



**Urad vlade za komuniciranje**

[predlagam.vladi@gov.si](mailto:predlagam.vladi@gov.si)

Številka: 010-5/2012/73  
Datum: 16.8. 2012

**Zadeva: Časovna omejenost zaposlitve v javni upravi - odgovor**  
**Zveza: Vaš dopis številka 092-236/2012/1, z dne 19. 6. 2012**

V zvezi z vašim dopisom št. 092-236/2012/1 z dne 19. 6. 2012, številka predloga 3173: Zaposlitev v javni upravi – časovno omejena, v kateri predlagate, da bi se v javni upravi zaposlovala izključno za določen čas 10 let in po preteku 10 let zaposlilo nove uslužbenke, tako da bi tudi nezaposleni in zaposleni v zasebnem sektorju oziroma vsi državljani imeli možnost, da bi določen čas delali tudi v javni upravi, vam Ministrstvo za pravosodje in javno upravo posreduje naslednji odgovor:

Način sklenitve ter časovno obdobje sklenitve delovnega razmerja v javni upravi ureja Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A in 69/08 – ZZavr-E; v nadaljnjem besedilu: ZJU). Za zaposlovanje v javnem sektorju veljajo določene posebnosti, saj javni uslužbenci s svojim delom uresničujejo javni interes, za njihovo opravljeno delo pa se zagotavljajo javna sredstva, ki se lahko uporabljajo le za namene, določene v predpisih. Zato so omejitve avtonomije pogodbenih strank, javnega uslužbenca in delodajalca, v javnem sektorju večje kot v zasebnem. Delodajalec javnemu uslužbencu tako ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot je to določeno z zakonom, podzakonskim predpisom ali s kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenil javna sredstva (tretji odstavek 16. člena ZJU). V državnih organih in upravah lokalnih skupnosti predstojnik ne sme sprejeti odločitve, ki bo zagotavljala javnemu uslužbencu manjše ali večje pravice oziroma manj ali bolj ugodne pogoje dela, kot so določeni s predpisi s področja delovnega prava in kolektivnimi pogodbami, če zakon ne določa drugače (92. člen ZJU).

Med uradniškimi načeli v drugem delu ZJU, ki se uporablja za urejanje uslužbenskih razmerij za zaposlene javne uslužbenke v državnih organih in v lokalnih skupnostih, torej v javni upravi, na kar se nanaša tudi predlog št. 3173, je posebej določeno načelo javnega natečaja. Pri tem načelu gre dejansko za izpeljavo načela enakopravne dostopnosti za uradnike v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Javni natečaj je mehanizem, ki zagotavlja na eni strani objektivnejšo izbiro uradnikov in na drugi strani omogoča neizbranim kandidatom pritožbo in sodno varstvo. Javni natečaj, ki ga za zaposlitev v upravnih službah zahteva Ustava RS, je

urejen tako, da se zahteva vnaprejšnja določitev meril za izbiro in izvedba dokaj formaliziranega postopka, na koncu pa izdaja obrazložene odločbe. Neizbrani kandidati imajo možnost pritožbe in sodnega varstva.

ZJU določa, da o novi zaposlitvi odloča predstojnik, in sicer v primeru trajnega ali začasnega povečanja obsega dela, ki ga ni mogoče opravljati z obstoječim številom javnih uslužbencev. Nove zaposlitve so odvisne od razpoložljivih finančnih sredstev in od predvidenih in prostih delovnih mest v sistemizaciji. Nova zaposlitev mora biti predvidena v kadrovskem načrtu organa.

ZJU nadalje določa, da javni uslužbenec sklene delovno razmerje za nedoločen čas, razen v primerih, ki jih določa ZJU ali področni zakon, ki ureja delovna razmerja javnih uslužbencev v organih na določenem področju. Določbe pogodbe o zaposlitvi, ki omejujejo čas trajanja delovnega razmerja v nasprotju z zakonom, so nične (54. člen ZJU). Za takšno ureditev, torej sklenitev pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, ni pravilo samo v javnem sektorju in javni upravi, temveč je eno od temeljnih pravil naše splošne delovno pravne zakonodaje v Zakonu o delovnih razmerjih. Tudi po splošni delovno pravni zakonodaji je namreč pravilo sklepanja pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas, delovno razmerje za določen čas je možno skleniti le v primerih, ki so določeni v 52. členu Zakona o delovnih razmerjih. Ne glede na omejitve iz tega člena lahko za določen čas sklepa pogodbo o zaposlitvi le manjši delodajalec, če je tako določeno s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti.

Izjeme, kdaj je možno sklepati delovno razmerje za določen čas v javni upravi, so določene v uslužbenski zakonodaji in sicer:

- za delovna mesta, vezana na osebno zaupanje funkcionarja (npr. delovna mesta v kabinetu ministra),
- za nadomeščanje začasnega odsotnega javnega uslužbenca, za strokovna dela, ki se organizirajo kot projekti z omejenim časom trajanja ter v primerih začasnega povečanja obsega javnih nalog, ki po svoji naravi traja določen čas in ga ni mogoče opraviti z obstoječim številom javnih uslužbencev,
- za opravljanje pripravništva,
- za najvišje položaje v upravi (generalni direktor, direktor organa v sestavi ministrstva, generalni sekretar, predstojnik vladne službe, načelnik upravne enote, direktor občinske uprave),
- v primeru, ko je upravičeno pričakovati, da se bo zaradi objektivnih okoliščin po določenem času obseg javnih nalog zmanjšal.

Za sklenitev delovnega razmerja v javni upravi na uradniškem delovnem mestu, kjer uradniki opravljajo javne naloge, to so naloge, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa velja poseben postopek zaposlovanja preko javnih natečajev, medtem ko se za sklenitev delovnega razmerja na strokovno-tehničnem delovnem mestu uporabljajo določbe Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 52/2003 in spremembe, v nadaljevanju ZDR). Za zaposlitev na strokovno-tehničnem delovnem mestu zadostuje namreč zgolj objava prostega delovnega mesta. ZDR ureja objavo prostih delovnih mest (23. člen ZDR) in določa, da mora delodajalec, ki zaposluje nove delavce, prosta delovna mesta javno objaviti, objava pa mora vsebovati pogoje za opravljanje dela in rok za prijavo, ki ne sme biti krajši od osmih dni. V četrtem odstavku istega člena je tudi določeno, da mora delodajalec, ki ima zaposlene delavce za določen čas oziroma s krajšim delovnim časom in zaposluje na prosta delovna mesta za nedoločen čas oziroma s polnim delovnim časom, o prostih delovnih mestih oziroma o javni objavi prostih delovnih mest pravočasno obvestiti delavce na oglasnem mestu na sedežu delodajalca.

V 23. členu Zakona o delovnih razmerjih je torej vsebovan element ustavno varovane svobode dela (49. člen Ustave RS), ki se odraža v pravici do enake dostopnosti do vsakega delovnega mesta pod enakimi pogoji. Ustavno določilo je torej mogoče realizirati smo, če so razpoložljiva delovna mesta objavljena. Obveznost javne objave se nanaša na zaposlovanje samo novih delavcev in ne na zaposlitev že zaposlenih delavcev pri delodajalcu na podlagi spremenjenih okoliščin.

Med uradniškimi načeli v drugem delu ZJU, ki se uporablja za urejanje uslužbenskih razmerij za zaposlene javne uslužbenke v državnih organih in v lokalnih skupnostih, pa je posebej določeno načelo javnega natečaja. Pri tem načelu gre dejansko za izpeljavo načela enakopravne dostopnosti za uradnike v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Javni natečaj je mehanizem, ki zagotavlja na eni strani objektivnejšo izbiro uradnikov in na drugi strani omogoča neizbranim kandidatom pritožbo in sodno varstvo. Javni natečaj, ki ga za zaposlitev v upravnih službah zahteva Ustava, je urejen tako, da se zahteva vnaprejšnja določitev meril za izbiro in izvedba dokaj formaliziranega postopka, na koncu pa izdaja obrazložene odločbe. Neizbrani kandidati imajo možnost pritožbe in sodnega varstva v upravnem sporu.

Javni natečaj torej zagotavlja enakopraven dostop do vseh služb v upravi pod enakimi pogoji in zagotavlja izbiro strokovno usposobljenih kadrov. Javni natečaj predpostavlja naslednje elemente: objava prostega delovnega mesta, razumen rok za prijave, izbirni postopek z vnaprej določenimi merili, obrazložena izbira. Zgolj formalna objava delovnega mesta ne zadošča, saj z njo še ni zadoščeno navedenima namenoma instituta javnega natečaja. Merila morajo biti razumna in legitimna - zasledovati morajo navedena namena instituta javnega natečaja. To pomeni, da morajo biti merila naravnana tako, da bo izbran kandidat, ki je po svoji strokovni usposobljenosti najprimernejši, oziroma kandidat, ki bo največ prispeval k učinkovitemu in uspešnemu delu organa.

Kot že povedano, je postopek pred novo zaposlitvijo kot tudi postopek izvedbe javnega natečaja in način izbire strokovno najprimernejšega kandidata precej natančno urejen tako v ZJU kot tudi v Uredbi o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih (Uradni list RS, št. 39/06 in 104/10). Predstojnik pred sprejetjem odločitve o novi zaposlitvi najprej preveri, ali je mogoče prosto delovno mesto zasesti s premestitvijo javnega uslužbenca iz istega organa. Nato se izvede interni natečaj v organih državne uprave ali tudi v drugih državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, pod pogojem, da se državni organi in lokalne skupnosti tako dogovorijo. Za učinkovito delovanje notranjega trga delovne sile se je na spletni strani Ministrstva za javno upravo oblikoval interni trg dela, katerega glavni namen je združitev podatkov o stopnji in smeri izobrazbe ter delovnih izkušnjah razpoložljivih javnih uslužbencev za premestitev v drug organ, o izobrazbi, delovnih izkušnjah in delovnem področju javnih uslužbencev, ki iščejo premestitev v drug organ, o objavljenih javnih natečajih, o objavah organov v zvezi z delom v projektnih skupinah in drugih objavah v zvezi s kadrovskimi potrebami. V primeru, da javni uslužbenec, ki je uvrščen na interni trg dela ustreza pogojem za zasedbo prostega delovnega mesta in ima po oceni predstojnika ustrezna znanja, veščine in sposobnosti, se ga lahko premesti v skladu s 17. členom te uredbe.

Zaradi specifik zaposlitve je tudi odgovornost javnega uslužbenca za opravljeno delo strožja. Ministrstvo za pravosodje in javno upravo s tem v zvezi pojasnjuje, da je le ta v javni upravi celovitejša in podvržena nenehnemu nadzoru tako javnosti kot ustreznim institucijam, ki nadzirajo in kontrolirajo delo javnih uslužbencev. Posebna narava dela javnih uslužbencev v javni upravi (zaposleni prihajajo v stik s strankami, sodelujejo pri odločanju o pravicah in obveznostih pravnih subjektov, ravnaajo z dokumentiranim gradivom, imajo dostop do evidenc, ki vsebujejo osebne in druge podatke ter zaupno gradivo, itd.) narekuje tudi strožje sankcije zaradi neopravljenega ali slabo opravljenega dela na delovnem mestu. Tako ZJU določa (159. člen ZJU), da je javni uslužbenec nesposoben za svoje uradniško delovno mesto oziroma strokovno-

tehnično delovno mesto, če ne dosega pričakovanih delovnih rezultatov. Uradnik je nesposoben za položaj, če organ oziroma organizacijska enota, ki jo vodi, ne dosega pričakovanih delovnih rezultatov, ki bi zagotavljali kakovostno in učinkovito delovanje organa oziroma organizacijske enote v skladu s programom dela organa in če na delovnem področju organa oziroma organizacijske enote, ki jo vodi, prihaja do ponavljajočih napak pri poslovanju oziroma če pride do težje napake pri poslovanju. Šteje se, da javni uslužbenec oziroma organ ali organizacijska enota ne dosega pričakovanih delovnih rezultatov, če ne opravlja dela v določenih ali dogovorjenih rokih oziroma naloženega dela ne opravlja strokovno in kakovostno. Šteje se, da uradnik ni nesposoben za položaj, če dokaže, da je s skrbnostjo dobrega strokovnjaka storil vse, kar je bilo v njegovi pristojnosti, da bi preprečil, odpravil oziroma odvrnil slabo delovanje oziroma napake.

Nenazadnje pa moramo za konec izpostaviti še nedavno sprejet Zakon za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12, v nadaljevanju ZUJF), ki določa omejitev zaposlovanja. ZUJF določa, da je ne glede na veljavne standarde in normative za posamezne dejavnosti javnega sektorja in ne glede na sprejete kadrovske načrte, programe dela, poslovne in finančne načrte posameznega proračunskega uporabnika, kot jih določajo predpisi za posamezne dejavnosti javnega sektorja, zaposlovanje dovoljeno le pod pogoji, ki jih določa ta zakon. Zaposlovanje je dovoljeno na podlagi soglasja, ki ga mora uporabnik proračuna pridobiti pred začetkom postopka zaposlitve in sicer na podlagi zahteve v naslednjih primerih:

- če je zaposlitev za nedoločen čas, s katero se nadomesti javnega uslužbenca, ki mu je prenehalo delovno razmerje, nujno potrebna za izvajanje nalog posameznega uporabnika proračuna, ali
- če je zaposlitev nujno potrebna za izvajanje nalog posameznega uporabnika proračuna in gre za zaposlitev za določen čas, ali
- če gre za zaposlitev, ki je posledica povečanega obsega programa ali izvajanja novega programa ali ustanovitve novega proračunskega uporabnika, ali
- če uporabnik proračuna izkaže, da bo kljub zaposlitvi nominalno zmanjšal stroške dela v tekočem letu v primerjavi s stroški dela preteklega leta, ali
- če gre za zaposlitev, ki je financirana iz prihodkov tržne dejavnosti, ali
- če gre za izvajanje posameznega projekta za čas trajanja projekta, če so za njegovo izvedbo zagotovljena tudi sredstva za plače zaposlenih (183. člen ZUJF).

Ta omejitev bo veljala do vključno leta, ki sledi letu, v katerem gospodarska rast preseže 2,5 odstotka bruto domačega proizvoda.

Glede na pojasnjen način zaposlovanja v javni upravi, upošteva v Zakonu o uravnoteženju javnih financ določene omejitve zaposlovanja v javnem sektorju, Ministrstvo za pravosodje in javno upravo meni, da bi bili v predlogu 3173 predlagani ukrepi v smislu časovne omejenosti zaposlitev v javni upravi, upošteva splošna delovno pravna pravila zaposlovanja, to je zaposlovanje za nedoločen čas, nemogoče uvesti in bi bila tudi finančno neracionalna glede na postopke zaposlovanja. Tudi napovedane spremembe splošne delovno pravne zakonodaje, ki jo pripravlja resorno pristojno Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, ne gredo v smeri splošnega zaposlovanja za določen čas, temveč v smeri uvedbi enotne pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, čemur se bo v primeru uveljavitve teh sprememb, prilagodilo tudi zaposlovanje v javni upravi.

Mojca Ramšak Pešec  
v.d. generalne direktorice