, saj 5. člen navodila določa, da ga opravljajo v skladu z delovnimi potrebami po nalogu ministra ali vodje kabineta. To posebno dežurstvo, ki ga opravljajo uslužbenci Kabineta ministra, je izjemno pomembno za področje zunanje politike, kjer se raznovrstni dogodki in aktivnosti, ki bistveno vplivajo na izvajanje zunanje politike Republike Slovenije, ne ozirajo na redni delovni čas v Sloveniji ali dan v tednu. V mednarodnem okolju je takojšen in velikokrat tudi usklajen odziv z drugimi državami nujen in vključuje nujne naloge usklajevanja, priprave nujnih odzivov in stališč Republike Slovenije v primerih rednih in izrednih dogodkov, kriznega upravljanja, predvsem pa je pomemben za zaščito slovenskih državljanov in slovenskih interesov v tujini. Diplomatska predstavništva in konzulati RS v tujini kot tudi sedeži nekaterih mednarodnih organizacij (npr. OZN v New Yorku) delujejo v različnih časovnih pasovih in velikokrat za odločanje potrebujejo hiter neposredni kontakt s prestolnico, prav tako je potrebno stalno vzdrževati stik s kabineti zunanjih ministrov drugih držav, ter z najvišjimi

predstavniki mednarodnih organizacij in z v RS akreditiranimi tujimi diplomatskimi predstavniki.

Inšpektorica po naši oceni neupravičeno ugotavlja, da MZZ ni predložilo dokumentacije, da je bila javnima uslužbenkama Špeli Lajmiš in Vlasti Vivod pripravljenost v novembru 2015 pisno posebej odrejena in enako javni uslužbenki Špeli Lajmiš za november 2016 (Razlaga 46. člena KPJS). Meni, da uslužbenki zato do dodatka za čas stalne pripravljenosti nista upravičeni in poziva, da morata dodatek vrniti skladno s 3.a členom ZSPJS.

Uslužbenki v ožjem kabinetu ministra Špela Lajmiš in Vlasta Vivod sta meseca novembra 2015 in uslužbenka Špela Lajmiš meseca novembra 2016 dežurstvo opravljali v obliki pripravljenosti na domu **na podlagi pisne odredbe** - sklepa generalnega sekretarja št. ZKD-1038/12 z dne 31.8.2012 (priloga 1). **Ugotovitve inšpektorice zato niso pravilne iz naslednjih razlogov:**

- sklep je izdal takratni generalni sekretar na podlagi splošnega kadrovskega pooblastila ministra v skladu s 34. členom ZJU, kar pomeni, da je imel generalni sekretar pooblastilo za odrejanje dežurstva tudi za vodjo kabineta ministra, ki sicer naloge opravlja po pooblastilu ministra, saj **splošno pooblastilo velja za vse primere in s tem, ko je minister pooblastil generalnega sekretarja za kadrovske poslovanje, mu je podelil pooblastilo tudi za odrejanje dežurstva vodji kabineta ministra;**
- sklep št. ZKD-1038/12 z dne 31. 8. 2012 se glasi na dežurstvo "zaposlenih v ožjem kabinetu ministra", kar po mnenju inšpektorice pomeni, da ti uslužbenci niso določeni niti določljivi. Tudi navedeno **ne drži**, saj je **pojem "ožji kabinet" določen in določljiv podatek**. MZZ je inšpektorici z dopisom št. O239-1/2017 z dne 29.5.2017 že posredovalo seznama s sistemizacijo delovnih mest z zasedbo Kabineta ministra tj. "ožji kabinet" na dan 1.11.2015 in na dan 1.11.2016, iz katerih je jasno razvidno, kateri uslužbenci so bili na določena datuma razporejeni na delovna mesta v kabinetu ministra. Akt o notranji organizaciji, sistemizaciji in delovnih mestih v MZZ (priloga 2) v 8. členu določa naloge, ki jih opravljajo uslužbenci, ki so razporejeni neposredno v Kabinet ministra, od 9. do 12. člena pa naloge, ki jih opravljajo uslužbenci v službah Kabineta ministra (v Službi za odnose z javnostmi, Službi za odnose z Vlado in Državnim zborom, Službi za notranjo revizijo, Projektni enoti za arbitražni postopek in mejo s Hrvaško), ki se štejejo pod "širši kabinet". V 13. členu je določeno, da poleg navedenih služb in projektne enote znotraj **"širšega kabineta"** delujeta tudi Visoka predstavnica za nasledstvo in Glavni diplomatski nadzornik. **Kljub temu, da akt v določbi 8. člena izrecno ne navaja besedne zveze "ožji kabinet", pa ob uporabi sklepanja po nasprotni razlagi (argumentum a contrario) logično pridemo do zaključka, da so vsi uslužbenci, ki niso razporejeni v "širši kabinet" torej del "ožjega kabineta" in posledično popolnoma določeni ter določljivi, zato so tudi poimensko navedeni na seznamih, ki so bili posredovani inšpektorici. Ožji kabinet tako stalno sestavljajo vodja kabineta, trije strokovni sodelavci (za področja: I.**

multilaterale, II. EU in bilaterale ter III. gospodarske diplomacije, kadrovskega, finančnega, protokolarnega in konzularnega vidika delovanja ministrstva) ter dve administrativni sodelavki. Pri tem za MZZ tudi ne drži navedba inšpektorice, da sestava kabineta od vseh notranje-organizacijskih enot najbolj varira, saj je MZZ specifično ministrstvo, v katerem uslužbenci stalno rotirajo med zunanjo in notranjo službo in je v drugih organizacijskih enotah fluktuacija uslužbencev precej višja kot v Kabinetu ministra. Iz izpisa MFRAC se lahko v vsakem trenutku naredi izpis tudi za nazaj, kateri uslužbenci so bili na določen dan razporejeni v ožji kabinet ministra;

- inšpektorica v zapisniku navaja, da se razlaga 46. člena KPJS glasi, "da mora biti pripravljenost uslužbencu **posebej pisno odrejena**", kar pa **ne drži**. Razlaga Kolektivne pogodbe za javni sektor (KPJS), ki je bila objavljena v Uradnem listu RS, št. 11272008 z dne 28.11.2008, se glede dodatka za čas stalne pripravljenosti - 46. člena KPJS glasi: "stalna pripravljenost mora biti pisno odrejena" **brez besede "posebej", zato gre tukaj po naši oceni za širjenje razlage s strani inšpektorice, ki nima ustrezne podlage v uradni razlagi 46. člena KPJS;**
- **uslužbenki v Kabinetu ministra, sta imeli pripravljenost odrejeno pisno**, kar povsem ustreza načinu kot se glasi razlaga 46. člena Kolektivne pogodbe za javni sektor, zato **je pogoj obličnosti s tem bil v celoti izpolnjen**. Pri tem želimo še pojasniti, da ugotovitev inšpektorice, da dežurstvo kabineta ministra ni objavljeno v depešah, ki jih sicer objavlja generalni sekretar glede ostalih dežurtev, nima nobene teže za ta primer, saj gre pri tem samo za način, kako Generalni sekretariat MZZ obvešča zaposlene o dežurnih uslužbencih na delovnih področjih, ki so pomembni za celotno ministrstvo (splošno dežurstvo, protokol, informacijska tehnologija, prevajalska služba, konzularna služba, vozni park ...). V primeru dežurstva kabineta ministra pa gre za posebno dežurstvo uslužbencev, ki je potrebno za nemoteno delo ministra oz. drugih najvišjih predstavnikov države, zato obveščanje o dežurnih v kabinetu ministra za vse zaposlene v MZZ ni potrebno, saj uslužbenci tega podatka za opravljanje svojega dela ne potrebujejo oziroma vedo, da so svetovalci oziroma strokovni sodelavci v kabinetu ministra stalno dosegljivi na vsem uslužbencem MZZ dostopnih mobilnih telefonskih številkah in e-naslovih;
- dodatno k vprašanju razlage kolektivne pogodbe, iz katere izhaja samo, da mora biti stalna pripravljenost pisno odrejena, ne pa tudi, da mora biti odrejena posebej, za vsakega uslužbenca: do sedaj je ožji Kabinet ministra deloval na način, da so bili vsi uslužbenci seznanjeni z odredbo (sklepom), da se zaradi narave dela kabineta pričakuje njihovo stalno dosegljivost in pripravljenost tudi izven delovnega časa, zaradi varčevalnih ukrepov pa se dodatek ni izplačeval vsem uslužbencem v ožjem kabinetu ministra, ampak samo tistim, katerih pripravljenost in dosegljivost se je glede na aktualno tematiko, dejansko potrebovala. Zaradi racionalnosti je sklep skupinska odredba, kar je popolnoma običajna in pogosto uporabljiva oblika pri odredbah s področja delovnega prava. Kateri uslužbenci kabineta ministra so morali biti za pretekli mesec v pripravljenosti, se navede v potrdilu (evidenci opravljenih ur), ki ga podpiše

minister in se posreduje v Kadrovske službe. Kadrovska služba je na podlagi potrdila, da sta bili uslužbenki meseca novembra 2015 oz. novembra 2016 v pripravljenosti, izvedla izplačilo dodatka. MZZ je inšpektorici potrditev opravljenega dežurstva v obliki pripravljenosti na domu s strani ministra že posredovalo z dopisom št. 0239-1/2017 z dne 29.5.2017;

- v obravnavanih primerih javnih uslužbenk je izplačilo dodatka za pripravljenost tako temeljilo na podlagi pisne odredbe in potrdila, da je bila pripravljenost dejansko opravljena. Delodajalec je odredil, da se dežurstvo v obliki pripravljenosti na domu s strani uslužbenk zagotovi in uslužbenki sta naročilo izvršili, ter zato prejeli izplačilo v višini kot ga določa veljavna zakonodaja. Delodajalec je torej za opravljeno pripravljenost želel izvršiti plačilo in s plačilom ni bil v zmoti, da bi ga lahko zahteval nazaj, kot to odreja inšpektorica, na podlagi 3.a. člena ZSPJS. Za zakonitost odredb je odgovoren delodajalec, v konkretnem primeru je v dobri veri povsem sledil objavljeni razlagi omenjenega 46. člena KPJS, uslužbenki pa nista prav v ničemer prispevali h konkretnemu stanju, ki ga ministrstvu neutemeljeno očita inšpektorica;
- ukrep inšpektorice, ki odreja vračilo prejetih zneskov za opravljeno pripravljenost za javni uslužbenki, je zato v nasprotju s sodbo Vrhovnega sodišča RS op. št. Ips 256/2016 z dne 20. 12. 2016 in posledično tudi z razlago veljavnega 3. a člena ZSPJS v povezavi s to sodbo, ki jo je Ministrstvo z javno upravo posredovalo državnim organom z dopisom št. 0100-219/2017/1 z dne 4. 4. 2017;
- tudi v primeru, da bi pritožbeni organ zavrnil ugovor MZZ glede zahtevane posamične obličnosti sklepa, bi lahko v konkretnem primeru ugotovili samo pomanjkljivost pravne podlage, ne pa tudi, da pravne podlage ni bilo, kot napačno ugotavlja inšpektorica. V takšnih primerih pa ne gre za ničnost, ampak za nepravilnost, ki jo je potrebno odpraviti in velja samo za naprej (ex nunc). 3. a člen ZSPJS napotuje na uporabo splošnih določb civilnega prava, z uporabo teh pravil pa lahko ugotovimo, da v teh primerih ne nastopijo posledice odprave za nazaj, kar pomeni, da delodajalec ne more zahtevati vrnitve izplačanih dodatkov za pripravljenost, ki je bila tudi dejansko opravljena na njegovo zahtevo.

III.

Ob tej priložnosti se želimo zahvaliti Inšpektoratu za javni sektor, da je opravil nadzor nad zakonitostjo izplačil dodatka za stalno pripravljenost, saj ocenjujemo, da je to področje, ki je na državni ravni zakonsko pomanjkljivo urejeno, zato prihaja v praksi do različnega izvajanja, posledično tudi zaradi odsotnosti jasnih navodil oz. usmeritev pristojnih organov, saj od pristojnega ministrstva od začetka uporabe Zakona o sistemu plač v javnem sektorju v letu 2008 do danes, nismo prejeli nobenega navodila ali usmeritve kako v praksi izvajati 32. člen ZSPJS oz. nobenega konkretnega odgovora na vprašanje ali je sistem odrejanja oz. izplačevanja pripravljenost, kot ga izvajamo v MZZ, pravilen.

Nadzor na tem področju je leta 2016 izvajala samo Komisija za preprečevanje korupcije, ki pa nepravilnosti pri MZZ glede izplačevanja dodatka za pripravljenost ni ugotovila, zato je **MZZ v dobri veri nadaljevalo z obstoječo prakso v prepričanju, da je pravilna in zakonita (mnenje KPK v prilogi 3).**

V kolikor pa so vašemu organu ali Inšpektoratu za javni sektor na voljo dobre prakse s tega področja, in posledično enotne usmeritve za vse organe oz. subjekte, za katere velja zakonodaja na tem področju, in bi bile lahko uporabne tudi za primer MZZ, hkrati prosimo, da nas s tem seznanite, saj bi jih želeli uporabiti za izboljšanje sistema kot ga priporoča inšpektorica med ukrepi na strani 8.

Na podlagi navedenega predlagamo, da pritožbeni organ ugotovi ugovoru in odpravi odredbe inšpektorice na str. 8 oz. njene ugotovitve, da za izplačilo dodatka uslužbenkama v ožjem Kabinetu ministra, in podredno tudi vsem ostalim uslužbencem v ožjem Kabinetu ministra (druga alineja odredbe), ni bilo pravne podlage ter odpravi odrejene ukrepe.

S spoštovanjem,



Priloge:

1. Sklep št. ZKD-1038/12 z dne 31. 8. 2012
2. Izpis iz Akta MZZ (od 8. do 13. člena)
3. Mnenje KPK