



Številka: 100-887/2009/1
Ljubljana, 8. oktober 2009

ZADEVA: Slovenska vojska – delovnoppravna zakonodaja – inšpekcije - mnenje
ZVEZA: Vaš dopis številka 07/2009-8 z dne 22.9.2009

Spoštovani!

V zvezi z vprašanjem pristojnosti inšpekcijskih organov ter izvajanjem inšpekcijskih nadzorov v Slovenski vojski je, tudi po proučitvi vaših z navedb v dopisu z dne 22.9.2009, zadevo potrebno po našem mnenju obravnavati celovito, predvsem pa izhajati iz normativne ureditve ter pravnih načel, predvsem načela »lex specialis derogat legi generali« (poseben predpis odzema veljavnost splošnemu) ter načela »lex posterior derogat legi priori« (kasnejši predpis odzema veljavnost predpisu, ki je veljal prej). Ob tem se je potrebno zavedati, da je že na podlagi ustavnega načela enakosti enake potrebno obravnavati enako, različne pa različno ter utemeljene posebnosti, ki izhajajo iz področja dela, organiziranosti in drugih okoliščin, tudi obravnavati v skladu s tem. Z navedenim želimo poudariti, da je v primerih, ko gre pri nekaterih skupinah javnih uslužbencev, specifičnih zaradi področja dela, kot je to primer v Slovenski vojski, posebna ureditev z vidika splošne ureditve za javne uslužbence, upravičena in razumljiva.

Nobenega dvoma ni, da so pripadniki Slovenske tudi javni uslužbenci, kar pomeni, da se glede njihovega delovno-pravnega položaja uporabljajo določbe systemskega zakona za javne uslužbence, to je Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo in 65/08; ZJU). Ta zakon v 5. členu določa, da za delovna razmerja javnih uslužbencev ter za pravice in dolžnosti iz delovnega razmerja veljajo predpisi, ki urejajo delovna razmerja, in kolektivne pogodbe, kolikor ta ali drug poseben zakon ne določa drugače. Takšna dikcija ZJU napotuje na uporabo določb tega zakona subsidiarno iz vidika posebnih zakonov, ki zaradi značilnosti in specifikke dela posameznih skupin javnih uslužbencev, posamezen delovno-pravni institut – pravico ali obveznost, za te posamezne skupine javnih uslužbencev, ureja drugače kot ZJU to ureja za vse javne uslužbence. Hkrati pa navedena določba določa uporabo delovno-pravnih predpisov, ki so splošnejši od ZJU, tudi za javne uslužbence, če ZJU posameznega vprašanja ali instituta ne ureja. V tem primeru se v delovno-pravnem smislu uporabljajo določbe Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 42/02 in 103/07; ZDR).

Takšni ureditvi v ZJU in ZDR je v smislu splošnosti in posebnosti enaka tudi ureditev pristojnih inšpekcijskih služb, katerih delovanje, organizacijo in pristojnosti urejata navedena zakona. Tako ZJU v XXV. Poglavju z naslovom »Nadzor nad izvajanjem tega zakona« ureja delovanje in pristojnosti **Inšpekcije za sistem javnih uslužbencev** in v četrtem odstavku 180. člena določa, da inšpektor nadzoruje zlasti:

- skladnost aktov o sistemizaciji z zakonom in podzakonskimi predpisi;

- skladnost splošnih aktov s področja sistema javnih uslužbencev z zakonom in podzakonskimi predpisi;
- skladnost splošnih aktov s področja sistema javnih uslužbencev z zakonom in podzakonskimi predpisi;
- zakonitost in pravilnost posredovanja podatkov v centralno kadrovske evidenco in vodenja zbirke dokumentov v zvezi s kadrovske evidenco;
- pravočasnost in pravilnost izdajanja posamičnih aktov;
- zakonitost pogodb o zaposlitvi;
- skladnost zaposlovanja s kadrovskim načrtom in siceršnjo pravno pravilnost zaposlovanja;
- vodenje natečajnih postopkov;
- zakonitost aktov o imenovanju v naziv ali na položaj;
- vodenje postopkov ocenjevanja delovnih in strokovnih kvalitete in postopkov napredovanja ter premestitev;
- vodenje postopkov reorganizacije;
- vodenje postopkov ugotavljanja nesposobnosti javnih uslužbencev za opravljanje dela;
- izvajanje programov izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja.

Pooblastila in pristojnosti inšpekcije za sistem javnih uslužbencev so določena tako v 179. členu ZJU, ki določa, da »Nadzor nad izvajanjem tega zakona opravljajo inšpektorji za sistem javnih uslužbencev.....«, prav tako pa v prvem odstavku 182. člena ZJU, ki določa postopek v primeru »Če inšpektor ugotovi nezakonitosti ali nepravilnosti v poslovanju po tem zakonu,.....« ter drugem odstavku iste določbe ZJU, ki določa postopek v primeru, »Če inšpektor ugotovi dejanja, ki pomenijo prekrške po tem zakonu,.....«. Dikcija določbe, ki z uporabo besede »zlasti« ter primeroma naštetih pristojnosti in naloge inšpekcije daje podlago tudi za druge naloge inšpekcije, pa ne omogoča širjenja pristojnosti, ki so zamejene na naveden način. Takšna dikcija omogoča le opravljanje nalog inšpekcije ter njene pristojnosti tudi za nadzor nad izvajanjem drugih določb ZJU, četudi vodenje posameznih postopkov ter drugi akti, izvajanje katerih lahko nadzoruje inšpekcija, v omenjeni določbi zakona niso izrecno navedeni, so pa torej urejeni v ZJU.

Za izvajanje nadzora nad zakonitostjo postopkov in izvajanjem delovno-pravnih institutov, ki so urejeni v ZDR, drugi zakoni pa jih ne urejajo drugače od tega zakona, je pristojna **Inšpekcija za delo**, katere pristojnosti so urejene v 227. členu ZDR. V kolikor pa posamezno vprašanje ni urejeno niti v navedenih posebnih zakonih, niti v ZDR, pa je glede delovanja inšpekcijskih organov potrebno upoštevati določbe Zakona o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo; ZIN).

Enako jasna kot je za Inšpekcijo za sistem javnih uslužbencev v ZJU in za Inšpekcijo za delo v ZDR, je določitev in zamejitev pristojnosti in nalog **Inšpektorata Republike Slovenije za obrambo**, urejena v 86. členu Zakona o obrambi (Uradni list RS, št. 23/04 – uradno prečiščeno besedilo; ZObr), ki ga citirate v svojem dopisu, pri čemer gre za »nadziranje izvrševanja predpisov na obrambnem področju«. Gre za predpis na obrambnem področju, ki je v razmerju do ZJU poseben predpis, ureja pa veliko večino delovno-pravnih institutov za osebe, ki jih zajema subjektivna veljavnost tega zakona – za osebe, ki po definiciji ZJU sodijo med javne uslužbence, glede na naravo svojega dela in področje delovanja Slovenske vojske pa imajo posamezne delovno-pravne institute urejene drugače kot drugi javni uslužbenci in tudi zato nadzor nad izvajanjem določb ZObr, ki so za te javne uslužbence drugačne, nadzoruje drug organ – Inšpektorat Republike Slovenije za obrambo.

Po našem mnenju je jasna pristojnost tudi v primeru pristojnosti Upravne inšpekcije, ustanovljene na podlagi Zakona o splošnem upravnem postopku za opravljanje inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem tega zakona ter drugih zakonov in podzakonskih predpisov, ki urejajo posebne upravne postopke. Pooblastila upravne inšpekcije pri opravljanju nadzora ureja Zakon o državni upravi in sicer v 73. členu. Pri svojem delu upravni inšpektorji ne odločajo o obveznostih, pravicah in pravnih koristih pravnih in fizičnih oseb temveč nadzirajo izvrševanje procesnih določb, ki so jih uradne osebe, ki vodijo upravne postopke, dolžne upoštevati ter kako se pri organih izvršujejo določbe Uredbe o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07 (popr.), 31/08 in 35/09).

Navidezno prepletanje pristojnosti med omenjenimi inšpekcijskimi organi je mogoče v primeru morebitnih dilem odpraviti s sklepanjem od posebnega k splošnemu. Namreč, ob uporabi določb ZObr v zvezi z določitvijo posebne pravice, dolžnosti ali postopka, ne glede na to, da gre za pravico ali dolžnost iz delovnega razmerja, je za morebiten nadzor pristojen Inšpektorat Republike Slovenije za obrambo. Ko bo predmet nadzora institut delovnega prava, ki je urejen v ZJU in se torej uporablja za vse javne uslužbence, ZObr pa tega instituta za pripadnike Slovenske vojske ne ureja drugače, bo šlo za pristojnost Inšpekcije za sistem javnih uslužbencev. Nenazadnje pa, ko bo predmet nadzora institut delovnega prava oziroma pravica iz delovnega razmerja, urejena v ZDR, ob tem pa je niti ZJU za vse javne uslužbence, niti ZObr za javne uslužbence - pripadnike Slovenske vojske ne ureja drugače, bo pristojni inšpekcijski organ za izvedbo nadzora Inšpekcija za delo.

Glede na navedeno se strinjamo z vašimi navedbami, da je za vsak posamezen primer kršenja pravic iz delovnega razmerja potrebno najprej ugotoviti, ali je podana zakonita pristojnost posameznega inšpektorja oziroma kateri od inšpekcijskih organov je v posameznem primeru pristojen ukrepati. O navedenem je mogoče sklepati **tudi glede na to, na podlagi katerega predpisa je izdan posamezen akt, iz katerega izhaja domnevna kršitev. Torej – v primeru, ko je akt izdan na podlagi ZJU, bo v zvezi z zatrjevano kršitvijo podana pristojnost Inšpekcije za sistem javnih uslužbencev; če je akt izdan na podlagi določb ZObr ali Zakona o slovenski vojski, bo podana pristojnost Inšpektorata Republike Slovenije za obrambo, v primeru, ko bo šlo za morebitno kršitev, storjeno z aktom, izdanim na podlagi določb ZDR, bo podana pristojnost Inšpekcije za delo.**

S spoštovanjem!

Irma Pavlinič Krebs
MINISTRICA