



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA PRAVOSODJE IN JAVNO UPRAVO

Župančičeva 3, 1000 Ljubljana

T: 01 369 52 00
F: 01 369 57 83
E: gp.mp@gov.si
www.mp.gov.si

Urad vlade za komuniciranje

predlagam.vladi@gov.si

Številka: 010-478/2012-2
Datum: 22. 10. 2012

Zadeva: Pogodbena dela zaposlenih v javni upravi – odgovor
Zveza: vaš dopis št. 092-358/2012-1 z dne 16. 10. 2012

Ministrstvo za pravosodje in javno upravo v nadaljevanju posreduje odgovor na predlog državljana št. 3628: Pogodbena dela zaposlenih v javni upravi. Državljan ugotavlja, da lahko redno zaposleni javni uslužbenci v javni upravi ali družbi v državni lasti podobna dela, kot jih opravljajo v dopoldanskem času, popoldne opravljajo še preko s.p. in predlaga odpoved ene izmed obeh pogodb.

Ker je so v predlogu zelo na splošno določeni subjekti, za katere naj bi predlagana ureditev veljala, to so »redno zaposleni v javni upravi ali družbi, ki je v državni lasti«, Ministrstvo za pravosodje in javno upravo uvodoma pojasnjuje, da je v drugem odstavku 2. člena Zakona 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) določeno, da javni sektor sestavljajo:

- državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti;
- javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi;
- druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

Javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, niso del javnega sektorja po ZJU.

V zvezi z morebitno prepovedjo opravljanja dodatne dejavnosti se za javne uslužbenke, razen tistih, ki delo opravljajo na uradniških delovnih mestih v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, uporabljajo določbe Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 42/02, v nadaljevanju ZDR), ki v 35. členu ureja prepoved škodljivega ravnanja ter določa, da se je delavec dolžan vzdržati vseh ravnanj, ki glede na naravo dela, ki ga opravlja pri delodajalcu, materialno ali moralno škodujejo ali bi lahko škodovala poslovnim interesom delodajalca. Prepoved škodljivega ravnanja se torej nanaša tako na povzročitev materialne ali moralne škode kot tudi drugih ravnanj, ki škodujejo ali bi lahko škodovala poslovnim interesom delodajalca. Ni torej nujno, da škoda dejansko nastane. Zadostuje že verjetnost, da bi lahko neko dejanje delodajalcu škodovalo. Nadalje ZDR v 32. členu izrecno določa, da mora delavec upoštevati zahteve in navodila delodajalca v zvezi z izpolnjevanjem pogodbenih in drugih

obveznosti iz delovnega razmerja, pri čemer so s predmetnim vprašanjem povezane predvsem določbe ZDR, ki urejajo prepoved konkurence. Konkurenčna prepoved pomeni, da delavec ne sme brez pisnega soglasja delodajalca za svoj ali tuj račun opravljati del oziroma sklepati poslov, ki sodijo v dejavnost, ki jo dejansko opravlja delodajalec in bi lahko pomenili za delodajalca konkurenco. Smisel konkurenčne prepovedi je varovanje delodajalčevega poslovnega interesa, zato bo delavec lahko opravljal takšna dela, če bo delodajalec s tem pisno soglašal.

Glede prepovedi opravljanje dejavnosti in konflikta interesov za uradnike in tudi uradnike na položajih pa se uporablja 100. člen ZJU. V prvem odstavku tega člena je določeno, da uradnik ne sme opravljati dejavnosti, če je dejavnost v nasprotju s konkurenčno klavzulo po zakonu, ki ureja delovna razmerja; če bi opravljanje dejavnosti lahko vplivalo na nepristransko opravljanje dela; če bi pri opravljanju dejavnosti lahko zlorabil informacije, do katerih ima dostop pri opravljanju nalog v službi in ki niso javno dostopne; če je opravljanje dejavnosti v škodo ugleda organa. V drugem odstavku 100. člena ZJU je določena dolžnost obveščanja, v kolikor uradnik začne opravljati dejavnosti, za katero meni, da bi bila ali bi utegnila biti v nasprotju s prvim odstavkom. Opravljanje take dejavnosti prepove predstojnik s sklepom, kar ureja tretji odstavek. Izjeme dolžnosti sporočanja in omejitev predstavljajo v skladu s četrtem odstavkom 100. člena ZJU znanstveno in pedagoško delo, delo v kulturnih, umetniških, športnih, humanitarnih in drugih podobnih društvih in organizacijah, dela na publicističnem področju in za članstvo oz. delovanje v političnih strankah. Za uradnike na položajih delovnih mestih (generalni direktor, generalni sekretar, predstojnik organa v sestavi, predstojnik vladne službe, načelnik upravne enote ali direktor občinske uprave) pa je v petem odstavku 100. člena ZJU dodatno določeno, da ne smejo opravljati pridobitnih dejavnosti, razen znanstvenega, raziskovalnega, pedagoškega, umetniškega in publicističnega dela oz. kulturne dejavnosti. V šestem odstavku iste zakonske določbe pa je nadalje določeno še, da pravne osebe, v katerih ima uradnik na položaju ali njegov zakonec, sorodnik v ravni vrsti oziroma sorodnik v stranski vrsti do tretjega kolena več kot 20 % delež, ne smejo poslovati z organom, v katerem uradnik dela. V navedenih primerih se takšno sodelovanje lahko prepove, vendar javnemu uslužbencu na položajnem uradniškem delovnem mestu, pri čemer pa civilna sankcija ničnosti zadane tudi pravne osebe, v katerih ima javni uslužbenec in druge osebe, naštetje v omenjeni zakonski določbi, več kot 20 % delež.

Za odločitve v zvezi z vprašanjem opravljanja drugih dejavnosti poleg opravljanja nalog na uradniškem delovnem mestu oziroma morebitnega obstoja konflikta interesov, je pristojen predstojnik organa, saj gre pri tem za odločanje o pravicah in obveznostih javnega uslužbenca. Ministrstvo za pravosodje in javno upravo predlagatelju pojasnjuje, da presoja morebitnega obstoja konflikta interesov ni v pristojnosti le resornih ministrov (le v primeru, če je javni uslužbenec zaposlen na ministrstvu), ampak vsakega predstojnika organa državne uprave in lokalne skupnosti posebej, če ima javni uslužbenec sklenjeno pogodbo o zaposlitvi v tem organu. Predstojnik organa mora torej v konkretnem primeru na podlagi vloge javnega uslužbenca presoditi, ali obstaja konflikt interesov oziroma, ali bi bilo opravljanje dejavnosti uradniku potrebno prepovedati. Pri svoji odločitvi mora torej upoštevati več okoliščin in dejstev, ki jih vsekakor kot predstojnik organa ali osebe javnega prava, v katerem javni uslužbenec opravlja delo, tudi najboljše pozna.

Kot smo zgoraj že pojasnili, posebna omejitev velja za uradnike na položajih, pa tudi za inšpektorje v skladu z 15. členom Zakona o inšpekcijskem nadzorstvu (Ur.l. RS, št. 56/02 in 26/07), ki ne smejo opravljati dejavnosti oziroma opravljati dela za drugega delodajalca na področju, na katerem opravljajo inšpekcijsko nadzorstvo, razen če gre za znanstveno in pedagoško delo.

Ker pa se določba 100. člena ZJU uporablja le za javne uslužbence v javni upravi, pa želimo v zvezi z nasprotjem interesov za javne uslužbence opozoriti tudi na določbe Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/2011-UPB2, v nadaljevanju ZIntPK-B), s katerimi se je na podlagi določbe 4. člena tega zakona bistveno razširil krog posameznikov, ki jih zavezujejo določbe o dolžnem izogibanju nasprotju interesov. Uradne osebe, ki morajo biti pozorne na vsako dejansko ali možno nasprotje interesov in morajo storiti vse, da se mu izognejo, so funkcionarji, uradniki na položaju, drugi javni uslužbenci, poslovodne osebe ter člani organov upravljanja, vodenja in nadzora v subjektih javnega sektorja. Prav tako se je pojem zasebne koristi, ki je bistveni element nasprotja interesov, v skladu z določbami ZIntPK-B razširil tudi na nepremoženjsko korist ter osebne stike – tako po novem zasebni interes uradne osebe pomeni premoženjsko ali nepremoženjsko korist zanjo, za njene družinske člane in za druge fizične ali pravne osebe, s katerimi ima ali je imela osebne, poslovne ali politične stike. Nasprotje interesov pa ostaja definirano kot okoliščine, v katerih zasebni interes uradne osebe vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog. Glede možnega nasprotja interesov pa ZIntPK uradni osebi (kamor v skladu z določbo 10. točke 4. člena tega zakona sodijo tudi poslovodne osebe in člani organov upravljanja, vodenja in nadzora v subjektih javnega sektorja) v 38. členu nalaga, da ta v primeru, če ob nastopu službe ali funkcije ali med njenim izvajanjem ugotovi nasprotje interesov ali možnost, da bi do njega prišlo, o tem takoj pisno obvesti svojega predstojnika, če tega nima pa Komisijo za preprečevanje korupcije (komisija). Predstojnik ali komisija morata o obstoju nasprotja interesov odločiti v 15 dneh in o tem seznaniti uradno osebo. Prav tako pa na podlagi 39. člena ZIntPK komisija v primeru, če obstaja verjetnost, da je pri uradnih ravnanjih uradnih oseb obstajalo nasprotje interesov, lahko v roku dveh let od opravljenih uradnih dejanj uvede postopek ugotavljanja dejanskega obstoja nasprotja interesov in njegovih posledic.

Upošteva je navedena pojasnila bo torej uradnik, če bo ocenil, da je nastal položaj, v katerem bi njegov osebni interes lahko vplival na nepristranskost in objektivno opravljanje del, moral o tem takoj obvestiti predstojnika in ravnati v skladu z njegovimi navodili. Podobno Ministrstvo za pravosodje in javno upravo predlagatelju pobude predlaga, da če je zaznal kršitev predpisov s področja preprečevanja konflikta interesov, naj o tem obvesti predstojnika organa, kjer je javni uslužbenec zaposlen, saj je le-ta odgovoren za zakonito, nepristransko in objektivno opravljanje nalog v organu, lahko pa tudi Inšpektorat za javno upravo, Inšpektorat RS za delo ali pa Komisijo za preprečevanje korupcije.

Vežano na državljanov predlog, ki se deloma nanaša tudi na sklepanje pogodb, pa želi Ministrstvo za pravosodje in javno upravo pojasniti, da je bil letos sprejet Zakon za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12, v nadaljevanju ZUJF) z namenom znižanja porabe proračunskih sredstev. S tem namenom se je zaradi večje kontrole nad javno porabo v javnem sektorju začasno prepovedalo sklepanje avtorskih in podjemnih pogodb razen v izjemnih primerih, določenih v 184. členu. Uporabniki proračuna torej ne smejo sklepati avtorskih in podjemnih pogodb, razen na podlagi izrecno določene podlage v posebnih predpisih, ali kadar je avtorska in podjemna pogodba sklenjena za:

- za izvajanje strokovnih usposabljanj, strokovnih izpitov in preizkusov znanja, ki se izvajajo v za ta namen ustanovljenih organizacijskih enotah,
- za izvajanje znanstveno raziskovalnega dela za nemoteno delovanje javnih visokošolskih in raziskovalnih zavodov,
- za izvajanje posebnih projektov, če so za te projekte zagotovljena dodatna finančna sredstva,
- za izvajanje projektov institucionalne izgradnje, ki se financirajo iz sredstev Evropske unije ali drugih tujih sredstev,
- za pisno in ustno prevajanje v postopkih za priznanje mednarodne zaščite in postopkih policije s tujimi državljani,

- za izvajanje strokovnih opravil na področju arbitraže,
- za izvajanje prevajanja ali tolmačenja za potrebe ministrstva, pristojnega za zunanje zadeve in
- za izvajanje programov bilateralne tehnične pomoči.

Uporabniki proračuna pa lahko na podlagi soglasja iz 186. člena ZUJFa sklepajo tudi druge avtorske in podjemne pogodbe. Namen določbe je v prevzemanju odgovornosti za porabo javnih sredstev.

Vežano na predlog državljana o pripravi pregleda vseh sklenjenih pogodb pa pojasnujemo, da je Vlada RS v okviru varčevalnih ukrepov na podlagi sklepa št. 41003-5/2012/5 z dne 29. 2. 2012 naložila predstojnikom neposrednih uporabnikov proračuna, da v skladu z načeloma učinkovitega in gospodarnega ravnanja s proračunskimi sredstvi takoj pristopijo k pregledu vseh že sklenjenih pogodb in sporazumov, ki vsebujejo finančne posledice za proračun države in druge blagajne javnega financiranja, in da, v kolikor ugotovijo ravnanja, ki niso v skladu s tema načeloma, takoj pristopijo k postopkom za odpoved teh pogodb oziroma k pogajanjem za spremembo pogodbeno dogovorjenih obveznosti.

Glede na pojasnjene pravne podlage za izvajanje nadzora nad sklenjenimi pogodbami kot tudi glede na dejstvo, da je vlada že izvedla pregled sklenjenih avtorskih in podjemnih pogodb ter upošteva določbe ZUJFa o racionalizaciji poslovanja na tem področju, Ministrstvo za pravosodje in javno upravo ugotavlja, da je pobuda državljana že realizirana.

S spoštovanjem,

Mojca Ramšak Pešec
generalna direktorica