



REPUBLIKA SLOVENIJA
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Gregorčičeva 20–25, SI-1001 Ljubljana

T: +386 1 478 1000

F: +386 1 478 1607

E: gp.gs@gov.si

<http://www.vlada.si/>

Predsednik Državnega sveta

Številka: 00202-2/2015/8
Datum: 22. 4. 2015

DRŽAVNI SVET REPUBLIKE SLOVENIJE	
Prejeto:	24-04-2015
Šifra:	120-01/15-5/4
Povezava:	020-10/15-147
EPA:	EU:
Sign. zn.:	
Kratice:	

Na podlagi 98. člena Poslovnika državnega sveta (Uradni list RS, 44/93, 14/99, 2/04, 18/05 in 70/08) vam pošiljam:

- Odgovor na vprašanja državnega svetnika Draga Ščernjaviča glede avtorskih pogodb, podjemnih pogodb, s.p.-jev, d. o. o.-jev in tržne dejavnosti v javnem sektorju,

ki ga je Vlada Republike Slovenije sprejela na 33. redni seji dne 22. 4. 2015.

Mag. Darko Krašovec
generalni sekretar

Priloga: 1



Številka: 00202-2/2015/7

Datum: 22. 4. 2015

Odgovor na vprašanja državnega svetnika Draga Ščernjaviča glede avtorskih pogodb, podjemnih pogodb, s.p.-jev, d. o. o.-jev in tržne dejavnosti v javnem sektorju

V povezavi z vprašanji državnega svetnika Draga Ščernjaviča, ki jih podpira tudi Državni svet Republike Slovenije in se nanašajo na sklepanje avtorskih pogodb, podjemnih pogodb, s.p.-jev in tržne dejavnosti v javnem sektorju, Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) odgovarja sledeče:

Na vprašanje, kaj bo vlada naredila glede prihodkov, odhodkov in presežkov (primanjkljajev) finančnih družb in stanja dolga javnih zavodov, javnih agencij in javnih skladov po zaključnih računih za leto 2013, je potrebno pojasniti, da so se navedeni podatki upoštevali pri pripravi rebalansa proračuna države za leto 2015. Nadalje je potrebno izpostaviti, da je bil nad delom posrednih uporabnikov proračuna že vzpostavljen večji nadzor in sicer na način, da morajo ministristva, vsako na svojem področju, v skladu z 49. členom Zakona o izvrševanju proračunov republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (Uradni list RS, št. 101/13, 9/14 – ZRTVS-1A, 25/14 – ZSDH-1, 38/14, 84/14, 95/14 – ZUJF-C, 95/14 in 14/15, v nadaljnjem besedilu: ZIPRS1415), posrednim uporabnikom proračuna iz svoje pristojnosti posredovati izhodišča za pripravo njihovih finančnih načrtov. Izhodišča za pripravo finančnih načrtov posrednih uporabnikov, ki se pretežno financirajo iz proračuna države, morajo biti usklajena s pretežnim financerjem posrednega uporabnika in z ministrstvom, pristojnim za finance. Navedeni 49. člen ZIPRS1415 določa tudi, da morajo predstojniki posrednega uporabnika proračuna svoj finančni načrt oziroma spremembe finančnega načrta pripraviti skladno s prejetimi izhodišči in sprejete finančne načrte in programe dela posredovati v soglasje pristojnemu ministrstvu najkasneje v 60 dneh po prejemu izhodišč iz drugega oziroma tretjega odstavka tega člena. V prilogi, ki je sestavni del tega dopisa, vam posredujemo tudi zahtevane podatke o tržnem deležu po posameznih dejavnostih za leto 2014.

Na področju **delovne zakonodaje** Zakon o delovnih razmerjih (Ur. l. RS, št. 21/13, 78/13 - popr., v nadaljevanju ZDR-1) ne ureja vseh pravnih razmerij, v katerih ena oseba za drugo opravlja določeno delo, ampak le tista, ki jih je mogoče opredeliti kot delovna razmerja. Delovno razmerje se praviloma vzpostavi s sklenitvijo pisne pogodbe o zaposlitvi med delavcem in delodajalcem, pravno razmerje pa se šteje za delovno razmerje tudi, če med pogodbenima strankama ni sklenjena pogodba o zaposlitvi, če v njem obstajajo elementi delovnega razmerja, določeni v ZDR-1. Elementi, po katerih se delovno razmerje loči od drugih, civilno-pravnih pogodbenih razmerij, so:

- gre za razmerje med delavcem in delodajalcem, ki je prostovoljno,
- delavec se vključi v organiziran delovni proces delodajalca,
- delo opravlja za plačilo, osebno, nepretrgano in po navodilih ter pod nadzorom delodajalca.

Bistveno za delovno razmerje je, da delavec opravlja delo v odvisnem (podrejenem) razmerju do delodajalca, kot del delovnega procesa, ki ga organizira delodajalec, ki tudi nosi odgovornost za uspeh podjetja. Ob tem ZDR-1 izrecno prepoveduje opravljanje dela na podlagi pogodb civilnega prava kadar obstajajo elementi delovnega razmerja, razen če tako določa zakon (13. člen ZDR-1). ZDR-1 določa tudi pravne posledice - v kolikor so v konkretnem razmerju elementi

delovnega razmerja podani, se v primeru spora o obstoju delovnega razmerja domneva, da delovno razmerje z vsemi pravicami in obveznostmi obstaja, čeprav med strankama ni sklenjena pisna pogodba o zaposlitvi (18. člen ZDR-1). Delavec ima možnost, da v sodnem sporu uveljavlja obstoj delovnega razmerja in zahteva priznanje pravic iz tega naslova.

V ZDR-1 se z novo ureditvijo 213. in 214. člena širi omejeno delovnopravno varstvo tudi na t.i. ekonomsko odvisne osebe, ki so sicer samozaposlene, glede na svojo ekonomsko odvisnost od naročnika pa so potrebne določenega varstva. Te osebe opravljajo delo osebno, dalj časa, odplačno, vendar ne v razmerah osebne podrejenosti. Osrednji dejavnik razmerij med takimi osebami in delodajalci je ekonomska odvisnost od posameznega delodajalca, zato je bilo tem osebam v novem ZDR-1 zagotovljeno določeno delovnopravno varstvo. Pod pojmom ekonomske odvisnosti razumemo stanje odvisnosti posameznika od dohodka, ki ga dobi od svojega, navadno edinega naročnika del. Gre za osebe, pri katerih ni moč zaznati osebne podrejenosti v razmerju do naročnika, hkrati pa tudi sami ne nastopajo v vlogi delodajalca. ZDR-1 ekonomsko odvisno osebo definirana kot samozaposleno osebo, ki na podlagi pogodbe civilnega prava, osebno, za plačilo, samostojno in dlje časa opravlja delo v okoliščinah ekonomske odvisnosti ter sama ne zaposluje delavcev. Ekonomska odvisnost pomeni, da oseba najmanj 80 % svojih letnih dohodkov pridobi od istega naročnika (213. člen).

Namen te določbe je osebi, ki dela v ekonomsko odvisnem razmerju, odpreti pravno pot, da lahko zahteva od naročnika vsaj v nekaterih elementih delovno pravno varstvo. Tako lahko ekonomsko odvisna oseba zahteva prepoved diskriminacije, upoštevanje minimalnih odpovednih rokov pri odpovedi razmerja, prepoved odpovedi civilne pogodbe ob neutemeljenih odpovednih razlogih, zagotavljanje odškodninske odgovornosti. Glede zagotavljanja plačila za pogodbeno dogovorjeno delo je določeno, da lahko ekonomsko odvisna oseba zahteva od naročnika plačilo, ki mora biti primerljivo za vrsto, obseg in kakovost prevzetega dela, upošteva kolektivno pogodbo in splošne akte, ki zavezujejo naročnika ter upošteva obveznost plačila davkov in prispevkov. Na ta način naj bi bil položaj ekonomsko odvisne osebe glede višine plačila za pogodbeno dogovorjeno delo primerljiv z višino plačila delavca, zaposlenega pri naročniku, upošteva tudi obveznost plačila davkov in prispevkov (primerljivo naj bi bilo torej neto plačilo).

Glede na številne pojavne oblike v praksi je potrebno ekonomsko odvisnost kot dejavnik zagotavljanja omejenega delovnopravnega varstva presojati v vsakem konkretnem primeru. Vendar pa samozaposlene osebe, ki jim kot ekonomsko odvisnim od posameznega delodajalca ZDR-1 zagotavlja omejeno delovnopravno varstvo, ne smemo zamenjevati s prikritimi delovnimi razmerji, se pravi z razmerji, pri katerih obstajajo vsi elementi delovnega razmerja, vendar so po obliki sklenjena kot civilna razmerja. V teh primerih gre za zlorabo zakona, kar pomeni, da te osebe lahko uveljavljajo delovno razmerje in posledično celotno delovnopravno varstvo.

Delovno pravo torej določa zavezujoče minimalne standarde, katerih uporaba ne sme in ne more biti odvisna od volje strank, torej praviloma od volje delodajalca. Stranki ne moreta prosto izbirati, katero vrsto pogodbe bosta sklenili in s tem vplivali na to, kakšne pravice oz. kakšno delovnopravno varstvo bo imela oseba. Pri urejanju varstva delavcev se ne sme posegati v resnična civilna in gospodarska razmerja, hkrati pa je treba zagotoviti, da imajo osebe, ki opravljajo delo za drugega v odvisnem, podrejenem razmerju, ustrezno varstvo in se jim prizna, da so delavci v delovnem razmerju z vsemi pravicami, ki iz tega izhajajo.

Splošna delovna zakonodaja – ZDR-1, določa tudi zakonsko prepoved opravljanja konkurenčne dejavnosti v času trajanja delovnega razmerja (konkurenčna prepoved – 39. člen), ureja pa tudi zakonske podlage za pogodbeno prepoved konkurenčne dejavnosti (konkurenčna klavzula – 40. - 42. člen), ki se lahko uveljavlja za delavca po prenehanju delovnega razmerja.

Kot izhaja iz 39. člena ZDR-1, delavec med trajanjem delovnega razmerja ne sme brez pisnega soglasja delodajalca za svoj ali tuj račun opravljati del ali sklepati poslov, ki sodijo v dejavnost, ki jo dejansko opravlja delodajalec in pomenijo ali bi lahko pomenili za delodajalca konkurenco. Če delavec takšno dejavnost opravlja brez soglasja delodajalca, lahko delodajalec od njega zahteva povrnitev škode. Namen zakonske prepovedi delavčevega konkurenčnega ravnanja je v zaščiti interesov delodajalca, zato je tudi odvisna od volje delodajalca.

Splošna delovna zakonodaja – ZDR-1 ureja minimalne delovnopravne standarde, ki se uporabljajo tudi za zaposlene v javnem sektorju, vendar v 2. členu izrecno predvideva tudi možnost drugačne ali podrobnejše ureditve v posebnih zakonih, upošteva specifičnosti na posameznih področjih oz. v posameznih dejavnostih javnega sektorja.

Z vidika **pokojninskega in invalidskega zavarovanja** je nadalje treba pojasniti, da so bile v zvezi z obravnavo avtorskih in podjemnih pogodb v okviru pokojninske reforme, ki je stopila v veljavo s 1. 1. 2013, že sprejete spremembe, ki so v skladu z načelom »vsako delo šteje« omogočile vključevanje oseb, ki opravljajo delo preko avtorskih, podjemnih ali drugih pogodb, v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje oziroma v zavarovanje za posebne primere zavarovanja. Predmetna ureditev je bila sprejeta tudi z namenom izenačevanja obremenitev dela po podjemni oziroma avtorski pogodbi ter pogodbi o zaposlitvi, ki je bila do uveljavitve predmetne spremembe obremenjena mnogo bolj kot pa avtorske oziroma podjemne pogodbe. S sprejetjem Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona za uravnoteženje javnih financ - ZUJF-C (Uradni list RS, št. 95/14) pa se je v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje vključilo tudi začasno in občasno delo dijakov in študentov (t.i. študentsko delo).

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 63/13-ZIUP TDSV, 99/13 - ZSVarPre-C, 101/13 - ZIPRS1415, 44/14 - ORZPIZ206, 85/14 - ZUJF-B in 95/14 - ZUJF-C, v nadaljevanju: ZPIZ-2) je uvedel novo kategorijo zavarovancev, in sicer s tem, ko je v 18. členu določil kategorijo oseb v drugem pravnem razmerju. Po predmetnem členu se obvezno zavarujejo osebe, ki v okviru kakšnega drugega pravnega razmerja opravljajo delo, razen, če so uživalci pokojnine. Kot delo iz drugega pravnega razmerja se šteje delo oziroma storitev, kadar se plačilo, prejeta na podlagi tega pravnega razmerja, po zakonu, ki ureja dohodnino, šteje za dohodek, in ni oproščen plačila dohodnine ali ni drug dohodek po zakonu, ki ureja dohodnino. Iz predmetnega člena izhaja, da se obvezno zavarujejo tudi osebe, ki opravljajo delo po avtorski ali podjemni pogodbi ali opravljajo začasno in občasno delo dijakov in študentov, če niso vključene v sistem obveznega zavarovanja na drugi podlagi (izjema upokojnenci). Prispevki se v tem primeru obračunajo in plačajo od osnove za plačilo prispevkov, ki jo v konkretnem primeru v skladu z 146. členom ZPIZ-2 predstavlja vsako posamezno plačilo za opravljeno delo oziroma storitev, prejeta na podlagi drugega pravnega razmerja, ki se po zakonu, ki ureja dohodnino šteje kot dohodek. Stopnja in višina prispevkov pa se določa z zakonom, ki ureja prispevke za socialno varnost. Zavezanci za plačilo prispevka zavarovanca so v skladu z 1. alinejo prvega odstavka 152. člena ZPIZ-2 v primeru drugega pravnega razmerja zavarovanci, zavezanci za plačilo prispevkov delodajalca pa so v skladu z 2. alinejo prvega odstavka 153. člena ZPIZ-2 izplačevalci prejemkov ali organizacije oz. delodajalci za posredovanje začasnega in občasnega dela dijakov in študentov. Stopnje prispevkov za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje za predmetne zavarovance v skladu z 8. členom Zakona o prispevkih za socialno varnost znašajo 15,50% za zavarovanca in 8,85% za izplačevalca prejemkov ali organizacije oz. delodajalca za posredovanje začasnega in občasnega dela dijakov in študentov. Izplačevalec prejemka ali organizacije oz. delodajalec za posredovanje začasnega in občasnega dela dijakov in študentov pa je v skladu s predpisi o davčnem postopku dolžan tudi obračunati prispevek delodajalca in zavarovanca in oba tudi odvesti.

ZPIZ-2 pa je poleg omenjenega v 20. členu določil tudi posebne primere zavarovanja, in sicer se za primer invalidnosti in smrti, ki je posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni obvezno zavarujejo tudi osebe, ki v okviru drugega pravnega razmerja za plačilo opravljajo delo iz 18. člena tega zakona, vendar pa pri opravljanju tega dela niso zavarovani na podlagi 16. (družbeniki) ali 18. člena (drugo pravno razmerje) tega zakona. Stopnja prispevkov za posebne primere zavarovanja iz 2. alineje prvega odstavka 20. člena ZPIZ-2 pa se v skladu z 4. odstavkom 143. člena ZPIZ-2 določi po stopnji prispevka delodajalca za pokojninsko in invalidsko zavarovanje po zakonu, ki ureja prispevke za socialno varnost. Iz prejšnjega odstavka je mogoče razbrati, da stopnja prispevkov za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje za izplačevalca prejemkov znaša 8,85%. Zavezanci za plačilo prispevkov v tem

konkretnem primeru so izplačevalci. V primeru, če je oseba zavarovana zgolj za posebne primere zavarovanja (če ne plačuje polnih prispevkov), ji ne teče pokojninska doba in se ji ti prejemki ne všttevajo v pokojninsko osnovo, zavarovana pa bo za poškodbo pri delu in poklicno bolezen v primeru invalidnosti in smrti, kar pomeni, da bo lahko koristila pravice v primeru nastopa predmetnih rizikov.

Inšpektorat RS za delo je inšpekcijski organ, katerega primarna pristojnost je nadzor nad izvajanjem prepisov s področja delovnih razmerij in varnosti in zdravja pri delu. Inšpektorat RS za delo se s pojavom sklepanja civilnih pogodb srečuje v okviru nadzora spoštovanja določb Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1). Ob tem je treba poudariti, da ZDR-1 ne vsebuje splošne prepovedi sklepanja pogodb civilnega prava, zakon prepoved vpelje le v primeru obstoja elementov delovnega razmerja. Drugi odstavek 13. člena ZDR-1 namreč določa, da se delo, če obstajajo elementi delovnega razmerja, ne sme opravljati na podlagi pogodb civilnega prava (razen v primerih, ki jih določa zakon). Eden izmed ciljev Zakona o delovnih razmerjih je namreč varovanje interesov delavcev v delovnem razmerju; delavec lahko samo na podlagi sklenjenega delovnega razmerja (na podlagi pogodbe o zaposlitvi) uveljavlja polno delovnopravno varstvo po Zakonu o delovnih razmerjih. Inšpektorat RS za delo tako v nadzorih v vsakem posameznem primeru ugotavlja, ali je sklenjena civilnopravna pogodba ustrezen pravni naslov, na podlagi katerega posameznik opravlja neko dejavnost oziroma storitev in ali so izkazani elementi delovnega razmerja, na podlagi katerih bi morala pravna oseba s posameznikom skleniti delovno razmerje. Ob tem je treba poudariti, da je poslanstvo Inšpektorata RS za delo nadzor nad tem, da je delavcem zagotovljena vsaj minimalna raven pravic, ki jim jih daje zakonodaja, ki jo nadzira inšpektorat.

V zvezi s problematiko ugotavljanja morebitnih kršitev opravljanja dela na podlagi pogodb civilnega prava v primeru podanih elementov delovnega razmerja je treba tudi pojasniti, da se število zaposlenih inšpektorjev na področju nadzora delovnih razmerij, ki so pristojni za tovrsten nadzor, v zadnjih letih ni bistveno spremenilo. Število gospodarskih subjektov pa iz leta v leto strmo narašča, pri čemer gibanje števila zaposlenih inšpektorjev nikakor ne sledi temu trendu.

Tabela: Število gospodarskih subjektov v RS in število inšpektorjev za delo

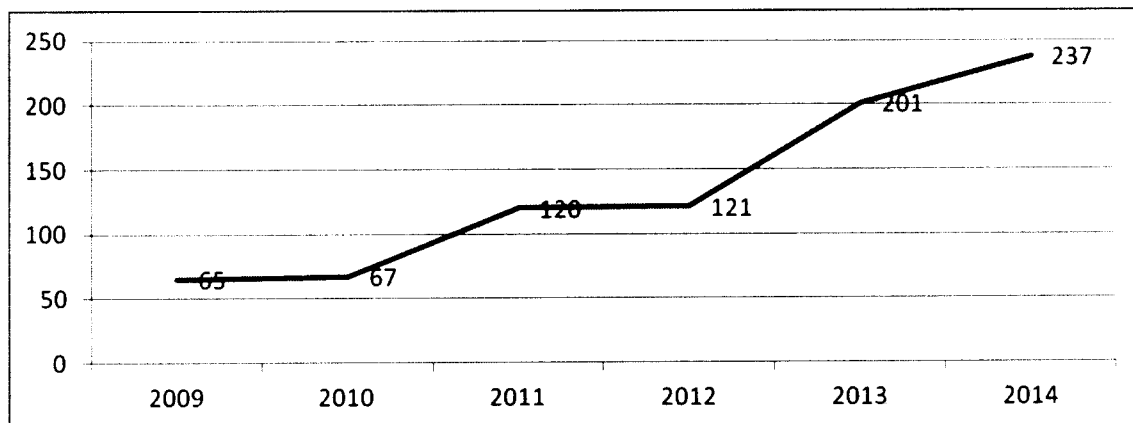
Leto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Število gospodarskih subjektov	160.700	171.126	177.281	180.501	185.585	187.426	193.412	198.521
Število vseh inšpektorjev za delo	82	87	86	84	88	81	81	81
Število inšpektorjev na področju delovnih razmerij	43	43	47	40	44	44	46	45

Zaradi obsežnega pripada novih zadev (iz evidenc Inšpektorata RS za delo izhaja, da je bilo v letu 2014 evidentiranih 6.360 novih prijav s področja delovnih razmerij) največji delež inšpekcijskih nadzorov predstavljajo izredni nadzori, pri katerih se praviloma preveri navedbe iz prijave. V povezavi s takšnim načinom dela največ ugotovljenih kršitev in s tem najbolj izpostavljeno problematiko, s katero se zadnjih šest let ukvarja inšpektorat, predstavljajo kršitve v zvezi s plačilom za delo (v letu 2014 sta bili na področju delovnih razmerij skupno ugotovljeni 10.802 kršitvi, od tega se je 3.542 kršitev nanašalo na plačilo za delo).

Inšpekcijski nadzori v določenem obsegu glede na kadrovske zmožnosti se opravljajo tudi v okviru usmerjenih akcij s področja nadzora delovnih razmerij ter koordiniranih akcij, ki se jih

izvaja skupaj z drugimi nadzornimi organi. Ker se je v zadnjem obdobju pojavil tudi trend povečanja kršitev prepovedi opravljanja dela na podlagi pogodb civilnega prava v primeru podanih elementov delovnega razmerja, so se med določene načrtovane usmerjene akcije v letu 2015 dodale tudi zahteve za podrobnejše preverjanje te prepovedi. Trend gibanja ugotovljenih kršitev prepovedi opravljanja dela na podlagi pogodb civilnega prava je sicer razviden iz spodnjega grafa.

Graf: Število kršitev drugega odstavka 11. člena ZDR oziroma drugega odstavka 13. člena ZDR-1 v obdobju 2009 – 2014



Nadalje je treba pojasniti, da področje sklepanja avtorskih in podjemnih pogodb med drugim ureja tudi Zakon za uravnoteženje javnih financ - ZUJF (Uradni list RS, št. 40/12 in 105/12), ki v 184. členu določa, da uporabniki proračuna 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:

- izvajanje strokovnih usposabljanj, strokovnih izpitov in preizkusov znanja, ki se izvajajo v za ta namen ustanovljenih organizacijskih enotah,
- izvajanje znanstveno raziskovalnega dela za nemoteno delovanje javnih visokošolskih in raziskovalnih zavodov,
- izvajanje posebnih projektov, če so za te projekte zagotovljena dodatna finančna sredstva,
- izvajanje projektov institucionalne izgradnje, ki se financirajo iz sredstev Evropske unije ali drugih tujih sredstev,
- pisno in ustno prevajanje v postopkih za priznanje mednarodne zaščite in postopkih policije s tujimi državljani,
- izvajanje strokovnih opravil na področju arbitraže,
- izvajanje prevajanja ali tolmačenja za potrebe ministrstva, pristojnega za zunanje zadeve,
- izvajanje programov bilateralne tehnične pomoči.

Uporabniki proračuna lahko na podlagi soglasja iz 186. člena ZUJF sklepajo tudi druge avtorske in podjemne pogodbe. Navedeni člen tako določa pristojne organe, ki podajajo soglasja za sklepanje avtorskih ali podjemnih pogodb, kadar gre za primere, ki niso določeni v ZUJF ali v področnih zakonih. Ko gre za sklepanje avtorskih ali podjemnih pogodb v organih državne uprave, je pristojni organ za izdajo soglasja vlada, sicer pa ZUJF natančno določa, kdo oziroma kateri organ je pristojen za izdajo soglasja za sklenitev avtorske ali podjemne pogodbe v subjektih javnega sektorja, kadar gre za primere, ko ni pogodba sklenjena na podlagi izrecne podlage v zakonu ali drugem predpisu oziroma ko ne gre za primere, navedene v prvem odstavku 184. člena ZUJF.

Upošteva se navedeno se ocenjuje, da bi morebitne spremembe glede navedene problematike sodile v področne zakone, ureditev v ZUJF pa je bila sicer posledica ukrepov za uravnoteženje javnih financ, ne glede na to pa je deloma prispevala tudi k preglednosti na tem področju, saj so v zakonu navedena področja, kjer je možno sklepati avtorske in/ali podjemne pogodbe.

V okviru pristojnosti Ministrstva za javno upravo je, glede vprašanje o analizi stanja, ki bi med drugim opredelila tudi prostorski in časovni vidik opravljanja dela po avtorskih in podjemnih pogodbah, treba pojasniti, da se izbira izvajalce, ki sodelujejo v procesih usposabljanja in izpolnjevanja ter pri izvajanju strokovnih izpitov v okviru Upravne akademije, na podlagi javnega poziva. Izbrani so tisti izvajalci, ki izpolnjujejo v javnem pozivu določene pogoje, in ti svoje delo opravljajo na podlagi avtorske ali podjemne pogodbe, pri čemer pa so zlasti za javne uslužbenke v državni upravi upoštevane omejitve, določene v zakonu, ki ureja javne uslužbenke, in v zakonu, ki ureja inšpekcijski nadzor, prav tako pa pristojna služba dosledno preverja izvajanje sklepov vlade, ki določajo, da tovrstno delo poteka izven rednega delovnega časa. Delo na področju usposabljanja in izpolnjevanja javnih uslužbencev je možno opredeliti kot pedagoško delo, saj gre za podajanje znanja, urjenja veščin in razvijanje sposobnosti, pri čemer pa to delo opravljajo javni uslužbenci, katerih osnovno delo ni pedagoško delo. Ministrstvo ima pregled nad tem delom, tako prostorski kot tudi časovni, saj izvajanje procesov in programov usposabljanja in izpopolnjevanja poteka po vnaprej znanih pravilih in programih ter v skladu s predpisanimi postopki. Usposabljanje in izpopolnjevanje ter izvajanje strokovnih izpitov poteka v prostorih ministrstva ali v drugih prostorih v okviru državne uprave, lahko pa tudi na sedežu naročnika, če gre za organ državne uprave ali lokalno skupnost, ki nima sedeža v Ljubljani.

Na področju vzgoje in izobraževanja obstaja neposredna zakonska podlaga za sklepanje podjemnih pogodb s strokovnimi delavci v 109 a. členu Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI) za izvajanje vzgojno-izobraževalne dejavnosti, če so bile izkoriščene vse možnosti za sklenitev pogodbe o zaposlitvi in je treba zagotoviti nemoteno izvajanje vzgojno-izobraževalne dejavnosti). Šteje se, da so bile vse možnosti za sklenitev pogodbe izkoriščene, če je zavod izpeljal vsaj en postopek javne objave prostega delovnega mesta, na katerem ni bilo primerne kandidata za delovno mesto oziroma se za to delovno mesto ni nihče prijavil.

Podobno pravno podlago za sklepanje pogodb o delu daje tudi 63. člen Zakona o visokem šolstvu (ZViS), ki določa, da če so bile izkoriščene vse možnosti za sklenitev pogodbe o zaposlitvi in je treba zagotoviti nemoteno izvajanje pedagoške dejavnosti, lahko visokošolski zavod sklene pogodbo o delu v skladu s tem zakonom in zakonom, ki ureja obligacijska razmerja, vendar ne več kot v obsegu ene tretjine s tem zakonom določene pedagoške obveznosti in največ za obdobje deset mesecev v študijskem letu. Neposredno zakonsko podlago za sklepanje pogodb o delu daje tudi drugi odstavek 26. člena Zakona o višjem strokovnem izobraževanju (ZVSI).

Glede na omejitve, ki jih določa ZUJF, se druge avtorske in podjemne pogodbe (torej tiste, ki niso izrecno navedene v prvem odstavku 184. člena ZUJF oziroma za njihovo sklenitev ne obstaja neposredna zakonska podlaga), lahko sklepajo samo na podlagi soglasja iz 186. člena ZUJF.

Pripravnštvo na področju vzgoje in izobraževanja na podlagi veljavne zakonodaje ni obvezno, ampak je le ena od možnosti pridobivanja delovnih izkušenj, zahtevanih za pristop k strokovnemu izpitu. Delovne izkušnje lahko diplomanti pridobivajo tudi na prostem delovnem mestu, če je le-to razpisano in se na razpis ni javil nihče, ki bi izpolnjeval vse z zakonom in drugimi predpisi določene pogoje. Po evidencah kandidatov, ki pristopajo na strokovni izpit, je v letu 2014 več kot pol kandidatov zahtevane delovne izkušnje pridobilo v delovnem razmerju in

ne kot pripravniki. Zaradi ukinitve volonterskega pripravništva, ministrstvo v zvezi s pridobivanjem delovnih izkušenj, ki so zahtevane za pristop k strokovnemu izpitu (ki je en od obveznih pogojev za zaposlitev na področju vzgoje in izobraževanja) pripravlja spremembe področne zakonodaje, ki bi omogočile diplomantom, ki imajo manj delovnih izkušenj, kot se zahteva za opravljanje strokovnega izpita, vključitev v sistem vzgoje in izobraževanja ter s tem pridobivanje delovnih izkušenj, potrebnih za opravljanje strokovnega izpita.. Ministrstvo pripravlja tudi spremembe na področju opravljanja strokovnih izpitov, s katero bo mogoče kot ustrezne izkušnje za pristop k strokovnemu izpitu uveljavljati tudi del opravljene obvezne pedagoške prakse v izobraževalnem oziroma študijskem programu, s katerim je kandidat pridobil ustrezno izobrazbo za opravljanje dela na področju vzgoje in izobraževanja.

Glede vprašanja o morebitni spremembi Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS) za ureditev oziroma »zamejitev privatizacije« delovnega časa je treba pojasniti, da ZSPJS ne ureja delovnega časa in zato tovrstnih sprememb v te zakon ni možno vključevati. Delovni čas je urejen v Zakonu o delovnih razmerjih – ZDR-1 (Uradni list RS, št. 21/13 in 78/13-popr.), ki v poglavju, ki ureja razporejanje delovnega časa, določa, da se razporeditev delovnega časa določi s pogodbo o zaposlitvi v skladu z zakonom ali kolektivno pogodbo. V skladu s petim odstavkom 5. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G in 65/14) ima vlada pristojnost, da z uredbo uredi delovni čas v državni upravi, kar je tudi storila, in sicer z Uredbo o delovnem času v organih državne uprave (Uradni list RS, št. 115/07 in 122/07 – popr.), ki velja od 29.12.2007. Glede na določbe ZDR-1 vlada nima pristojnosti urejanja delovnega časa v drugih osebah javnega prava, ki sodijo v javni sektor, z uredbo, lahko sodeluje le kot pogodbeni stranka v postopku sklepanja kolektivne pogodbe ali pa kot predlagateljica sistemskih rešitev v zakonu ali drugem predpisu.

Pojasniti je treba še, da obveznost evidentiranja prisotnosti in odsotnosti z dela velja tudi za delodajalce v javnem sektorju, in sicer v skladu z Zakonom o evidencah na področju dela in socialne varnosti (Uradni list RS, št. 40/06), ki ureja evidence, ki jih vodijo delodajalci. V 18. členu tega zakona, ki ureja evidenco o izrabi delovnega časa, je določeno, da delodajalec dnevno vpisuje v evidenco o izrabi delovnega časa za posameznega delavca naslednje podatke:

- podatke o številu ur,
- skupno število opravljenih delovnih ur s polnim delovnim časom in s krajšim delovnim časom od polnega z oznako vrste opravljenega delovnega časa,
- opravljene ure v času nadurnega dela,
- neopravljene ure, za katere se prejema nadomestilo plače iz sredstev delodajalca, z oznako vrste nadomestila,
- neopravljene ure, za katere se prejema nadomestilo plače v breme drugih organizacij ali delodajalcev in organov z oznako vrste nadomestila,
- neopravljene ure, za katere se ne prejema nadomestilo plače,
- število ur pri delih na delovnem mestu, za katera se šteje zavarovalna doba s povečanjem, oziroma na katerih je obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje, z oznako vrste statusa.

Upošteva se navedeno to pomeni, da obstajajo pravne podlage za evidentiranje delovnega časa in za spremljanje izpolnjevanje delovnih obveznosti glede na število ur tedenske in mesečne delovne obveznosti.

Glede javnih uslužbencev v državnih organih in v upravah lokalnih skupnosti pa je treba upoštevati predvsem Zakon o javnih uslužbencih – ZJU (Uradni list RS, št. 63/07-upb, 65/08 in 40/12) in Zakon o inšpekcijskem nadzoru – ZIN (Uradni list RS, št. 43/07-upb1 in 40/14), za

določene kategorije javnih uslužbencev v okviru državne uprave je treba upoštevati tudi določbe področnih zakonov, kot na primer:

- Zakon o organiziranosti in delu v Policiji (Uradni list RS, št. 15/13 in 11/14), ki v prvem odstavku 75. člena določa, da policist ne sme opravljati dela, ki bi ga oviralo pri opravljanju policijskih nalog, dela, ki jih ne sme opravljati, določi minister, pristojen za notranje zadeve,
- Zakon o finančni upravi – ZFU (Uradni list RS, št. 25/14), ki v 88. členu določa, da uslužbenci finančne uprave ne smejo opravljati dejavnosti, ki niso združljive z nalogami finančne uprave, ter dejavnosti, ki pomenijo navzkrižje interesov po zakonu, ki ureja sistem javnih uslužbencev, ali drugem zakonu, dejavnosti, ki niso združljive z nalogami finančne uprave, na predlog predstojnika podrobneje predpiše minister, pristojen za finance,
- Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij – ZIKS (Uradni list RS, št. 110/06 – upb, 76/08, 40/09, 9/11 - ZP-1G, 96/12 - ZPIZ-2 in 109/12) v prvem in drugem odstavku 229. člena določa, da pooblaščen uradna oseba ne sme opravljati dela, ki bi jo oviralo pri opravljanju nalog uprave za izvrševanje kazenskih sankcij, ali dela, ki bi škodovalo ugledu uprave, oziroma dela, ki ni združljivo z naravo dejavnosti uprave, dela, ki jih pooblaščen uradna oseba ne sme opravljati, določi generalni direktor uprave.

ZJU torej velja za javne uslužbence v državnih organih in v upravah lokalnih skupnosti in v 100. členu vsebuje nekatere omejitve, ki se sicer nanašajo le na uradnike in bi jih lahko označili kot nezdružljivost uradniškega statusa z opravljanjem določenih dejavnosti. Zakon določa, da uradnik ne sme opravljati dejavnosti, če:

- je dejavnost v nasprotju s konkurenčno prepovedjo ali konkurenčno klavzulo po zakonu, ki ureja delovna razmerja,
- bi opravljanje dejavnosti lahko vplivalo na nepristransko opravljanje dela,
- bi pri opravljanju dejavnosti lahko zlorabil informacije, do katerih ima dostop pri opravljanju nalog v službi in ki niso javno dostopne,
- je opravljanje dejavnosti v škodo ugledu organa.

Preden uradnik začne opravljati dejavnost, za katero meni, da bi bila ali bi utegnila biti v nasprotju z navedenimi omejitvami, mora to sporočiti predstojniku, ki lahko uradniku prepove opravljanje dejavnosti. ZJU določa tudi, da dolžnost sporočanja oziroma obveščanja predstojnika in navedene omejitve ne veljajo za dejavnosti znanstvenega in pedagoškega dela, dela v kulturnih, umetniških, športnih, humanitarnih in drugih podobnih društvih in organizacijah, dela na publicističnem področju in za članstvo oziroma delovanje v političnih strankah.

Glede omejitev oziroma morebitnega konflikta interesov je treba posebej opozoriti, da ZJU v petem odstavku 100. člena posebej ureja omejitve z uradnike na najvišjih položajih. V zvezi s tem določa, da uradniki na položajih generalnega direktorja, generalnega sekretarja, predstojnika organa v sestavi, predstojnika vladne službe, načelnika upravne enote in direktorja občinske uprave oziroma tajnika občine ne smejo opravljati pridobitnih dejavnosti, razen znanstvenega, raziskovalnega, pedagoškega, umetniškega in publicističnega dela oziroma kulturne dejavnosti. Omejeno je tudi poslovanje pravnih oseb, 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, in sicer take pravne osebe ne smejo poslovati z organom, v katerem uradnik dela. Zakon določa, da je pogodba, sklenjena v nasprotju s petim odstavkom 100. člena ZJU, nična. Zakon določa tudi obveznost ravnanja uradnika, ki oceni, da je nastal položaj, v katerem bi njegov osebni interes lahko vplival na nepristransko in objektivno opravljanje njegovih nalog oziroma v katerem okoliščine vzbujajo dvom o njegovi nepristranskosti in objektivnosti. V takem primeru mora uradnik o tem takoj, ko je glede na okoliščine mogoče, obvestiti predstojnika in ravnati v skladu z njegovimi navodili. Predstojnik mora v tem primeru zagotoviti, da se naloge opravijo zakonito, nepristransko in objektivno oziroma preveriti, ali so bile tako opravljene.

Za inšpektorje kot uradne osebe s posebnimi pooblastili poleg ZJU velja tudi omejitev iz 15. člena ZIN, ki določa, da inšpektor ne sme opravljati dejavnosti oziroma ne sme opravljati dela za drugega delodajalca na področju, na katerem opravlja naloge inšpekcijskega nadzora, razen če gre za znanstveno ali pedagoško delo. Navedena določba pomeni, da inšpektor ne sme opravljati nalog za drugega delodajalca na področju dela, ki sodi v njegovo delovno pristojnost, pri čemer je treba navedeno prepoved upoštevati tudi v povezavi z določbami 100. člena ZJU in pri tem je treba ugotoviti, da je ob upoštevanju morebitnega konflikta interesov treba razumeti navedeno določbo tako, da inšpektor ne sme opravljati dodatnega dela s področja dela za tiste subjekte, pri katerih opravlja ali bi lahko opravljal v okviru svojih rednih delovnih obveznosti inšpekcijski nadzor.

Upošteva se navedeno so omejitve in prepovedi glede opravljanja pridobitnih dejavnosti za javne uslužbenke urejene, zakon pa določa tudi nadzor. To pomeni, da je za javne uslužbenke v državnih organih in v samoupravnih lokalnih skupnostih določeno in urejeno, kaj je dovoljeno in kaj ne oziroma pod kakšnimi pogoji. Glede vprašanja, zakaj se ne določi, kaj se mora opraviti za plačo, pa pojasnjujemo, da se tako vlada kot ministrstvo in minister, pristojen za javno upravo, zavzemamo za uveljavitev sistema, v katerem bo možno postavljanje ciljev tako za posameznega javnega uslužbenca kot za organe, seveda s hkratnim spremljanjem rezultatov dela in s tem tudi prevzemanje odgovornosti za opravljene naloge.

Za realizacijo navedenega se že pripravljajo in izvajajo določene aktivnosti, med drugimi tudi aktivnosti v zvezi z izvedbo funkcijske analize javnega sektorja, katere rezultat bo pregled in popis subjektov javnega sektorja, pravnih podlag za njihovo delovanje, nalog in pristojnosti, organiziranosti ter virov (notranjih in zunanjih) in hkrati tudi ugotovitve glede izvajanja in podvajanja nalog v teh subjektih. Prav tako bo analiza vsebovala ugotovitve glede kadrovske, finančne in drugih virov, potrebnih za izvedbo določenih enakih nalog v različnih subjektih, kar bo omogočilo primerjave glede obremenjenosti javnih uslužbencev ter tudi pregled opravljanja nalog z zunanjimi izvajalci. Na tej podlagi bo možno oblikovati predloge za sistemske, organizacijske in strukturne spremembe, tudi v smeri enakomerne obremenitve posameznikov in prerezporeditve virov ter načinov izvajanja nalog.