

UNIVERZA NA PRIMORSKEM
FAKULTETA ZA MANAGEMENT KOPER

Magistrska naloga

PRAVNI STATUS DIREKTORJA V
JAVNEM SEKTORJU

Sandra Pahić

KOPER, 2010

MENTOR: izr. prof. dr. Bojan Tičar

POVZETEK

V magistrskem delu je obravnavan sistem pravne ureditve direktorja v javnem sektorju v Republiki Sloveniji, njegov pravni status, pristojnosti in odgovornosti, izhajajoče iz njegove funkcije ter plačni sistem. Sistem ureditve javne uprave in direktorja je vsebovan v obsežni in prepleteni pravni ureditvi. Skozi obravnavo teorije in pravnih predpisov, ki določajo ureditev javne uprave in javnega sektorja v Sloveniji in njenih subjektov, je ugotovljeno, da obstajajo bistvene razlike že pri opredeljevanju pojma javni sektor in na drugi strani pri opredelitvi pojma direktor v javnem sektorju. Naloga se osredotoča na obravnavo subjektov javnega sektorja, in sicer državni in občinski organi ter javni skladi, javni zavodi in javne agencije, ki jih ustanovi država oziroma občina. Predmet obravnavanja so vodstveni delavci v navedenih organih, zato je bila narejena tudi sistematična analiza predpisov statusnega prava, ki ureja delovanje in organizacijo navedenih institucij. Omenjene institucije delujejo na različnih področjih (vzgoja in izobraževanje, socialno varstvo, zdravstvo, kultura idr.). Zaradi nesistematičnega sprejemanja so predpisi, ki urejajo področje statusa direktorja v javnem sektorju nedosledni, nejasni in zapleteni.

Ključne besede: javni sektor, javna uprava, osebe javnega prava, javni uslužbenec, direktor v javnem sektorju, sistem plač v javnem sektorju

SUMMARY

The topics of research is focused on system of regulation of the director in public sector, his legal status, powers and responsibilities, based on his function and wage system. Regulatory system of public administration and legal status of director is contained in the extensive and intertwined regulation. Through examining the theory and legal rules, providing for regulation of public administration and public sector, was found, that there are substantial differences already in defining the public sector and on the other hand, in the definition of director in public sector. The task focuses is on public sector entities, namely government and municipal authorities and public funds, public institutions and public agencies, established by the government or municipality. The analyses consider managers in those authorities. For these reason also been made systematic analysis of the status law, which governing the operation and organization of those institutions. Mentioned institutions operate in different areas (education, social welfare, health, culture, etc.). Due to unsystematic adoption of regulations, governing the status of the director in the public sector, regulations are inconsistent, undefined and complex.

Key words: public sector, public administration, public entities, civil servant, director in public sector, wage system in public sector

UDK: 347.72.036(043.2)

VSEBINA

1	Uvod	1
1.1	Opredelitev problematike in namen magistrskega dela.....	1
1.2	Delovne hipoteze	3
1.3	Metodološki okvir naloge	3
1.4	Predvidene predpostavke in omejitve obravnavanja magistrskega dela	4
1.5	Struktura magistrskega dela.....	5
2	Teoretična in pravna izhodišča ter opredelitev ključnih pojmov	7
2.1	Opredelitev javnega sektorja, javne uprave in državne uprave	7
2.1.1	Reforma javne uprave.....	9
2.1.2	Pravna ureditev javnega sektorja v Republiki Sloveniji.....	10
2.2	Neposredni uporabniki državnega proračuna	13
2.2.1	Ministrstva.....	13
2.2.2	Organi v sestavi	13
2.2.3	Vladna služba	15
2.2.4	Upravna enota.....	15
2.3	Posredni uporabniki proračuna – osebe javnega prava	16
2.4	Opredelitev pojma javni uslužbenec.....	17
2.5	Opredelitev managementa	19
2.6	Opredelitev vodstvenih oziroma poslovodnih kadrov v javnem sektorju	21
3	Pravna ureditev statusa direktorjev v organih državne uprave in upravah lokalne skupnosti	23
3.1	Pojmovna opredelitev vodstvenih položajev v javnem sektorju	23
3.1.1	Direktor v javnem sektorju.....	23
3.1.2	Direktorji v organih državne uprave in upravah lokalnih skupnosti (položaj).....	24
3.1.3	Drugačno poimenovanje direktorjev v organih državne uprave	26
3.1.4	Direktor občinske uprave oziroma tajnik občine.....	27
3.1.5	Predstojnik.....	27
3.1.6	Poslovodna oseba, poslovodstvo	27
3.2	Imenovanje in razrešitev direktorjev v organih državne uprave in upravah lokalnih skupnosti.....	28
3.2.1	Javni natečaj in uradniški svet za imenovanje direktorjev v organih državne uprave.....	28
3.2.2	Imenovanje in razrešitev generalnega direktorja policije.....	30
3.2.3	Imenovanje in razrešitev načelnika generalštaba slovenske vojske....	31

3.2.4	Imenovanje in razrešitev direktorja Statističnega urada.....	31
3.2.5	Imenovanje direktorja občinske uprave oziroma tajnika občine.....	31
3.3	Pridobitev položaja in sklenitev delovnega razmerja.....	32
3.4	Prenehanje položaja in razrešitev s položaja direktorjev v organih državne uprave	33
3.5	Pogoji za pridobitev položaja direktorja v javni upravi	35
3.5.1	Pogoji za pridobitev položaja v organih državne uprave	35
3.5.2	Pogoji za pridobitev položaja direktorja občinske uprave oziroma tajnika občine.....	38
3.6	Trajanje položaja	39
3.7	Ostale pravice iz delovnega razmerja	39
3.7.1	Pravice iz delovnega razmerja za direktorje na položaju	39
3.7.2	Izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje	40
3.8	Razveljavitev pogodbe o zaposlitvi v primeru nezakovitosti.....	41
3.9	Nezdružljivost funkcije.....	42
3.10	Konkurenčna prepoved.....	42
3.11	Pristojnosti in odgovornosti direktorja v organu državne uprave in direktorja uprave lokalne skupnosti.....	43
3.11.1	Pristojnosti generalnega direktorja, generalnega sekretarja in direktorja organa v sestavi.....	44
3.11.2	Odgovornost direktorja v organu državne uprave in direktorja uprave lokalne skupnosti	47
3.12	Sklep na koncu poglavja.....	51
4	Pravna ureditev statusa poslovnih organov oseb javnega prava.....	53
4.1	Javna agencija.....	53
4.1.1	Organi javne agencije	55
4.1.2	Imenovanje in razrešitev direktorja javne agencije	56
4.1.3	Pogoji za pridobitev položaja direktorja javne agencije.....	60
4.1.4	Mandatna doba direktorja javne agencije.....	61
4.1.5	Pristojnosti direktorja javne agencije	62
4.1.6	Pravna odgovornost direktorja javne agencije	63
4.2	Javni skladi	63
4.2.1	Organi javnega sklada	65
4.2.2	Imenovanje in razrešitev direktorja javnega sklada	66
4.2.3	Pogoji za imenovanje direktorja javnega sklada	67
4.2.4	Mandatna doba direktorja javnega sklada	67
4.2.5	Pristojnosti direktorja javnega sklada.....	67
4.2.6	Odgovornosti direktorja javnega sklada.....	68

4.3	Javni zavodi	68
4.3.1	Organi javnega zavoda, njihovo imenovanje in razrešitev	74
4.3.2	Pogoji za imenovanje poslovodnega organa javnega zavoda.....	86
4.3.3	Mandatna doba poslovodnega organa javnega zavoda	90
4.3.4	Pristojnosti in odgovornosti direktorja zavoda.....	91
4.4	Sklenitev pogodbe o zaposlitvi za direktorja osebe javnega prava	96
4.5	Pravice iz delovnega razmerja za direktorja osebe javnega prava	97
4.5.1	Odpravnine	97
4.5.2	Izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje	98
4.6	Razveljavitev pogodbe o zaposlitvi v primeru nezakonnosti.....	98
4.7	Nezdružljivost položaja direktorja osebe javnega prava	98
4.7.1	Nezdružljivost položaja direktorja javne agencije	99
4.7.2	Pravna ureditev nezdružljivosti za direktorja javnega zavoda	100
4.8	Sklep na koncu poglavja.....	101
5	Plačni sistem za direktorje v javnem sektorju.....	105
5.1	Zakon o sistemu plač v javnem sektorju	105
5.2	Uredba o plačah direktorjev v javnem sektorju.....	107
6	Ureditev položaja direktorja v javnem sektorju v tujih ureditvah.....	111
6.1	Splošni pogoji za sklenitev delovnega razmerja.....	111
6.2	Položaj direktorja javnega sektorja v Nemčiji.....	112
6.2.1	Položaj direktorjev v javnih zavodih.....	112
6.2.2	Statusna ureditev javnih skladov	114
6.2.3	Imenovanje vodstvenih kadrov v policiji v Nemčiji	114
6.3	Položaj direktorja javnega sektorja v Veliki Britaniji	115
6.3.1	Pravni status vodstvenih oseb.....	115
6.3.2	Imenovanje vodstvenih kadrov v policiji v Veliki Britaniji.....	116
6.4	Mandat najvišjih položajev	116
7	Sklep.....	117
	Literatura, pravni in drugi viri	123

KRAJŠAVE

EZ	Energetski zakon
KPJS	Kolektivna pogodba za javni sektor
RS	Republika Slovenija
SZ-1	Stanovanjski zakon
ZCS-1	Zakon o carinski službi
ZDS-1	Zakon o davčni službi
ZDR	Zakon o delovnih razmerjih
ZDSta	Zakon o državni statistiki
ZDU-1	Zakon o državni upravi
ZDZdr	Zakon o duševnem zdravju
ZEKom	Zakon o elektronskih komunikacijah
ZFPPIP	Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju
ZGim	Zakon o gimnazijah
ZGla	Zakon o glasbenih šolah
ZGD-1	Zakon o gospodarskih družbah
ZG	Zakon o gozdovih
ZIN	Zakon o inšpekcijskem nadzoru
ZIO	Zakon o izobraževanju odraslih
ZIKS-1	Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij
ZJAKRS	Zakon o Javni agenciji za knjigo Republike Slovenije
ZJA	Zakon o javnih agencijah
ZJF	Zakon o javnih financah
ZJS-1	Zakon o javnih skladih
ZJU	Zakon o javnih uslužbencih
ZKnj-1	Zakon o knjižničarstvu
ZKL – UPB1	Zakon o Kobilarni Lipica
ZLD	Zakon o lekarniški dejavnosti
ZLS	Zakon o lokalni samoupravi
ZObr	Zakon o obrambi
ZON	Zakon o ohranjanju narave
ZOFVI	Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja
ZOsn	Zakon o osnovni šoli
ZPSI-1	Zakon o poklicnem in strokovnem izobraževanju
ZPIZ-1	Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju
ZPol	Zakon o policiji
ZRRD	Zakon o raziskovalni in razvojni dejavnosti

ZRPSJ	Zakon o regijskem parku Škocjanske jame
ZRev-2	Zakon o revidiranju
ZRTVS-1	Zakon o Radioteleviziji Slovenija
ZSPJS	Zakon o sistemu plač v javnem sektorju
ZSKZ	Zakon o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije
ZSFR	Zakon o skladu za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in odlaganja radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne
ZSNVPN	Zakona o Skladu Republike Slovenije za nasledstvo in visokem predstavniku Republike Slovenije za nasledstvo
ZSRib	Zakon o sladkovodnem ribištvu
ZSV	Zakon o socialnem varstvu
ZSTNIIP	Zakon o spodbujanju tujih neposrednih investicij in internacionalizacije podjetij
ZSoII	Zakon o šolski inšpekciji
ZTFI	Zakon o trgu finančnih instrumentov
ZUIJK	Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo
ZUOPP	Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami
ZVis	Zakon o visokem šolstvu
ZVSI	Zakon o višjem strokovnem izobraževanju
ZVrt	Zakon o vrtcih
ZZZPB	Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti
ZZavar	Zakon o zavarovalništvu
ZZ	Zakon o zavodih
ZZdr-1	Zakon o zdravilih
ZZVZZ	Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju
ZZDej	Zakon o zdravstveni dejavnosti
ZZelP	Zakon o železniškem prometu

1 UVOD

1.1 Opredelitev problematike in namen magistrskega dela

V magistrski nalogi nameravam analizirati delovno-pravni in uslužbenko-pravni status direktorjev (menedžerjev) v javnem sektorju, njihove pristojnosti in odgovornosti, skozi analizo predpisov delovnega in statusnega prava. Namen naloge je analizirati pravno ureditev statusa direktorja v javnem sektorju Republike Slovenije z vidika zaposlene osebe in vidika delodajalca, njegove pristojnosti z vidika posloводства in njegove odgovornosti, ki jih nalagajo predpisi. Če želimo dobiti celostni vpogled v obsežno tematiko, kot je pravna ureditev statusa direktorja javnega sektorja, je potrebno to vsebino obdelati iz različnih zornih kotov, upoštevati posamezne področne predpise in je potrebno tematiko razdelati iz različnih vidikov.

Za razumevanje pravnega položaja direktorja javnega sektorja je potrebno najprej opredeliti pojem javni sektor, pojem osebe javnega prava, pojem javni uslužbenec, pojem direktor, manager, predstojnik, saj 1. člen ZJU določa, da je javni uslužbenec vsak posameznik, ki sklone delovno razmerje v javnem sektorju, torej tudi direktor. Za opredelitev slednjega bom uporabljala pojem poslovodni organ, ki ga Zakon o sistemu plač v javnem sektorju uvršča v plačno skupino B in pojme direktor, ravnatelj in tajnik, in jih omenjeni zakon uvršča v plačno podskupino B1. Navedeni pojmi bodo uporabljeni nevtrarno tako za moške in ženske, v moški spolni slovnični obliki, kot so uporabljeni v veljavnih predpisih.

Pred letom 2002 je pravni status direktorjev v organih državne uprave urejal Zakon o delavcih v državnih organih. Danes predstavlja temeljno pravno ureditev položaja javnih uslužbencev in direktorjev v organih državne uprave Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). V tem kontekstu je pomemben tudi Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS), ki plače ureja enotno za celoten javni sektor (in ne le za javno upravo). Na podlagi teh zakonov (zlasti ZJU in ZSPJS) je bila izdana vrsta podzakonskih predpisov, posamezni organi pa si postavljajo notranja pravila z internimi akti. Vir delovnega prava v javni upravi je tudi Kolektivna pogodba za javni sektor (sprejeta v letu 2008).

ZJU drugače ureja delovna razmerja direktorjev v organih državne uprave, kot jih določa Zakon o delovnih razmerjih. Poleg omenjenih predpisov, pravni status direktorjev v organih državne uprave določajo še nekateri področni zakoni (npr. zakon o policiji, zakon o davčni službi, zakon o obrambi, zakon o carinski službi). Za direktorje v organih oseb javnega prava se uporabljajo tudi zakon o javnih skladih, zakon o javnih agencijah, zakon o zavodih, idr., ki vsebujejo posebne določbe in posamezna področja urejajo drugače. Ureditev pravnega sistema direktorjev v javnem sektorju je zaradi prepletanja posameznih določil po različnih zakonih, nepregledna, zapletena in tudi nejasna.

Pri obravnavanju pravnih vidikov managementa se pojavlja več vidikov obravnave pravnih vprašanj. Prvi sklop je področje pravnega položaja managerjev kot zaposlenih oseb, drugi sklop pa je povezan z izvajanjem managerskih nalog, torej gre za vprašanje pristojnosti in pravic, obveznosti in odgovornosti managerjev pri izvajanju njihovih nalog. Obe področji urejajo številni predpisi različnih pravnih podsistemov. Pravni položaj managerjev statusnega prava v okviru evropskega prava (opredelitev managementa v »Sociates Europae« ali v evropskih transnacionalnih družbah) je posredno predmet ustavnega prava (na primer dolžnost spoštovanja pravnega reda), upravnega prava (management v javnem sektorju), statusnega prava (na primer poslovodstvo gospodarskih in negospodarskih organizacij), kazenskega prava (na primer položaj managementa kot odgovornih oseb v primerih kaznivih dejanj ali prekrškov) in drugih pravnih področij (Šturm 2003, 103; Jambrek 2002, 204; Grilc 2004, 157; Kocbek 2004, 455; Zabel 2002, 2; Bavcon 2005, 1285; Šelih 2003, 1179 v Vodovnik 2006a, 10).

Predmet odločanja managementa pri izvajanju njegovih pristojnosti ter drugih pravic in obveznosti pri odločanju je tudi tematika delovnih razmerij. Pri odločanju o teh vprašanjih na temelju razpoložljivih informacij, management upošteva pravne okvire odločanj in ustrezne poklicne standarde ter potrebna znanja. Ob predpisih s področja delovnega prava so to zlasti znanja in veščine s področja upravljanja človeških virov in industrijskih razmerij (Vodovnik 2006a, 12).

Management združuje opravljanje poklicnih nalog z nalogami položaja, ki neposredno ali posredno temelji na ustreznih predpisih. Kadar je funkcija prevladujoča in neposredno oprta na predpise, je mogoče managerje po pravilu obravnavati kot organe pravnih oseb. Zaradi obstoja obeh navedenih elementov se ločijo od drugih organov pravnih oseb. Uprave gospodarskih družb se torej po merilih ločijo od drugih organov gospodarskih družb, podobno velja tudi za razmerja med poslovodstvom in drugimi organi organizacij v javnem sektorju (Vodovnik 2006a, 13).

Namen naloge je prikazati obstoječe pravno stanje statusa direktorja v javnem sektorju. Pri tem želim prikazati dejansko stanje pravne ureditve, njegove prednosti in slabosti ter nakazati smernice prihodnje pravne ureditve statusa direktorjev v javnem sektorju. Ureditev posameznih vodstvenih organov bom primerjala med seboj v istih področjih, kot tudi primerjala z ureditvami med različnimi področji delovanja. S tem želim prikazati enotnost oziroma neenotnost pravne ureditve statusa direktorja v javnem sektorju.

Cilj opravljenih raziskav položaja direktorja v javnem sektorju je zajeti v eno samo znanstveno in strokovno delo vse elemente, ki tvorijo status direktorja v javnem sektorju.

1.2 Delovne hipoteze

Z raziskavo in analizo veljavnih pravnih predpisov in obstoječe literature bom v magistrski nalogi poskušala potrditi oziroma ovreči naslednje hipoteze.

- Hipoteza 1: Opredelitev položaja (statusa) direktorja v javnem sektorju je pravno-sistemska nedosledna.
- Hipoteza 2: Sistem direktorjev v javnem sektorju je nepregleden.
- Hipoteza 3: Nagrajevanje direktorjev ni dosledno povezano z njihovo učinkovitostjo in uspešnostjo – v prihodnje bo.

1.3 Metodološki okvir naloge

Za preučevanje omenjenega področja bom uporabila dostopno domačo in tujo literaturo (monografije, strokovne in znanstvene članke, strokovne razprave, itd.) ter obstoječo normativno ureditev. V okviru preučevanja problematike bom uporabila tudi gradiva interne narave, ki jih uporabljajo posamezne institucije, ki delujejo v sklopu javnega sektorja (npr. Državni zbor Republike Slovenije).

V okviru magistrske naloge bom uporabila deskriptivno metodo. Z njo nameravam postaviti teoretični okvir naloge ter tako pojasniti posamezne elemente ureditve javnega sektorja, sistem javnih uslužbencev in direktorja v javnem sektorju.

Slovensko ureditev direktorja v javnem sektorju bom v nalogi primerjala z ureditvijo sistemov v nekaterih drugih državah, za kar bom uporabila primerjalno metodo. Primerjalna metoda omogoča, da odkrivamo podobnosti in različnosti med posameznimi pravnimi sistemi ali njihovimi deli. Ta metoda med drugim omogoča tudi kritično ovrednotenje domače zakonodaje.

Za osrednji del naloge in potrditev oziroma zavrnitev postavljenih hipotez bom uporabila analitično, primerjalno in dogmatično metodo. S pomočjo analize in primerjave obstoječih zakonskih in podzakonskih pravnih aktov, ki urejajo obravnavano področje, bom poskušala potrditi oziroma ovreči postavljene hipoteze.

Dogmatična metoda omogoča, da z njo raziskuje pravo kot normativni pojav. Izhodišče je načelo normativnega pripisovanja: če nastopi ta in ta dejanski stan, naj sledi ta in ta pravna posledica. Tako so zgrajena posamezna pravna pravila kot tudi celotno pravo, če ga razumemo kot sistem pravnih pravil. Posamezna pravna pravila so vsebovana v splošnih in posamičnih pravnih aktih, ki so hierarhično razvrščeni od najnižjega do najvišjega pravnega akta. Nižja stopnja prava se mora gibati v mejah, ki jih začrtuje višja. Nižja stopnja mora biti v skladu z višjo vsebinsko in postopkovno. Če te skladnosti ni, je treba neskladja odpraviti ali pa izločiti iz sistema vse tiste akte, ki so z višjimi v neskladju (npr. z razveljavitvijo zakona, ki jo opravi ustavno sodišče). Dogmatična metoda vključuje jezikovno, formalno-logično in sistematično analizo normativnih pravnih aktov in njihovo vsebino. Osredotoča se na normativno zgradbo

prava, na pravna pravila kot njegovo temeljno sestavino in na razmerja med njimi. Dogmatična metoda upošteva, da je pravo jezikovni pojav, ki ima kot strokovni jezik kopico posebnosti. Formalno-logična analiza omogoča, da veljavno pravo pojmovno razčlenimo in izrazimo ter da nato to, kar smo dognali, povežemo v ustrezen znanstveni sistem. Ustvarjeno pravo je dogma, ki jo je treba sprejeti kot resnično (beri: kot pravno pravilno) in je v tem pomenu ni treba preverjati ali o njej dvomiti. Izhodišče dogmatične analize je, da nas zanima pravo, ki je (*de lege lata* – s stališča pozitivnega, veljavnega prava (npr. zakona)), ne pa pravo, ki naj bi bilo (*de lege ferenda*) (Pavčnik 2006, 31–32).

V magistrski nalogi bom torej sistematično analizirala veljavne predpise s področja obravnavane problematike, posamezne ureditve med seboj primerjala in na podlagi tega na koncu predstavila pridobljene ugotovitve. V magistrski nalogi se bom osredotočila na pravni vidik preučevanja problematike pravnega statusa direktorja v javnem sektorju.

1.4 Predvidene predpostavke in omejitve obravnavanja magistrskega dela

Pojmi direktor, poslovodna oseba, predstojnik, ravnatelj oziroma vodstveni kader v javnem sektorju so omenjeni oziroma opredeljeni v več kot 60 veljavnih zakonih in njim podrejenim podzakonskih predpisih. Predpostavljam, da bom vsebino, ki jo obravnavam v magistrskem delu, zaradi same narave in področja obravnave lahko preučevala predvsem skozi analizo veljavnega pravnega sistema in obstoječe literature o tem področju. Zaradi obsežnosti se bom omejila predvsem na analizo in preučevanje ureditve statusa poslovodnih oseb v veljavnih zakonskih predpisih. Obsežnost je tudi razlog, da v 6. poglavju Ureditev položaja direktorja v javnem sektorju v tujih ureditvah, obravnavam zgolj določene segmente. Namenoma se nisem lotila primerjave celotnih tujih sistemov, saj niso relevantni za vsebino te naloge in s tem bi tudi preseгла osnovni namen naloge, ki je analiza slovenske ureditve statusa direktorja v javnem sektorju.

V nalogi bom upoštevala določbo ZSPJS, da javni sektor sestavljajo državni organi, samoupravne lokalne skupnosti (neposredni proračunski uporabniki) in javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava (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, pa niso del javnega sektorja po ZSPJS. V nalogi se bom omejila na obravnavo managerskih položajev na najvišji ravni, na direktorje organov, ki so neposredni¹ (državni in občinski organi ali organizacije ter občinska uprava) in posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti² (javni skladi,

¹ 3. člen Zakona o javnih financah

² *ibid.*

javni zavodi in javne agencije, katerih ustanovitelj je država oziroma občina). Na podlagi te razmejitve bom ločeno obravnavala vodstvene položaje v slovenski javni upravi:

- direktorje, ki jih pravni predpisi opredeljujejo kot t.i. uradnike na položajih v organih državne uprave in upravah lokalnih skupnosti ter
- direktorje v širšem javnem sektorju (javne agencije, javni skladi in javni zavodi) ter direktorja ZZZS in ZPIZ.

1.5 Struktura magistrskega dela

Magistrska naloga je razčlenjena na sedem poglavij. Prvo poglavje je namenjeno predstavitvi obravnavane problematike, namen magistrskega dela, navedene so delovne hipoteze, predstavljene so uporabljene metode dela in predvideni okviri in omejitve pri obravnavi magistrskega dela.

Drugo poglavje je namenjeno teoretičnim in pravnim izhodiščem ter opredelitvi ključnih pojmov. Pred obravnavo temeljne vsebine naloge je namreč ključna opredelitev javnega sektorja, javne in državne uprave, kot jo obravnavajo strokovnjaki in teoretiki ter ureditev javne uprave v slovenski zakonodaji. To poglavje je namenjeno tudi opredelitvi pojma osebe javnega prava in razčlenitev pravnih subjektov po področjih in po predpisih, ki urejajo njihovo statusno ureditev. Prav tako je v poglavju opredeljen pojem javnega uslužbenca in direktorja v javnem sektorju.

Tretje poglavje je namenjeno obravnavi in analizi pravnega statusa direktorja državnih organov in uprav lokalnih skupnosti, t. i. položajnega direktorja, s personalnega vidika, kot zaposlene osebe in analiza njegovega pravnega položaja v uslužbenskem sistemu. V tem poglavju so opredeljeni pojmi vodilnih položajev in organov, ki jih vodijo, njihovo imenovanje in razrešitev, pogoji za imenovanje, pristojnosti in odgovornosti idr, kot so navedeni in obravnavani v veljavnih splošnih in posebnih pravnih predpisih.

V četrtem poglavju je obravnavan pravni status direktorjev pravnih oseb po predpisih, ki urejajo posamezno organizacijsko obliko osebe javnega prava ter njihove organe vodenja in upravljanja. V tem delu obravnavam tudi predpise, ki obravnavajo statusne značilnosti ureditve direktorja v javnem sektorju, po različnih področjih, kot so kultura, zdravstvo, sociala, vzgoja in izobraževanje ter nazadnje obravnavam položaj poslovodnih organov v visokošolskih zavodih. Poglavje obravnava pogoje za pridobitev položaja direktorja, imenovanje in razrešitev direktorja, pristojnosti in odgovornosti, sklenitev pogodbe o zaposlitvi, trajanje delovnega razmerja, pravice iz delovnega razmerja, razveljavitev pogodbe o zaposlitvi v primeru nezakonnosti, nezdržljivost direktorske funkcije in konkurenčne prepovedi. Navedeno je obravnavano, na podlagi določb posameznih predpisov.

Peto poglavje obravnava plačni sistem direktorjev v javnem sektorju. Plače direktorjev v javnem sektorju so urejene z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju, z Uredbo o plačah direktorjev v javnem sektorju in ostalimi podzakonskimi predpisi, na podlagi katerih se določajo plačni razredi, kriteriji za uvrstitev delovnih mest in pristojnost organov za uvrščanje vodstvenih oseb v plačni razred.

V šestem poglavju so v grobem predstavljeni določeni segmenti ureditve položaja direktorja v javnem sektorju v tujih sistemih. Poudarek je na predstavitvi pravne ureditve vodstvenih položajev v posameznih evropskih državah, s poudarkom na ureditvi v Nemčiji in Veliki Britaniji.

V zadnjem poglavju so predstavljeni ključni sklepi in ugotovitve glede obravnavanih predpisov in strokovne literature ter ugotovitve glede postavljenih hipotez.

Kot zadnji del naloge navajam seznam literature, ki je služila, kot teoretična in vsebinska podlaga magistrskega dela ter pravni ter drugi viri, ki so bili uporabljeni za analizo obravnavane problematike.

2 TEORETIČNA IN PRAVNA IZHODIŠČA TER OPREDELITEV KLJUČNIH POJMOV

2.1 Opredelitev javnega sektorja, javne uprave in državne uprave

V teoriji lahko zasledimo pojmovanje javne uprave, državne uprave ali sistem javne uprave kot sinonime za pojem javnega sektorja. V današnjem času lahko rečemo, da upravni sistemi vplivajo na vsa področja življenja v civilizirani družbi. Z upravo se državljani tako rekoč srečujemo skoraj na vsakem koraku, na različnih področjih, kot državljani, posamezniki, kot člani različnih organizacij ipd. Prepletenost družbenega in državnega življenja je postala tako močna, da uprava pomembno vpliva na razvoj tako posameznika kakor tudi celotne družbe. Za razumevanje bistva delovanja upravnega sistema je najprej potrebno razjasniti osnovne pojme, ki so z njim povezani. V desetletjih so se razvile številne opredelitve javne uprave in javnega sektorja.

Javno upravljanje je po Bučarju (1969, 130) upravljanje v javnih zadevah, javna uprava pa je uprava v javnih zadevah. Proces javnega upravljanja poteka v organizacijah, ki jih imenujemo javnopravne skupnosti – najširša takšna skupnost je država.

Po Šmidovniku (1998, 1070) so elementi, ki določajo javno upravo naslednji:

- država deluje prek svoje javne uprave;
- organizacijsko javno upravo sestavljajo državne in paradržavne organizacije;
- funkcionalno je opredeljena z izvrševanjem predpisov, izvajanjem oblasti in javnih služb;
- bistven element je odgovornost resornih ministrov in vlade;
- financiranje je proračunsko ali iz drugih javnih virov (skladi);
- normativno velja za javno upravo upravno deloma pa tudi civilno pravo;
- poseben pomen ima stroka v smislu povezovanja znanja in izkušenj;
- značilen je uslužbenski sistem.

Javna uprava in javni sektor sta medsebojno povezana pojma; še več, gre za dve plati iste medalje: javna uprava bedi nad javnim sektorjem, slednji je pod njenim vodstvom in nadzorom. Naloga javne uprave je izvrševati oblast, izvajati javne službe in druge javno pomembne dejavnosti tudi v območju tako imenovanega javnega sektorja (Bohinc 2005, 31).

Običajno javni sektor pojmuje kot skupno ime za javno upravo, politični sistem, izobraževalno, zdravstveno in raziskovalno sfero. Gre za splet dejavnosti, ki skupaj z gospodarstvom oziroma zasebnim sektorjem sestavlja celoto družbenega življenja. Upravo definiramo v med seboj povezanih in prepletajočih se dihotomijah (Kovač 2007, 94):

1. organizacijske ali subjektivne definicije (ki opredeljujejo upravo kot subjekt, del organizacije, ki opravlja upravno dejavnost, tako je javna uprava skupek državne uprave, lokalne samouprave in javnih služb) in funkcionalne in objektivne definicije (uprava kot dejavnost priprave zakonov, izdaje odločb, nadzora; dejavnost, usmerjena v oblikovanje in zadovoljevanje družbenih potreb),
2. materialne (upravo opredeljujejo vsebinski znaki in formalne (definicije v zakonu) definicije,
3. pozitivne in negativne definicije (kaj uprava je in kaj ni – uprava je dejavnost države, ki ni sodstvo in zakonodaja).

Grafenauer in Brezovnik (2006, 49) z državno upravo razumeta dejavnost, ki se po določenih svojih značilnostih razlikuje od drugih državnih dejavnosti, to je zakonodaja in sodstvo. Če izhajamo iz načela delitve oblasti in državnih funkcij na zakonodajno, izvršilno in sodno, je državna uprava instrument države za izvajanje njenih izvršilnih funkcij. Skrbi torej za to, da se naloge in cilji države ustrezno izvršujejo oziroma dosežajo.

Grafenauer in Brezovnik (2006, 49) nadalje opredeljujeta upravo v funkcionalnem in organizacijskem smislu, in sicer prvi zajema izvrševanje dejavnosti in nalog izvršilne veje oblasti, za drugega pa lahko rečemo, da opravljajo aktivnosti državne uprave: vlada kot najpomembnejši in najvišji organ izvršilne funkcije oblasti, državni upravni organi (ministrstva s svojimi organi v sestavi); upravne enote kot dekoncentrirani del izvajanja nalog; samoupravne lokalne skupnosti, podjetja in druge organizacije ter posamezniki, ki imajo javno pooblastilo za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave.

Javni sektor obsega poleg javne uprave, tj. državne in občinske uprave, še strokovne dejavnosti javnega pomena, ki jih v skladu z zakoni organizira državna in lokalna uprava neposredno, s pomočjo oseb javnega prava (javni zavodi, javna podjetja, javne agencije, javni skladi), ki niso sestavni del uprave, ali s koncesijami osebam zasebnega prava za izvajanje javnih služb (gospodarskih in negospodarskih) na državni in občinski ravni (Bohinc in Tičar 2007, 129).

Javni sektor je zelo kompleksen pojem, ki ga določajo različne značilnosti (lastnina, proračunsko financiranje, regulacija, statusnopravne oblike in drugo). Čim več značilnosti upoštevamo pri njegovi opredelitvi, tem širši obseg javnega sektorja določimo (Klinar 2006, 38).

Po Grafenauerju in Brezovniku (2006, 46) je uprava nujno potrebna dejavnost, ki omogoča izvrševanje temeljnih (osnovnih) nalog na najrazličnejših področjih, kar je največkrat zelo zapleteno ter zahteva upravo vrste dejavnosti, ki sicer ne pomenijo neposrednega opravljanja temeljne dejavnosti, vendar pa brez njih te sploh ni mogoče uspešno izvajati (npr. na področju zdravstvene dejavnosti: ustrezne evidence o bolnikih,

nabava in vzdrževanje ustreznih aparatov, zagotavljanje nabave ustreznih zdravil, skrb za ustrezno organizacijo dela, razreševanje kadrovskih in drugih vprašanj s področja delovnih razmerij ...). Te nujno potrebne spremljevalne dejavnosti za izvajanje glavnih nalog, ki so seveda prilagojene in odvisne od narave glavnih nalog, v teoriji poimenujemo tudi upravne naloge oziroma uprava.

Pojmi javni sektor, javna in državna uprava so v teoriji definirani, kot skupek institucij in organizacij, potreben za normalno funkcioniranje vsake sodobno organizirane države. Brez javne uprave ni sodobne države. Sodobna država preko svojih institucij, na različnih področjih zadovoljuje potrebe državljanov. Dejstvo je, da državni organi in ostale državne organizacije delujejo na podlagi predpisov. Nadalje je za državno upravo značilna delitev državnih organov, njihovo proračunsko financiranje in urejen uslužbenski sistem. Skratka navedeni pojmi označujejo zaokroženo celoto družbenega življenja na državnem in lokalnem nivoju.

V nalogi pod pojmom javni sektor razumem celoten sistem delovanja državnih organov (ministrstva, organi v sestavi, vladne službe in upravne enote) in delovanje oseb javnega prava (javne agencije, javni skladi in javni zavodi). S pojmom javna uprava bom označevala zgolj državne organe in uprave lokalnih skupnosti.

2.1.1 Reforma javne uprave

V javnem sektorju se dandanes povsod po svetu (tudi pri nas) pojavljata dve zahtevi – na eni strani smotrnejša uporaba danih finančnih virov oziroma celo zmanjševanje javnih izdatkov ter na drugi strani zahteva po učinkovitejšem, hitrejšem, uporabniku bližjem opravljanju javnih storitev (Kovač 2007, 134). Iz česar izhaja potreba po uvedbi sprememb v delovanju javne uprave. Reforma državne uprave se je v Sloveniji začela v letu 1997, zaradi uvedbe sprememb, ki jih je narekovalo priključevanje Evropski uniji. Glavnina reforme javne uprave v Sloveniji je sprejetje novih sistemskih zakonov v letu 2001, to so Zakon o državni upravi, Zakon o javnih uslužbencih in Zakon o sistemu plač v javnem sektorju ter Zakon o inšpekcijskem nadzoru in Zakon o javnih agencijah ter sprejetje smernic za odpravljanje administrativnih ovir, graditev e-uprave in uvajanje sistemov kakovosti v delovanje organov državne uprave. S tem je tudi sistem javne uprave v Sloveniji vpeljal podjetniški koncept v njeno delovanje.

Kar je, po mnenju Kovačeve (2007, 95), eno izmed pogosteje ponujenih rešitev za učinkovitejše in uspešnejše upravljanje javnega sektorja. Uvajanje in izvajanje skupka modernih teorij novega upravljanja javnega sektorja (NUJS, angl. *New Public Management* – NPM), s svojimi pglavitnimi načeli, ustrezno pokriva omenjeno problematiko. Spremembe torej težijo k uvajanju podjetniške miselnosti v javno upravo, kar pomeni, da je potrebno v delovanju zaposlenih uvesti načela merljivosti, prilagodljivosti, učinkovitosti in uspešnosti njihovega dela. NUJS torej predstavlja skupek načel, ukrepov in metod, prevzetih iz zasebnega sektorja, ki je od konca 80-tih

let prejšnjega stoletja spremenil javne uprave po celem svetu. Iz omenjenega koncepta izhaja tudi vpeljava poklica manager in njegovih veščin v organe javnega sektorja.

2.1.2 Pravna ureditev javnega sektorja v Republiki Sloveniji

Za praktične potrebe določitve obsega javnega sektorja je treba upoštevati nekatere kompromise oziroma javni sektor različno opredeliti glede na namen njegove uporabe. V Republiki Sloveniji imamo dve uradni definiciji javnega sektorja: za nacionalne statistične potrebe (pogojno širša definicija javnega sektorja) ter za potrebe razvoja uslužbenskega sistema ter sistema in politike plač v javnem sektorju (ožja definicija javnega sektorja). Po širši definiciji, ki jo v skladu s standardno klasifikacijo dejavnosti (SKD) uporablja Urad za makroekonomske analize in razvoj (UMAR), javni sektor zajema štiri dejavnosti: L – javna uprava, obramba in sociala, M – izobraževanje, N – zdravstvo in socialno varstvo, O – druge javne, skupne in osebne storitve. Širši javni sektor (dejavnosti od L do O) zajema vse znane zasebnopravne in javnopravne oblike, v katerih so lahko organizirane pravne osebe v Republiki Sloveniji. Na takšen način sta določena obseg širšega javnega sektorja in s tem tudi njegova definicija. Širši javni sektor (od L do O) tako sestavljajo: državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, fundacije, gospodarske družbe, javna podjetja, zasebni zavodi, javni gospodarski zavodi, zbornice in druge pravne osebe (Klinar 2006, 40–41).

Po sedANJI ureditvi slovenske uprave naloge neposredne uprave, kot dela državnega aparata brez lastne pravne subjektivitete, opravljajo vlada in vladne službe, ministrstva, organi in organizacije v njihovi sestavi ter upravne enote. Poleg neposredne uprave upravne naloge izvajajo tudi nosilci javnih pooblastil, ki so praktično vse osebe javnega prava (Kovač 2007, 104), ki sestavljajo javni sektor (posredni uporabniki proračuna), in sicer (Kovač 2007, 106):

- javni zavodi in drugi izvajalci javnih služb z upravnimi pooblastili, na ravni države in na ravni občin javni zavod in drugi izvajalci javnih služb s področja vzgoje in izobraževanja ter športa, zdravstva, socialnega varstva, kulture, raziskovalne dejavnosti, kmetijstva in gozdarstvo, okolja in prostora, gospodarskih dejavnosti, malega gospodarstva in turizma, javnega reda in varnosti;
- javne agencije za plačilni promet, za zavarovalni nadzor, za prestrukturiranje in privatizacijo, za trg vrednostnih papirjev, za radioaktivne odpadke, za telekomunikacije in radiodifuzijo, za energijo, za revidiranje postopkov lastninskega preoblikovanja podjetij itd.;

- skladi socialnega zavarovanja: jamstveni in preživninski sklad RS, Zavod RS za zaposlovanje, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje RS, Zavod za zdravstveno zavarovanje RS;
- javni skladi na ravni države in občin;
- zbornice, ki se financirajo iz proračunskih sredstev: Kmetijsko-gozdarska zbornica Slovenije in Socialna zbornica Slovenije (Bohinc 2005, 32).

Zakon o državni upravi (ZDU-1)³ upravne naloge sistemsko opredeljuje kot:

- sodelovanje pri določanju politik, torej oblikovanje alternativ za podporo upravnega odločanja ter priprava normativnih in drugih gradiv za vlado v okviru strokovno – tehnične funkcije uprave (predlogi zakonov, podzakonski aktov ter druga gradiva);
- izvršilne naloge v smislu izdajanja in izvrševanja splošnih ter konkretnih upravnih aktov, gre torej za neposredno izvrševanje ustave in zakonov, ratificiranih mednarodnih pogodb ter drugih predpisov, izdajo podzakonskih aktov ter odločanje v posameznih upravnih stvareh;
- zbiranje informacij in spremljanje stanja (analitična funkcija);
- spodbujanje in usmerjanje razvoja (tudi pospeševanje gospodarstva), a v navezavi
- s proračunskimi zmogljivostmi;
- zagotavljanje javnih služb (servisna funkcija);
- upravni nadzor.

Slovenska zakonodaja pojem javne uprave in javnega sektorja določa neenotno. Razlike v opredeljevanju so predvsem med zakonodajo o javnih financah, o proračunu, javnem naročanju, javnih uslužbencih, nadzorom Računskega sodišča ter sistemom plač. Enotne zakonske opredelitve javnega sektorja, ki bi veljala enako za vsa področja, v slovenski zakonodaji ni.⁴

Zakon o javnih financah (ZJF)⁵ loči posredne in neposredne uporabnike sredstev državnega proračuna. Med neposredne spadajo državni oziroma občinski organi ali organizacije ter občinske uprave. Med posredne uporabnike sodijo javni skladi, javni zavodi in agencije, katerih ustanovitelj je država oziroma občina.

Definicija ožjega javnega sektorja je bila po Klinarju uzakonjena z Zakonom o javnih uslužbencih. Po tej definiciji javni sektor zajema vse znane javnopravne oblike, v

³ Uradni list RS, št. 52/2002, 56/2003, 83/2003 – UPB1, 45/2004-ZdZPKG, 61/2004, 97/2004 – UPB2, 123/2004, 24/2005 – UPB3, 93/2005, 113/2005 – UPB4, 126/2007-ZUP-E.

⁴ Glej: Bohinc, R. in Tičar, B. 2007. *Upravno pravo – splošni del*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.

⁵ Uradni list RS, št. 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002-ZJU, 127/2006-ZJZP, 14/2007-ZSPDPO, 109/2008.

katerih so lahko organizirane osebe javnega v Republiki Sloveniji, razen javnih podjetij. Razlog za takšno definicijo je v dejstvu, da ne bi bilo sistemsko pravilno, če bi plače v javnih podjetjih in zlasti v zasebnopravnih osebah urejali na enak način kot za pravne osebe, ki se financirajo iz državnega in proračunov lokalnih skupnosti (2006, 42).

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU)⁶ in Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS)⁷ določata, da javni sektor sestavljajo:

- državni organi (ministrstva, organi v sestavi, vladne službe in upravne enote);
- drugi državni organi (Predsednik RS, Državni zbor, Državni svet, Republiška volilna komisija, Varuh človekovih pravic, Ustavno sodišče, Vrhovno sodišče, Vrhovno državno tožilstvo, Državno pravobranilstvo, Računsko sodišče, Informacijski pooblaščenec, Državna revizijska komisija);
- uprave samoupravnih lokalnih skupnosti;
- javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, ki 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 tem zakonu.

Ne glede na zgornjo opredelitev javnega sektorja, se bom v nalogi ukvarjala izključno z direktorji v organih državne uprave (organi v sestavi, vladne službe in upravne enote), tajniki občin oziroma direktorji občinskih uprav, ki jih uvrščamo v neposredne proračunske uporabnike, ter z direktorji oseb javnega prava, ki jih uvrščamo v posredne proračunske uporabnike.

V nadaljevanju bom razdelala temeljne in področne zakone, ki urejajo posamezne upravne organe in osebe javnega prava.

⁶ Uradni list RS, št. 110/2002-ZDT-B, 2/2004-ZDSS-1 (10/2004 popr.), 23/2005, 35/2005 – UPB1, 62/2005 Odl. US: U-I-294/04-15, 113/2005, 21/2006 Odl. US: U-I-343/04-11, 23/2006 Skl.US: U-I-341/05-10, 32/2006 – UPB2, 62/2006 Skl.US: U-I-227/06-17, 131/2006 Odl. US: U-I-227/06-27, 11/2007 Skl.US: U-I-214/05-14, 33/2007, 63/2007 – UPB3, 65/2008, 69/2008-ZTFI-A, 69/2008-ZZavar-E.

⁷ Uradni list RS, št. 56/2002, 72/2003, 115/2003 – UPB1, 126/2003, 20/2004 – UPB2, 70/2004, 24/2005 – UPB3, 53/2005, 70/2005 – UPB4, 14/2006, 27/2006 Skl.US: U-I-60/06-12, 32/2006 – UPB5, 68/2006, 110/2006 – UPB6, 1/2007 Odl. US: U-I-60/06-200, U-I-214/06-22, U-I-228/06-16, 57/2007, 95/2007 – UPB7, 110/2007 Skl.US: U-I-275/07-5, 17/2008, 58/2008, 69/2008-ZTFI-A, 69/2008-ZZavar-E, 80/2008, 120/2008 Odl. US: U-I-159/08-18, 20/2009-ZZZPF, 48/2009.

2.2 Neposredni uporabniki državnega proračuna

Neposredne uporabnike državnega proračuna, Bohinc razdeli na nevladne in vladne ter pravosodne proračunske uporabnike in na neposredne uporabnike občinskih proračunov (2005, 112). V nadaljevanju navajam pravne ureditve posameznih organizacijskih oblik neposrednih proračunskih uporabnikov, katerih vodstvo je predmet obravnavanja.

2.2.1 Ministrstva

ZDU-1 določa, da upravne naloge opravljajo ministrstva, organi v njihovi sestavi in upravne enote, kot upravni organi. Ministrstvo se ustanovi za opravljanje upravnih nalog na enem ali več upravnih področjih (14. člen).

2.2.2 Organi v sestavi

Organ v sestavi ministrstva se ustanovi za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora in nalog na področju javnih služb, če se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog oziroma, če je zaradi narave nalog ali delovnega področja potrebno zagotoviti večjo stopnjo strokovne samostojnosti pri opravljanju nalog (14. člen ZDU-1).

Organi v sestavi niso povsem neodvisni in samostojni upravni organi, ampak so organizacijsko in funkcionalno vključeni v posamezno ministrstvo. Namen ustanavljanja organov v sestavi je v ločitvi strateške in operativne funkcije ministrstva. Nekatera ministrstva pa imajo poleg tega zelo obsežna operativna področja (področje policije, davkov ipd.). Zaradi te obsežnosti in specifičnosti delovanja zahtevajo posebno organizacijsko obliko, ki sicer ni v celoti ločena od pristojnosti ministrstva, vendar uživa v njegovem okviru relativno samostojnost (Korade - Purg, 2003).

Uredba o organih v sestavi ministrstev⁸ določa organe v sestavi ministrstev, poimenovanje predstojnika, delovna področja organov v sestavi in merila, po katerih se določa, v katerih primerih ministrstvo izvaja za organ v sestavi naloge strokovne pomoči pri upravljanju (1. člen). Organ v sestavi vodi direktor, če zakon ali ta uredba ne določa drugače. Z zakonom ali uredbo se lahko določi za položaj predstojnika organa v sestavi tudi drugačno poimenovanje (npr. načelnik Generalštaba Slovenske vojske). Organ v sestavi, v katerem je sistemiziranih več kot 200 delovnih mest, vodi generalni direktor, ki ga imenuje vlada na predlog ministra, v katerega sestavi je organ (2. člen).

⁸ Uradni list RS, št. 58/2003, 45/2004, 86/2004-ZVOP-1, 138/2004, 52/2005, 82/2005, 17/2006, 76/2006, 132/2006, 41/2007, 64/2008-ZViS-F.

V nadaljevanju navajam organe v sestavi, ki jih podrobneje opredeljujejo področni zakoni. Organizacijsko obliko policije določi 1. člen Zakona o policiji (ZPol),⁹ po katerem je policija organ v sestavi Ministrstva za notranje zadeve. Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih,¹⁰ posebej opredeljuje organe v sestavi ministrstev z več kot 1500 zaposlenimi (veliki organi v sestavi) in med te uvršča policijo (27. in 28. člen). Organizacijsko policijo sestavljajo generalna policijska uprava, policijske uprave in policijske postaje (4. člen ZPol). Generalna policijska uprava je najvišja organizacijska raven policije. Njene pristojnosti so strateškega pomena za delovanje policijskega sistema in uresničevanje policijskih nalog (Kečanović in drugi 2006, 154).

Zakon o obrambi (ZObr)¹¹ pravi, da je generalštab Slovenske vojske, kot organ v sestavi ministrstva, najvišji vojaški strokovni organ za poveljevanje z vojsko (39. člen). Uredba o organih v sestavi ministrstev določa, da generalštab Slovenske vojske opravlja vojaške strokovne naloge na področjih razvoja, načrtovanja, organizacije, usposabljanja in delovanja Slovenske vojske (11. člen).

Zakon o carinski službi (ZCS-1)¹² določa, da naloge carinske službe opravlja Carinska uprava Republike Slovenije, kot organ v sestavi ministrstva, pristojnega za finance (2. člen).

Zakon o davčni službi (ZDS-1)¹³ določa, da naloge davčne službe opravlja Davčna uprava Republike Slovenije kot organ v sestavi ministrstva, pristojnega za finance (2. člen).

Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij je bila ustanovljena kot organ v sestavi ministrstva za pravosodje leta 1995. Zavodi za prestajanje kazni

⁹ Uradni list RS, št. 49/1998 (66/1998 popr.), 43/2001 Odl. US: U-I-407/98-25, 93/2001, 56/2002-ZJU, 26/2003-ZPNOVS, 48/2003 Odl. US: U-I-272/98-26, 79/2003, 110/2003 – UPB1, 43/2004-ZKP-F, 50/2004, 54/2004-ZDoh-1 (56/2004 popr., 62/2004 popr., 63/2004 popr.), 102/2004 – UPB2 (14/2005 popr.), 53/2005, 70/2005 – UPB4, 98/2005, 113/2005-ZJU-B, 3/2006 – UPB5, 36/2006 Odl. US: U-I-152/03-13, 78/2006, 107/2006 – UPB6, 14/2007-ZVS, 42/2009, 47/2009 Odl. US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.), 66/2009 – UPB7.

¹⁰ Uradni list RS, št. 58/2003, 81/2003, 109/2003, 43/2004 (58/2004 popr.), 138/2004, 35/2005, 60/2005, 72/2005, 112/2005, 49/2006, 140/2006, 9/2007, 101/2007, 33/2008, 66/2008, 88/2008, 8/2009.

¹¹ Uradni list RS, št. 82/1994, 44/1997, 87/1997, 13/1998 Odl. US: U-I-101/95, 33/2000 Odl. US: U-I-313/98, 87/2001-ZMatD, 47/2002 (67/2002 popr.), 110/2002-ZGO-1, 97/2003 Odl. US: U-I-61/00-19, 40/2004, 103/2004 – UPB1, 138/2004 Skl.US: U-I-329/04-7, 53/2005 Skl.US: U-I-329/04-15, 117/2007 Odl. US: UI-287/05-20.

¹² Uradni list RS, št. 56/1999, 52/2002-ZDU-1, 110/2002-ZGO-1, 57/2004, 103/2004 – UPB1, 113/2005-ZJU-B.

¹³ Uradni list RS, št. 57/2004, 139/2004, 17/2005 – UPB1, 59/2005 Odl. US: U-I-108/05-19, 114/2006, 1/2007 – UPB2.

zapora in prevzgojni dom so notranje organizacijske enote Uprave.¹⁴ Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS-1)¹⁵ določa, da v Republiki Sloveniji izvršuje kazenske sankcije Uprava RS za izvrševanje kazenskih sankcij kot organ v sestavi ministrstva, pristojnega za pravosodje (201. člen).

Med organe v sestavi ministrstev sodijo tudi inšpektorati. Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN)¹⁶ določa, da inšpekcije delujejo v inšpektoratih, ki imajo status organa v sestavi ministrstva. Če v inšpektoratu deluje več inšpekcij, se oblikujejo ustrezne notranje organizacijske enote v skladu s predpisi, ki urejajo notranjo organizacijo in sistemizacijo v organih državne uprave. Izjemoma lahko inšpekcija deluje v organu v sestavi ministrstva, ki ni inšpektorat, oziroma v drugem organu, če tako določa poseben zakon ali uredba (8. člen).

2.2.3 Vladna služba

Zakon o vladi (ZVRS)¹⁷ določa, da za organizacijsko, strokovno in drugo pomoč pri delovanju vlade in usklajevanju dela ministrstev lahko vlada ustanavlja vladne službe. Predsednik vlade lahko za te naloge pooblasti tudi resorno ministrstvo. Vladno službo vodi minister brez resorja, državni sekretar ali direktor. Direktor vladne službe je odgovoren predsedniku vlade, ministru ali generalnemu sekretarju vlade (25. člen). Vladna služba, ki je posebej urejena v zakonu je Statistični urad. ZVRS in Zakon o državni statistiki (ZDSta)¹⁸ določata Statistični urad kot strokovno samostojno vladno službo, ki opravlja osnovne naloge pri izvajanju dejavnosti državne statistike (3. člen).

2.2.4 Upravna enota

V skladu z ZDU-1 se upravna enota¹⁹ ustanovi za opravljanje nalog državne uprave, ki jih je treba organizirati in izvajati teritorialno (14. člen). Njihova območja določi vlada z uredbo (43. člen). Upravne enote odločajo na prvi stopnji v upravnih stvareh iz državne pristojnosti in opravljajo tudi druge upravne naloge iz državne pristojnosti, določene z zakoni, ki urejajo posamezna področja (44. člen).

¹⁴ Ministrstvo za pravosodje. 2010. Izvrševanje kazenskih sankcij. [Http://www.mp.gov.si/si/ursiks_organ_v_sestavu/izvrsevanje_kazenskih_sankcij/](http://www.mp.gov.si/si/ursiks_organ_v_sestavu/izvrsevanje_kazenskih_sankcij/) (9. 5. 2010).

¹⁵ Uradni list RS, št. 22/2000, 59/2002, 113/2005-ZJU-B, 70/2006, 110/2006 – UPB1, 76/2008.

¹⁶ Uradni list RS, št. 56/2002, 26/2007, 43/2007 – UPB1.

¹⁷ Uradni list RS, št. 4/1993, 71/1994, 23/1996, 47/1997, 23/1999-ZSOVA, 119/2000, 30/2001, 52/2002-ZDU-1, 123/2004, 24/2005 – UPB1, 109/2008.

¹⁸ Uradni list RS, št. 45/1995, 9/2001.

¹⁹ Upravne enote so bile ustanovljene 1.1.1995 z Zakonom o državni upravi.

2.3 Posredni uporabniki proračuna – osebe javnega prava

Pri opredelitvi oseb javnega prava, kot navaja Bohinc (2005, 60), je temeljno načelo, tradicionalno veljavno za pravne osebe, posebej za osebe zasebnega prava, načelo omejenega števila oziroma numerus clausus, kar pomeni, da se pravne osebe lahko ustanovijo le v eni od naprej zakonsko določenih pravnoorganizacijskih oblik. V javnem pravu žal to načelo ni spoštovano, pojavljajo se vedno nove in nove oblike, z različno notranjo organizacijo in sestavo, ki jih pravna teorija običajno označi kot sui generis pravnoorganizacijske oblike. Slovenski pravni red je predvsem v tranzicijskem obdobju uveljavil številne različne osebe javnega prava v obliki različnih skladov, kapitalne družbe ali celo državne organe.

V teoriji se največkrat navajajo naslednja temeljna merila za uvrstitev pravnih oseb med osebe javnega prava, in sicer ustanoviteljstvo, javna dejavnost, javno financiranje, ustanovitveni akt kot javni akt (zakon, podzakonski predpis ali akt lokalne skupnosti). Kot dodatna merila za uvrstitev med osebe javnega prava se navajajo še: javna pooblastila oziroma javne naloge, pooblastilo za izvajanje predpisov oziroma upravnih aktov, poseben položaj na trgu, posebne oblike nadzora izvršilne in zakonodajne veje oblasti, regulacija pogojev na trgu (cen, standardov, tarif), javno lastništvo kapitala oziroma večine osnovnega kapitala oziroma delnic, dolžnost splošne razpoložljivosti oziroma dostopnost za vse državljanke, upravno predpisani postopki poslovanja oziroma dajanja storitev (Bohinc 2005, 86).

Glede razvrščanja pravnih oseb na osebe javnega in osebe zasebnega prava v pravni teoriji, Bohinc (2005, 68) meni, da kriteriji za razvrstitev oziroma tako imenovani identifikacijski znaki v zakonodaji niso določeni, teorija jim daje različno vrednost in jih tudi različno razvršča. Uvrščanje je zato prepuščeno interpretaciji. Ni enotne statusne ureditve oseb javnega prava v zakonodaji (kot je na primer za vse gospodarske družbe) niti ni enotnega sistema registracije oseb javnega prava. v javnem pravu se uporabljajo instituti zasebnega prava. Niti ni splošne opredelitve pravne osebnosti oseb javnega prava v slovenski zakonodaji (Bohinc 2005, 144). V teoriji in pravu med osebe javnega prava uvrščajo tudi javna podjetja, vendar ti subjekti niso predmet obravnave v tej nalogi.

Med posredne uporabnike državnega in občinskih proračunov se štejejo osebe javnega prava, ki so organizirane v pravno-organizacijski obliki javna agencija, javni sklad in javni zavod, katerih ustanovitelj in lastnik je država oziroma občine, ki izvajajo javno službo, dejavnost v javnem interesu ali druge naloge (s katerimi se izvajajo javne funkcije in pravne osebe, ki sredstva za financiranje pridobivajo iz državnega ali občinskih proračunov), Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) ali Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ). Kot navajam osebe javnega prava zgoraj, bodo tudi obravnavane nadalje v nalogi.

2.4 Opredelitev pojma javni uslužbenec

Javni uslužbenec je vsak posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju. Iz te definicije so izvzeti funkcionarji v državnih organih in organih lokalnih skupnosti. Javni uslužbenci se delijo na uradnike, ki v organih opravljajo javne naloge in strokovno-tehnične uslužbence, ki v organih opravljajo spremljajoča dela. Ta delitev velja le za državne organe in upravo lokalne skupnosti, ne pa tudi za širši javni sektor. Za javne uslužbence, zaposlene v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, namreč velja celoten ZJU, za zaposlene v javnih agencijah, skladih in zavodih ter pri drugih osebah javnega prava, ki so proračunski uporabniki, velja le prvi del zakona, ki poleg uvodnih določb vsebuje še skupna načela sistema javnih uslužbencev ter ureja vprašanja, kot so na primer delovanje sindikata, kolektivno dogovarjanje in pravica do stavke.

Pravno izrazoslovje opredeljuje javnega uslužbenca, kot osebo, ki je zaposlena v javnem sektorju in ki svoje delo na tem področju opravlja kot svoj poklic. Tako so javni uslužbenci vsi državni uradniki in tudi tisti, ki so na primer zaposleni v javnih zavodih, javnih skladih in javnih agencijah. Glede poimenovanja uslužbenca se je tudi v drugem kontinentalnem pravnem okolju ustalil izraz »*servant*«. Izraz med drugim izhaja iz razmerja *master and servant*, ki pomeni splošno razmerje med gospodarjem (delodajalcem) in zaposlenim (delojemalcem) navadno na podlagi pogodbe o zaposlitvi (*employment contract*). Najbolj pogosta raba (tudi v pravnih slovarjih) je pridevnik *civil* in v tem smislu označevanje javnega uslužbenca kot *civil servant*. Izraz *civil* se v tem kontekstu nanaša na državo oziroma državljanke oziroma na latinski izraz *civilis*, ki pomeni državljan ali člana *civitas* – svobodne politične skupnosti. *Civil servant* navadno povezujejo z izrazom *civil service*, ki pomeni karierno zaposlitev v organih državnih ali lokalnih oblasti na podlagi natečaja oziroma ustreznega preizkusa znanja. Manj uradna in manj pogosta angleška ustreznica izraza javni uslužbenec bi bila *public servant*. Pridevnik *public* bi na prvi pogled nekako bolj ustrežal slovenskemu pridevniku javen, a ker pridevnik *civil* v anglosaškem okolju, kot že rečeno, tako ali tako razumejo širše (kot pravzaprav javno) in ga ne enačijo z državnim, poznavanje take različice ni posebej potrebno (povzeto po Novak 2006, 33).

Težavna je že opredelitev pojma javni uslužbenec, saj ponekod ta zajema le državne uradnike in zaposlene v lokalni samoupravi, ponekod še zaposlene v pravosodnih organih, šolstvu, zdravstvu, socialni in drugih javnih službah (v Avstriji, Nemčiji, Franciji), ponekod tudi v državnih podjetjih (npr. železnica, pošta), v Italiji pojem javnih uslužbencev zajema kar vse, ki jih plačuje državni proračun (Kovač 2007, 199). V organskem smislu pa bi lahko kot javne uslužbence imenovali samo tiste osebe, ki delujejo za neki organ in se njihova dejavnost šteje kot dejavnost organa v javnem sektorju (Haček in Bačlija 2007, 40).

Predlog ZJU opredeli pojem javnega uslužbenca pozitivno in negativno. Pozitivno predlog ZJU javnega uslužbenca opredeli tako, da ga veže na njegovo zaposlitev v javnem sektorju. Določa, da je javni uslužbenec posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju, torej ne le v državnih organih ali v upravah lokalnih skupnosti, ampak tudi v javnih agencijah, javnih skladih, javnih zavodih ali v drugih osebah javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. Javni uslužbenci so torej posamezniki, zaposleni v državni upravi in občinskih upravah in tudi zaposleni v šolstvu, zdravstvu, sodstvu, kulturni, raziskovalni in socialni dejavnosti. Negativna definicija javnega uslužbenca je vezana na pojem javnega funkcionarja (Bohinc 2001, 1335).

Drugi del predloga ZJU velja le za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Dodatno predlog ZJU določa, da so posamezna vprašanja lahko za diplomate, poklicne pripadnike Slovenske vojske, javne uslužbence na področju obrambe ter zaščite in reševanja, policiste, inšpektorje, delavce v davčni in v carinski službi, pooblaščenice uradne osebe v varnostnih službah in druge uradne osebe s posebnimi pooblastili z zakonom urejena drugače, kot so urejena v predlogu ZJU, če je to potrebno zaradi specifične narave njihovih nalog oziroma za izpolnjevanje posebnih dolžnosti in pooblastil (ibid.).

Klasifikacijski sistem javnih uslužbencev lahko temelji na klasifikaciji delovnih mest (položajev), pri kateri posamezna kategorija zajema vsa delovna mesta z enakimi ali podobnimi delovnimi nalogami oziroma istovrstna delovna mesta. Postopek klasifikacije delovnih mest se začne pri delovnem mestu kot osnovnem elementu, ki ga lahko definiramo kot zbir vseh delovnih nalog, za katerih izvajanje se predvideva posamezen javni uslužbenec. Delovno mesto je najmanjša enota, ki je ni mogoče nadalje deliti, lahko pa delovna mesta medsebojno primerjamo, kar omogoča klasifikacijo delovnih mest po različnih skupnih lastnostih v skupine. V sistemu klasifikacije delovnih mest sta položaj javnega uslužbenca in njegova plača odvisna od položaja (delovnega mesta), ki ga javni uslužbenec zaseda (Haček in Bačlija 2007, 98).

Haček in Bačlija (2007, 115) navajata, da mora biti v aktualnem uslužbenskem sistemu zaposlovanje javnih uslužbencev upoštevano načelo enakopravne dostopnosti delovnih mest za vse zainteresirane kandidate, poleg tega pa je treba upoštevati tudi načelo javnega natečaja (priložnost za zaposlitev se daje najboljšim in najbolj usposobljenim). Javni uslužbenci se izbirajo na javnem natečaju, pri čemer se kandidati obravnavajo enakopravno. Ključno merilo izbora je strokovna usposobljenost, izbira pa se opravi prek večfaznega postopka (27. člen ZJU).

Da je zaposlitev v upravnem sistemu mogoča samo na podlagi javnega natečaja (ali javnega razpisa), razen v primerih, ki jih določa zakon, določa tudi Ustava Republike Slovenije (121. člen). Ne glede na navedeno, je potrebno poudariti, da ZJU določa obveznost postopka izbire na javnem natečaju le za uradnike. Za javne uslužbence na

strokovno-tehničnem delovnem mestu, pa se postopek za novo zaposlitev izvede po postopku, določenem z Zakonom o delovnih razmerjih (23. člen), ki nalaga delodajalcu, ki zaposluje nove delavce, da mora prosto delovno mesto javno objaviti.

2.5 Opredelitev managementa

Za razumevanje pojma manager, vodstveni oziroma poslovodni kader je treba opredeliti z njim povezane pojme, njihovo delovanje in področje delovanja.

Manager usmerja človeške in materialne vire ter vodi delo oddelka ali organizacije. Managerji predstavljajo le del zaposlenih v organizaciji. Zvečine zaposleni opravljajo delo kot delavci v proizvodnji, trženju, vzdrževanju, izobraževanju, informiranju, administriranju itd. Vse to delo je pomembno, toda ni managersko delo. V čem se delo managerjev razlikuje od dela drugih? Razlika je v tem, da so managerji ocenjevani z vidika, kako uspešno opravljajo delo drugi. Managerji morajo določati načrte dejavnosti, s katerimi bi kar najbolj učinkovito in uspešno dosegli cilje organizacije. Managerji skušajo doseči cilje organizacije s tem, da pridobivajo sodelavce, kvalificirane za posamezne naloge. Z drugimi besedami, da posamezne naloge opravljajo zaposleni, ki so za to kar najboljše usposobljeni. Managerji ne opravljajo vseh nalog, ampak samo nekatere, predvsem tiste, ki so pomembne za uspešno delovanje organizacije (Možina 1994 in drugi, 15–16).

Pojem manager se nanaša na razne vrste managerjev in njihovih opravil. Managerji so lahko vodje oddelkov, služb, projektov, mojstri, nadalje predelavci, nadzorniki, direktorji, ravnatelji, upravitelji, predsedniki...tako v organizacijah, ki ustvarjajo dobiček, kot v tistih, ki so financirane iz proračuna (ibid). Ločimo nižje, srednje in višje managerje. Uspešen manager v glavnem opravlja štiri osnovne naloge: planira, organizira, vodi in kontrolira. Največkrat opravljajo te naloge simultano, povezano, in ne v kakem togem zaporedju, ko jim gre za doseganje ciljev organizacije (Možina in drugi 1994, 18–20).

Managerji so poseben krog zaposlenih znotraj organizacije, ki skrbijo za ključne odločevalne funkcije. Njihov učinek je merjen v zvezi z dovršitvijo ciljev v posamezni organizaciji. Managerska diskretnost je ključno vodilo pri sestavi menedžerskega poklica, ki vsebuje pripravljenost, prilagodljivost in sposobnost vodenja (Lane 1995, 196).

Management je potemtakem planiranje, organiziranje, vodenje in kontroliranje dela v organizaciji oziroma vseh nalog in aktivnosti, ki jih zaposleni opravljajo. Cilji organizacije dajejo pobude in vodila za te naloge in aktivnosti. Management je v bistvu usklajevanje nalog in dejavnosti za dosego postavljenih ciljev. Management bi lahko opredelili tudi kot ustvarjalno reševanje problemov, ki se pojavljajo na področju planiranja, organiziranja, vodenja in pregledovanja razpoložljivih virov (resursov) pri doseganju ciljev poslanstva in razvoja organizacije (Možina in drugi 1994, 16).

Nadalje nekateri opredeljujejo management kot poslovođenje, upravljanje ali ravnanje. Ti izrazi se lahko uporabljajo sinonimno, toda, da ne bi bilo nesporazumov, raje uporabljamo tuji izraz management (Možina in drugi 1994, 17).

Med teoretiki obstajajo nasprotna stališča, da je upravljanje (angl. *administration*) ožja in bolj omejena funkcija kot management, kar posledično pomeni, da pri spremembah od javne administracije k javnemu managementu pomeni bistveno spremembo zadevne teorije in njegove funkcije. Upravljanje v bistvu vključuje zasledovanje navodil in služenje, med tem, ko management obsega: prvič, doseganje rezultatov, in drugič: osebno odgovornost managerja za dosežene rezultate. Pojma upravljanje in management nista sinonimna, niti ne njuna uporaba v javnem sektorju. Javno upravljanje je osredotočeno na proces, postopek in pravilnost postopka, med tem, ko je pri javnem managementu, javni manager, namesto sledenja navodilom, usmerjen k doseganju rezultatov in odgovornosti za opravljeno delo (povzeto po Hughes 2003, 6).

Organizacije upravlajo in vodijo poslovodstva ali vrhnji management. Pravna ureditev s prisilnimi (kogentnimi) predpisi sorazmerno podrobno ureja temeljne pravne značilnosti organizacij, ki so odvisne tudi od tega, ali delujejo v okviru javnega sektorja ali zasebnega sektorja. Tovrstni predpisi urejajo tudi večino pravnih značilnosti managementa, ki vodi te organizacije. Načelo pravnega urejanja položaja in pristojnosti managementa s kogentnimi predpisi je uveljavljeno v obeh sektorjih, s tem, da je posebej poudarjeno v javnem sektorju (Bohinc in Bratina 2005 v Vodovnik 2008, 14), ker je področje urejanja te tematike z dispozitivnimi predpisi sorazmerno ozko.

Poslovođenje pomeni predvsem odločanje. Pri sodobnem vodenju ne gre za demokratizacijo procesov odločanja, temveč za profesionalizacijo teh procesov. Tisti, ki vodijo, sami neposredno ne delajo, temveč dodeljujejo delo drugim (običajno strokovnjakom s posameznih strokovnih področij) ter nanje prenašajo določene operativne in strokovne zadolžitve. Vodenje obsega uravnavanje poslov v zvezi s poslovanjem pravne osebe zasebnega ali javnega prava in vodenje v tej pravni osebi zaposlenih ljudi (Merc 1999, 9).

Osebe, odgovorne za izvajanje javnih storitev, morajo biti napredno proaktivni managerji, ne pa javni administratorji, ki se le odzivajo. Sodoben javni manager bi moral imeti pravico odločati v okviru svojega področja odgovornosti. Prejšnji tradicionalni javni uslužbenec, ki je deloval v skladu z ustaljenimi pravili in predpisi, ter uresničeval vladno politiko z malo ali nič pooblastili in brez direktne odgovornosti, je sedaj javni manager in dejavnejši posameznik, s pravico odločanja in odgovornostjo za javno storitev, ki jo on posreduje. Po novem javnem managementu je upravljanje v samem jedru dejavnosti javnega sektorja, profesionalni managerji pa so ključ za izboljšano izvajanje javnega sektorja (Falconer 1997, 54).

Vzpostavitev notranje organizacijske strukture in uspešnost delovanja vsake organizacije je tesno povezana z vodenjem. O vodenju govorimo, kadar mislimo na

svojevrstno razmerje med ljudmi (ko je na eni strani voditelj, na drugi strani pa vodeni), ko dejavnost posameznika ali skupine ljudi neposredno uravnava dejavnost drugega oziroma drugih. Voditi pravzaprav pomeni, določiti "kam iti" (določiti konkretne poti do ciljev) in doseči, da gredo drugi "za nami" (Grafenauer in Brezovnik 2006, 29). Navedeno velja med drugim tudi za osebe, ki zasedajo položaje generalnega direktorja, direktorja, vodje organizacijskih enot na ministrstvih, organih v sestavi ministrstva, upravnih enotah, vladnih službah in za direktorje v širšem javnem sektorju.

2.6 Opredelitev vodstvenih oziroma poslovodnih kadrov v javnem sektorju

Direktor v javnem sektorju je manager. Ta pojem v slovenskem pravnem redu ni pozitivno pravna kategorija. Gre za pojem, ki označuje procese in subjekte nekaterih vrst odločanja v organizacijah. Pojav managementa različne družboslovne znanosti proučujejo in pojasnjujejo z različnih vidikov (Vodovnik 2006 v Tičar 2007, 196).

Zakon o državni upravi uvaja nov koncept vodenja ministrstva z jasno ločnico med politično in upravno strukturo (minister in državni sekretar kot politika, generalni direktorji, generalni sekretar in direktorji organov v sestavi kot upravni managerji). Takoj za ministrom in državnim sekretarjem kot njegovim namestnikom sledi raven vrhunskih upravnih managerjev. Z dvigom ločnice med politično in upravno strukturo se ustvarja t.i. uradniška elita (Kovač 2007, 229).

Pri vodstvenem kadru v javnem sektorju gre za razlikovanje med opravljanjem dela, ki ga funkcionalno ne moremo uvrstiti v pojem delovnega razmerja, saj gre za najodgovornejša dela v državnih organih in zavodih. Gre za delovna razmerja posebne vrste, ki jih bi bilo koristno tudi drugače poimenovati (na primer funkcionarska, službena razmerja) ter seveda drugače določiti tako delovnopravne kot tudi socialnovarstvene pravice (povzeto po Bohinc 2001,1335).

Položaj direktorja v javnem sektorju, določajo številni zakonski in podzakonski predpisi (posamezni akti so že navedeni zgoraj). Imenovanje, pristojnosti, odgovornosti, odločanje, plača idr. je izrecno določena v posameznih zakonskih in podzakonskih aktih. Temelj ureditve statusa direktorja je Zakon o javnih uslužbencih (ZJU) in Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). V širšem javnem sektorju ureja položaj direktorjev zakonodaja o javnih agencijah, o javnih skladih in o javnih zavodih. Direktor je v teh predpisih pojmovan kot poslovodni organ, ki organizira in vodi delo in poslovanje osebe javnega prava, predstavlja in zastopa javni subjekt in je odgovoren za zakonitost dela tega subjekta (Bohinc in Tičar 2007 v Tičar 2007, 199).

3 PRAVNA UREDITEV STATUSA DIREKTORJEV V ORGANIH DRŽAVNE UPRAVE IN UPRAVAH LOKALNE SKUPNOSTI

V tem poglavju se bom osredotočila predvsem na obravnavo pravnega statusa direktorjev državnih organov in uprav lokalnih skupnosti. Kot navaja Tičar, sta Zakon o javnih uslužbencih in Zakon o sistemu plač v javnem sektorju v razmerju do Zakona o delovnih razmerjih (ZDR)²⁰ posebna predpisa. V sodobnem pravu velja obvezno pravilo, da v primeru različne ureditve ali kolizije istega razmerja v splošnem in posebnem predpisu prevlada slednji (lat.: *lex specialis derogat legi generali*), zato prevlada ureditev položaja poslovodne osebe v Zakonu o javnih uslužbencih in v Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju (2006, 21). Torej bom obravnavala direktorje v kontekstu, kot ga določata omenjena dva zakona in pa tudi glede na posamezne druge področne zakone.

3.1 Pojemovna opredelitev vodstvenih položajev v javnem sektorju

Obravnava pravnega statusa direktorja v javnem sektorju narekuje tudi opredelitev pojmov, ki označujejo vodstveno osebo v posameznem organu državne uprave oziroma osebi javnega prava. Kot je razvidno v nadaljevanju, pravni predpisi različno opredeljujejo vodstvene položaje v javnem sektorju.

3.1.1 Direktor v javnem sektorju

Pojem direktor v javnem sektorju ali direktor javnega sektorja je pravno opredeljen v prvem odstavku 1. člena Uredbe o plačah direktorjev v javnem sektorju.²¹ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS) opredeljuje plačno ureditev za predstojnike, direktorje občinskih uprav, ravnatelje in tajnike. Ureditev je izpeljana v 7. členu, kjer so določene plačne skupine in podskupine vseh zaposlenih v javnem sektorju. V zvezi z direktorji ZSPJS govori o skupini B – poslovodnih organih pri uporabnikih proračuna. Razdeli jih na podskupino B1 – ravnatelje, direktorje in tajnike (Bohinc in Tičar 2007 v Tičar 2007, 196).

ZSPJS razdeli še Uredba o plačah direktorjev, ki pove, kdo so direktorji javnega sektorja. V slovenskem pravem sistemu kot delovna mesta direktorjev v javnem sektorju štejejo: mesta direktorjev, ravnateljev in tajnikov v javni upravi (državni in lokalni samoupravi), mesta direktorjev, ravnateljev in tajnikov v samostojnih osebah javnega prava (javnih zavodih, javnih agencijah, javnih skladih, javnih gospodarskih

²⁰ Uradni list RS, št. 42/2002, 79/2006-ZZZPB-F, 46/2007 Odl. US: U-I-45/07, Up-249/06-22, 103/2007, 45/2008-ZArbit.

²¹ Uradni list RS, št. 73/2005, 103/2005, 12/2006, 36/2006, 46/2006, 77/2006, 128/2006, 37/2007, 95/2007, 112/2007, 104/2008, 123/2008, 21/2009, 61/2009.

zavodih, javnih ustanovah). Sem sodijo tudi delovna mesta, ki so imenovana drugače ali širše. To so:

- mesta rektorjev in dekanov na javnih univerzah in fakultetah,
- mesta predsednikov, ki niso funkcionarji,
- mesta direktorjev vladnih služb,
- mesta generalnih direktorjev in direktorjev organov v sestavi (na primer policije, DURS ipd.),
- mesto načelnika generalštaba Slovenske vojske,
- mesta generalnih direktorjev direktoriatov,
- mesta glavnih inšpektorjev,
- mesta generalnih sekretarjev oziroma sekretarjev državnih organov, ki niso funkcionarji,
- mesta načelnikov upravnih enot in
- mesta direktorjev oziroma tajnikov.²²

3.1.2 Direktorji v organih državne uprave in upravah lokalnih skupnosti (položaj)

ZJU opredeljuje položaj, kot delovno mesto z vodstvenimi pooblastili in odgovornostmi (6. člen). Položaj je v ZJU definiran kot uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu (80. člen). Položaj je torej vodstveno delovno mesto.

Položaji so pogojeni z organizacijsko strukturo državnega organa oziroma uprave lokalne skupnosti. Najvišji položaj v organu v sestavi ministrstva je položaj direktorja, prav tako v vladnih službah. Preostali položaji v ministrstvih, organih v sestavi in vladnih službah so delovna mesta, na katerih se opravljajo naloge vodenja organizacijskih enot. Položaje v organih državne uprave določa uredba vlade, ki ureja notranjo organizacijo (Pirnat in drugi 2004, 226).

ZJU torej opredeljuje direktorja v organu državne uprave s pojmom položaj. V nadaljevanju navajamo samo najvišje položaje (direktorje v organih državne uprave in uprav lokalnih skupnosti), ki so predmet naše obravnave, po ZJU (80. člen) in so naslednji:

- v ministrstvih: generalni direktor in generalni sekretar;
- v organih v sestavi ministrstva: direktor;
- v upravnih enotah: načelnik upravne enote;
- v vladnih službah: direktor;

²² Delovna mesta tajnikov se nanašajo na glavne tajnike univerz ter tajnike samostojnih visokošolskih zavodov, ne pa tudi na tajnike fakultet, članic javnih univerz.

- v upravah lokalnih skupnosti: direktor občinske uprave oziroma tajnik občine.

Med najvišje položaje, t. i. "top management" v državni upravi se, kot je navedeno zgoraj, štejejo tudi generalni direktorji in generalni sekretarji v ministrstvih, ki pa ne vodijo državnega organa, torej niso predstojniki. V njihovem primeru gre za vodenje direktoriatov v ministrstvih in vodenje sekretariatov. Slednji zagotavljajo podporo nemotenemu izvajanju uradniških nalog (to so naloge, povezane z uresničevanjem javnega interesa in izvajanjem oblasti).

Položaj je tudi uradniško delovno mesto, na katerem se izvajajo naloge nadomeščanja in neposredne pomoči uradnikom na položajih generalnega sekretarja in generalnega direktorja v ministrstvu, direktorja organa v sestavi in vladne službe (namestniki). Položaje v drugih državnih organih določi organ s splošnim aktom (80. člen ZJU).

Direktorji v organih državne uprave

ZDU-1 opredeljuje sledeče vodstvene osebe:

- generalne direktorje (18. člen), ki se imenujejo v skladu z ZJU, za vodenje upravnega in strokovnega dela na zaokroženem delovnem področju znotraj ministrstva;
- generalne sekretarje (19. člen), ki se imenujejo v skladu z ZJU, in na ministrstvu vodijo strokovno delo na področju upravljanja s kadrovske, finančne, informacijske in drugimi viri ter pomagajo ministru pri koordinaciji med notranjimi organizacijskimi enotami ministrstva in so za svoje delo odgovorni ministru.
- Direktorje, ki vodijo organe v sestavi (22. člen), se imenuje v skladu z ZJU. Z zakonom ali uredbo se lahko določi za položaj predstojnika organa v sestavi tudi drugačno poimenovanje (Policija pri Ministrstvu za notranje zadeve, Arhiv RS pri Ministrstvu za kulturo, Generalštab Slovenske vojske pri Ministrstvu za obrambo).
- Načelnika upravne enote, ki se imenuje v skladu ZJU (46. člen ZDU-1). Načelnik je uradnik na položaju (80. člen ZJU).

ZDU-1 in ZJU uporabljata termin direktor in predstojnik.

Generalni direktor davčne uprave

Davčno upravo vodi generalni direktor, ki vodi tudi Generalni davčni urad. Generalni direktor ima lahko dva namestnika, ki mu pomagata pri vodenju. Generalni direktor določi namestnika, ki ga nadomešča v primeru odsotnosti ali zadržanosti z vsemi pooblastili (10. člen ZDS-1).

Generalni direktor carinskega urada

Carinsko upravo vodi generalni direktor, ki vodi tudi delo Generalnega carinskega urada. Generalni direktor ima lahko dva namestnika, ki mu pomagata pri vodenju. V primeru odsotnosti ali zadržanosti generalni direktor določi namestnika, ki ga nadomešča z vsemi pooblastili (7. člen ZCS-1). Direktor ima lahko dva pomočnika, ki mu pomagata pri vodenju (8. člen).

Generalni direktor Uprave RS za izvrševanje kazenskih sankcij

Upravo RS za izvrševanje kazenskih sankcij vodi generalni direktor. Generalnega direktorja uprave nadomešča namestnik (205. člen ZIKS-1). Delavci uprave so delavci s posebnimi dolžnostmi in posebnimi pooblastili in drugi delavci. Med pooblaščené uradne osebe, kot delavce pravosodne varnostne policije, ki opravljajo naloge varovanja in nadzora ZIKS-1 umešča tudi generalnega direktorja in njegovega namestnika (214. člen).

Generalni direktor policije

ZPol določa, da policijo vodi generalni direktor policije, ki vodi tudi delo generalne policijske uprave (5. člen). ZPol v prvih štirih členih uporabi izraz predstojnik organa in predstojnik policije, šele v 5. členu ga konkretno poimenuje, "*policijo vodi generalni direktor policije, ki vodi tudi delo generalne policijske uprave.*" Generalni direktor policije ima dva namestnika, ki mu pomagata pri vodenju policije v okviru pooblastil, ki jih določi generalni direktor policije s pisnim pooblastilom. V primeru njegove odsotnosti ali zadržanosti generalni direktor policije določi namestnika, ki ga nadomešča z ustreznimi pooblastili (5e. člen ZPol).

Generalni direktor statističnega urada

Predstojnik Statističnega urada je generalni direktor, ki vodi in zastopa Statistični urad (8. člen ZDSta). Urad ima namestnika generalnega direktorja, ki nadomešča generalnega direktorja, če je odsoten ali zadržan, z vsemi pravicami, ki jih na njega prenese generalni direktor (9. člen).

3.1.3 Drugačno poimenovanje direktorjev v organih državne uprave

Načelnik Generalštaba slovenske vojske

Pravni status načelnika generalštaba določajo Zakon o obrambi, Zakon o službi v Slovenski vojski in podzakonski akti, kot je Uredba o organih v sestavi ministrstev, Uredba o plačah direktorjev v javnem sektorju itd. Uredba o organih v sestavi

ministrstev določa, da Generalštab Slovenske vojske vodi v skladu z zakonom, ki ureja obrambo, načelnik (2. člen).

Glavni inšpektorat

ZIN določa posebno poimenovanje za predstojnike inšpektoratov (Trstenjak 2003, 31). Predstojnik inšpektorata je glavni inšpektor (9. člen ZIN). ZDU-1 določa, da organ v sestavi vodi direktor, katerega naziv je opredeljen v ZJU. Ta zakon dopušča, da se lahko za položaj predstojnika organa v sestavi določi drugačno poimenovanje. ZIN tako določa, da se predstojnik inšpektorata imenuje glavni inšpektor (Kladošek 2004, 893).

3.1.4 Direktor občinske uprave oziroma tajnik občine

Tajnik občine je uradnik po zakonu, ki ureja položaj javnih uslužbencev. Zakon o lokalni samoupravi (ZLS)²³ v 49. členu določa, da se lahko s splošnimi akti občine za položaj tajnika občine določi naziv direktor občinske uprave. Kljub temu, da se v praksi pogosteje določa naziv direktor občinske uprave, se v praksi še vedno uporablja tudi naziv tajnik občine, zato v nalogi uporabljam obe poimenovanji.

3.1.5 Predstojnik

V skladu z ZJU je predstojnik oseba, ki vodi delo državnega organa oziroma uprave lokalne skupnosti, predstojnik občinske uprave je župan (6. člen). Pravice in dolžnosti delodajalca v organu državne uprave in v upravi lokalne skupnosti izvršuje predstojnik (33. člen). Predstojnik načelnika upravne enote je minister za javno upravo (53. člen ZDU-1).

3.1.6 Poslovodna oseba, poslovodstvo

ZDR imenuje osebe, s katerimi sklene pogodbo o zaposlitvi za vodstvena delovna mesta, poslovodne osebe. Pojem poslovodne osebe se nanaša na opravljanje funkcije v gospodarskih družbah oziroma podjetjih, pri tem moramo upoštevati tudi funkcijo vodenja državnih organov in organizacij, zavodov oziroma javnih služb (Mežnar 2004, 619). ZDR ne loči med poslovodnimi osebami v javnem sektorju in poslovodnimi

²³ Uradni list RS, št. 72/1993, 6/1994 Odl. US: U-I-13/94-65, 45/1994 Odl. US: U-I-144/94-18, 57/1994, 14/1995, 20/1995 Odl. US: U-I-285/94-105, 63/1995, 73/1995 Odl. US: U-I-304/94-9, 9/1996 Odl. US: U-I-264/95-7, 39/1996 Odl. US: U-I-274-95, 44/1996 Odl. US: U-I-98/95, 26/1997, 70/1997, 10/1998, 68/1998 Odl. US: U-I-39/95, 74/1998, 12/1999 Skl.US: U-I-4/99 (16/1999 popr.), 36/1999 Odl. US: U-I-313/96, 59/1999 Odl. US: U-I-4/99, 70/2000, 94/2000 Skl.US: U-I-305-98-14, 100/2000 Skl.US: U-I-186/00-10, 28/2001 Odl. US: U-I-416/98-38, 87/2001-ZSam-1, 16/2002 Skl.US: U-I-33/02-7, 51/2002-ZLS-L, 108/2003 Odl. US: U-I-186/00-21, 77/2004 Odl. US: U-I-111/04-21, 72/2005, 100/2005 – UPB1, 21/2006 Odl. US: U-I-2/06-22, 14/2007-ZSPDPO, 60/2007, 94/2007 – UPB2, 27/2008 Odl. US: Up-2925/07-15, U-I-21/07-18, 76/2008, 100/2008 Odl. US: U-I-427/06-9.

osebami v zasebnem sektorju (Tičar 2007, 199). Za delovno-pravni položaj direktorjev javnega sektorja torej v splošnem velja ZDR, če ZJU in ZSPJS ne določata drugače.

Zelo primerno opredeljuje pojem poslovodstvo Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP),²⁴ in sicer poslovodstvo:

- ima pri gospodarski družbi pomen, kot ga opredeljuje Zakon o gospodarskih družbah,²⁵
- je pri zavodu direktor ali drug poslovodni organ zavoda;
- je pri javnem skladu uprava;
- je pri drugi pravni osebi organ, ki je po zakonu ali njenih pravilih pristojen in odgovoren za vodenje njenih poslov (8. člen).

Ne glede na navedena poimenovanja je potrebno poudariti, da Zakon o javnih skladih (ZJS-1), ki je bil sprejet v letu 2008, po novem ne določa več uprave, kot poslovodnega organa javnega sklada, temveč to funkcijo opravlja direktor.

3.2 Imenovanje in razrešitev direktorjev v organih državne uprave in upravah lokalnih skupnosti

Direktorje v organih državne uprave: generalne sekretarje in generalne direktorje v ministrstvih, direktorje organov v sestavi ministrstev in direktorje vladnih služb imenuje vlada na predlog ministra oziroma funkcionarja, kateremu je direktor vladne službe odgovoren (drugi odstavek 82. člena ZJU). Načelnika upravne enote imenuje minister, pristojen za upravo.

3.2.1 Javni natečaj in uradniški svet za imenovanje direktorjev v organih državne uprave

Pred odločitvijo o zaposlitvi za položaje generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot, posebna natečajna komisija, ki jo za vsak primer posebej imenuje Uradniški svet,²⁶ izvede poseben javni natečaj (60. člen ZJU).

²⁴ Uradni list RS, št. 126/2007, 40/2009, 59/2009.

²⁵ Za poslovodstvo se štejejo organi ali osebe, ki so po tem zakonu ali po aktih družbe pooblaščen, da vodijo njene posle. Za poslovodstvo se pri družbi z neomejeno odgovornostjo štejejo družbeniki in ob prenosu upravičenja za vodenje tretje osebe, pri komanditni družbi komplementarji in ob prenosu upravičenja za vodenje tretje osebe, pri delniški družbi uprava ali upravni odbor in pri družbi z omejeno odgovornostjo en ali več poslovodij (10. člen Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1), Uradni list RS, št. 42/2006 (60/2006 popr.), 26/2007-ZSDU-B, 33/2007-ZSReg-B, 67/2007-ZTFI (100/2007 popr.), 10/2008, 68/2008, 23/2009.

²⁶ Uradniški svet skrbi za izvajanje izbire uradnikov na položajih iz četrtega odstavka 60. člena tega zakona in daje vladi ter državnemu zboru mnenja o predpisih, ki urejajo uradniški

Natečajna komisija ugotovi, kateri kandidati izpolnjujejo pogoje za položaj in kateri kandidati so glede na svojo strokovno usposobljenost primerni za ta položaj. Natečajna komisija izda kandidatom, ki izpolnjujejo pogoje in so glede na svojo strokovno usposobljenost primerni za položaj, ter kandidatom, ki se ne uvrstijo na seznam, poseben sklep. Natečajna komisija seznam kandidatov, ki so po njeni oceni glede na strokovno usposobljenost primerni za položaj, predloži funkcionarju, ki mu je uradnik na položaju odgovoren. Med temi kandidati funkcionar, ki mu je uradnik na položaju odgovoren, izbere tistega, ki je po njegovi presoji najprimernejši. Funkcionarju odločitve ni treba posebej obrazložiti; o izbiri se ne izda odločba, temveč se izbranega in neizbrane kandidate le obvesti. Če funkcionar, ki mu je uradnik na položaju odgovoren, oceni, da noben izmed kandidatov s predloženega seznama ni primeren, lahko zahteva od uradniškega sveta, da postopek ponovi, ali pa sam imenuje natečajno komisijo, ki izvede postopek. Funkcionar je dolžan odločitev, da bo sam imenoval komisijo, pisno obrazložiti uradniškemu svetu (64. člen ZJU). Gre za rešitev, ki po eni strani zagotavlja, da na ključne uradniške položaje pridejo ljudje skozi zahtevne selekcijske postopke, na drugi strani pa ima politični funkcionar vendarle možnost, da izbere tistega, s katerim bo lahko delal (Koželj - Sladič 2005, 1717–1724).

Zoper zgoraj naveden sklep posebne natečajne komisije ni pritožbe, dovoljen pa je upravni spor. Lahko pa neizbrani kandidat vložijo tožbo v upravnem sporu iz naslednjih

sistem in položaj uradnikov. Uradniški svet v sodelovanju z reprezentativnimi sindikati v organu in strokovnimi združenji javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti sprejme kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti.

Uradniški svet skrbi za izbiro uradnikov z določanjem standardov strokovne usposobljenosti, meril za izbiro in metod preverjanja usposobljenosti.

Uradniški svet za posamezne postopke javnih natečajev imenuje natečajne komisije. V natečajno komisijo se lahko imenujejo tudi člani uradniškega sveta.

Uradniški svet ima dvanajst članov, ki se imenujejo na naslednji način:

1. tri člane imenuje predsednik republike izmed strokovnjakov s področja javnega sektorja;
2. tri člane izvolijo izmed sebe uradniki z nazivom prve in druge stopnje v organih državne uprave;
3. dva člana imenujejo reprezentativni sindikati dejavnosti oziroma poklicev v organih;
4. štiri člane imenuje vlada na predlog ministra, pristojnega za upravo.

Predsednika uradniškega sveta izvolijo člani sveta izmed sebe s tajnim glasovanjem z večino glasov vseh članov.

Člane uradniškega sveta se izvoli oziroma imenuje za dobo šestih let. Članu uradniškega sveta, ki je bil imenovan oziroma izvoljen namesto člana, ki mu je predčasno prenehal mandat, poteče mandat z iztekom mandata uradniškega sveta.

Predsedniku ali članu uradniškega sveta predčasno preneha mandat v primeru odstopa ali z razrešitvijo.

Volitve članov uradniškega sveta razpiše predsednik republike najmanj tri mesece pred iztekom mandata uradniškega sveta.

razlogov: če je bil izbran kandidat, ki ne izpolnjuje natečajnih pogojev, če neizbrani kandidat izpolnjuje natečajne pogoje, pa mu ni bila dana možnost sodelovanja v izbirnem postopku, če je prišlo do bistvenih kršitev postopka javnega natečaja oziroma izbirnega postopka, poleg tega pa tudi, če je natečajna komisija ugotovila, da po strokovni usposobljenosti ni primeren za položaj, sam pa meni, da je (65. člen ZJU).

Najkasneje tri mesece pred potekom obdobja imenovanja mora biti zaključen postopek javnega natečaja za položaj. V istem roku lahko funkcionar oziroma organ, pristojen za imenovanje, uradnika ponovno imenuje na isti položaj brez internega oziroma javnega natečaja. Z osebo, ki je bila za položaj izbrana na javnem natečaju in pred tem ni imela statusa uradnika, se sklene pogodba o zaposlitvi za obdobje petih let (82. člena ZJU).

ZJU določa izjeme, kdaj se lahko delovna razmerja za določen čas sklepajo brez javnega natečaja, vendar to ne velja za sklenitev delovnega razmerja na položajih (70. člen).

ZDR v 24. členu, ki določa izjeme v katerih se lahko pogodba o zaposlitvi sklene, brez javne objave. Med izjeme šteje tudi poslovodne osebe. Ne glede na dejstvo, da se po interpretaciji uradniki na položaju klasificirajo med poslovodne osebe, se delovno razmerje z njimi sklepa, v skladu z ZJU, na podlagi javnega natečaja.

3.2.2 Imenovanje in razrešitev generalnega direktorja policije

Generalni direktor policije je direktor organa v sestavi. Pred sprejemom novele zakona o policiji (Uradni list RS, št. 66/2009) je imenovanje generalnega direktorja policije potekalo v skladu z ZJU, sam ZPol pa njegovega imenovanja ni urejal. ZPol po spremembi določi njegovo imenovanje brez obveznega javnega natečaja²⁷ in v nasprotju s prejšnjo ureditvijo natančneje določa tudi postopek imenovanja. In sicer generalnega direktorja policije imenuje vlada na predlog ministra, pristojnega za notranje zadeve. Izbira kandidata je v pristojnosti ministra, ki kandidata išče preko javnega ali internega razpisa oziroma poziva. Pred vložitvijo predloga vladi za imenovanje določenega kandidata za generalnega direktorja policije je minister dolžan pridobiti mnenje o ustreznosti kandidata od posebne avtonomne strokovne komisije, ki sodeluje v postopku imenovanja in razrešitve generalnega direktorja policije. Minister mora omenjeni komisiji za potrebe podaje mnenja posredovati vso dokumentacijo, ki se nanaša na njegov predlog kandidata. Minister vladi v imenovanje ne more predlagati kandidata, za

²⁷ Imenovanje generalnega direktorja brez javnega natečaja Rajko Pirnat (2009) razume "kot prizadevanja, da bi dobil generalni direktor policije položaj funkcionarja. Če ima še naprej položaj javnega uslužbenca, kot ga imajo tudi drugi predstojniki organov v sestavi ministrstev, zanj velja 122. člen ustave, ki določa, da se praviloma javni uslužbenci zaposlujejo na podlagi javnega natečaja. To, da bi se generalni direktor policije izločil iz tega režima, pomeni, da postane funkcionar."

katerega je komisija podala mnenje, da kandidat ni ustrezen. Mnenje komisije mora minister priložiti predlogu vladi za imenovanje generalnega direktorja (5b. člen). V postopku imenovanja generalnega direktorja policije komisija opravi razgovor s predlaganim kandidatom, na katerem preveri usposobljenost in ustreznost kandidata za mesto generalnega direktorja policije. Komisija je dolžna podati mnenje o kandidatu v roku 30 dni po prejemu zaprosila.

Vlada lahko na predlog ministra za notranje zadeve generalnega direktorja policije predčasno razreši v primeru, če to sam zahteva, zaradi trajne izgube delovne zmožnosti za opravljanje funkcije, če je bil pravnomočno obsojen zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, ali če je bil obsojen na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot tri mesece in če krši dolžnosti generalnega direktorja policije ali s svojim ravnanjem ali opustitvijo dolžnega nadzora huje škoduje ugledu, zakonitosti delovanja in operativni avtonomnosti policije.

3.2.3 Imenovanje in razrešitev načelnika generalštaba slovenske vojske

ZObr določa, da načelnika generalštaba imenuje in razrešuje vlada na predlog ministra za obrambo (45. člen).

3.2.4 Imenovanje in razrešitev direktorja Statističnega urada

ZDSta določa, da generalnega direktorja Statističnega urada imenuje vlada (8. člen). Namestnika generalnega direktorja Statističnega urada imenuje vlada na predlog generalnega direktorja Statističnega urada (9. člen). Omenjeni zakon izrecno ne navaja, vendar se direktor Statističnega urada izbere na podlagi postopka, ki ga izvaja Uradniški svet.

Generalnemu direktorju Statističnega urada preneha funkcija z odstopom ali razrešitvijo. Generalni direktor ima pravico odstopiti, o svojem odstopu pa mora obvestiti predsednika vlade. Generalni direktor ima pravico svoj odstop obrazložiti v vladi. Generalni direktor je lahko predčasno razrešen, če vlada ugotovi, da je zaradi neustreznih organizacijskih rešitev prišlo do večjih motenj pri delu Statističnega urada (10. člen).

3.2.5 Imenovanje direktorja občinske uprave oziroma tajnika občine

Direktorja uprave lokalne skupnosti oziroma tajnika občine imenuje tisti, ki mu je direktor neposredno odgovoren.²⁸ Za tajnike občin oziroma direktorje občinskih uprav, to je položaje v upravah lokalnih skupnosti, ne veljajo pravila posebnega izbirnega postopka pod okriljem Uradniškega sveta (Pirnat in drugi 2004, 60).

²⁸ Tajnika oziroma direktorja občinske uprave imenuje in razrešuje župan (49. člen ZLS).

3.3 Pridobitev položaja in sklenitev delovnega razmerja

Položaj ni nič drugega kot vodstveno delovno mesto. Zato se položaj načeloma pridobi kot delovno mesto, s sklenitvijo pogodbe o zaposlitvi oziroma aneksa k tej pogodbi. Če se posameznik zaposli na vodstvenem delovnem mestu (položaju) »od zunaj«, torej tako, da ne pride z drugega uradniškega delovnega mesta, je postopek trifazen: izbira na javnem natečaju, imenovanje v naziv (v katerem se opravljajo naloge na položaju) in sklenitev pogodbe o zaposlitvi. Vse tri faze postopka se izvedejo v organu, kjer naj bi uradnik delal. Če uradnik pride na položaj z drugega uradniškega delovnega mesta, govorimo o premestitvi (ta je načeloma sporazumna, zakon pa dopušča tudi premestitev zaradi delovnih potreb mimo volje uradnika). Premestitev se izvede s sklenitvijo aneksa k pogodbi o zaposlitvi; če dosedanji naziv ne zadošča za opravljanje nalog na položaju, na katerega gre uradnik, je prej na vrsti imenovanje v ta naziv (Pirnat in drugi 2004, 229).

Ne glede na zgornje navedbe se položaj generalnega sekretarja in generalnega direktorja v ministrstvu, direktorja organa v sestavi in vladne službe, načelnika upravne enote in direktorja uprave lokalne skupnosti pridobi z odločbo o imenovanju. Te položaje je glede na pravni režim mogoče razdeliti na tri skupine. V prvo sodijo generalni direktorji, generalni sekretarji in predstojniki vladnih služb; v drugo skupino sodijo predstojniki organov v sestavi ministrstev in načelniki upravnih enot; v tretjo sodijo direktorji uprav lokalnih skupnosti. Skupne značilnosti za vse tri kategorije najvišjih položajev so naslednje (Pirnat in drugi 2004, 230):

- uradniki so na te položaje imenovani z odločbo (te ne gre mešati s sklepom o izbiri in z odločbo o imenovanju v naziv);
- izbrani so na javnem ali internem natečaju (zgolj premestitev brez internega natečaja ne pride v poštev);
- imenovani so za dobo petih let, z možnostjo ponovnega imenovanja (spet za pet let) brez omejitev;
- če se na te položaje imenovane osebe, ki že imajo status uradnika, obdržijo delovno razmerje za nedoločen čas in po prenehanju položaja ohranijo ta status in pridobljeni naziv;
- če so na te položaje imenovane osebe na podlagi javnega natečaja, ki še nimajo statusa uradnika, sklenejo delovno razmerje samo za pet let (za čas imenovanja na položaj).

3.4 Prenehanje položaja in razrešitev s položaja direktorjev v organih državne uprave

Prenehanje položaja direktorja v organu državne uprave ureja ZJU, če ni drugače določeno (83. člen). V nadaljevanju navajam razloge za prenehanje in razrešitev direktorja s položaja, kot jih določa ZJU.

Za direktorja na položaju velja, da se z odločbo razreši s položaja (83. člen ZJU):

- če to sam zahteva oziroma s tem soglaša;
- če v enem mesecu od imenovanja ne sklene pogodbe o zaposlitvi oziroma aneksa k pogodbi o zaposlitvi;
- v primeru ugotovljene nesposobnosti za opravljanje nalog na položaju;
- v primeru prenehanja delovnega razmerja v skladu s sporazumom o razveljavitvi pogodbe o zaposlitvi oziroma odpovedjo pogodbe o zaposlitvi s strani javnega uslužbenca;
- funkcionar oziroma organ, pristojen za imenovanje, lahko na predlog funkcionarja, pristojnega za predlaganje imenovanja, v enem letu od nastopa funkcije razreši generalnega direktorja v ministrstvu, predstojnika vladne službe, generalnega sekretarja v ministrstvu, predstojnika organa v sestavi ministrstva. Razrešitev po tem odstavku je ne glede na to, kdaj je funkcionar nastopil funkcijo, možna tudi v enem letu od imenovanja uradnika na položaj.

Generalnemu sekretarju ministrstva in predstojniku organa v sestavi ministrstva, ki je delo na tem položaju opravljal na dan 11. 3. 2005, v primeru razrešitve po petem odstavku 83. člena ZJU, do katere bi prišlo po uveljavitvi teh sprememb in dopolnitev zakona, pripada v primeru prenehanja delovnega razmerja odpravnina v višini dveh petin povprečne bruto plače, kot jo je prejemal do razrešitve, za vsak polni mesec, ki je ostal do izteka dobe imenovanja na položaj, v primeru premestitve polovica razlike med povprečno mesečno bruto plačo, kot jo je prejemal do razrešitve, in dejansko mesečno bruto plačo do izteka dobe, za katero je bil imenovan.

Ustavno sodišče je v odločbi, št. U-I-343/04-11, dne 9. 2. 2006 odločilo, da je peti odstavek 83. člena ZJU, kolikor se nanaša na tajnike občin, ki so bili imenovani na ta položaj do uveljavitve ZJU, v neskladju z ustavo.

Razrešitev načelnika upravne enote po petem odstavku 83. člena ZJU je ne glede na čas nastopa funkcije funkcionarja možna v treh mesecih od uveljavitve tega zakona. Razrešenemu načelniku upravne enote pripadajo enake pravice glede odpravnine, kot generalnemu sekretarju ministrstva in predstojniku organa v sestavi.

V primerih prenehanja položaja, če direktor to sam zahteva oziroma s tem soglaša, če direktorju preneha položaj po preteku obdobja, za katerega je bil imenovan, če se ukine organ oziroma organizacijska enota, ki jo vodi in v primeru razrešitve po enem

letu od nastopa funkcije, se uradnika, ki je bil že pred začetkom opravljanja položaja kot uradnik zaposlen v istem ali drugem državnem organu ali upravi lokalne skupnosti, premesti na delovno mesto, ki ustreza njegovemu nazivu in za katero izpolnjuje pogoje. Če takega delovnega mesta ni, mu delovno razmerje preneha, ima pa pravico do odpravnine, ki mu zaradi prenehanja potrebe po njegovem delu pripada v skladu s predpisi, ki urejajo delovna razmerja. V primerih, ko direktorju preneha položaj zaradi ukinitve organa oziroma organizacijske enote ali v primeru razrešitve po enem letu od nastopa funkcije, pa pred imenovanjem na položaj ni imel statusa uradnika, ima pravico do odpravnine v višini ene petine povprečne mesečne bruto plače, kot jo je prejemal do razrešitve, za vsak polni mesec, ki je ostal do izteka dobe imenovanja na položaj. Temu uradniku s prenehanjem položaja preneha delovno razmerje. Predstojnik lahko z njegovim soglasjem namesto pravice do odpravnine uradniku zagotovi delovno mesto v istem ali drugem organu, na katerem se delo opravlja v nazivu iste stopnje, kot se opravlja delo na položaju, s katerega je bil uradnik razrešen. V času od sprožitve natečajnega postopka do imenovanja novega direktorja lahko brez javnega natečaja največ šest mesecev naloge na tem položaju opravlja vršilec dolžnosti. Za vršilca dolžnosti je brez javnega natečaja lahko imenovana oseba, ki izpolnjuje predpisane pogoje. V primeru ponovitve postopka javnega natečaja prične rok šestih mesecev ponovno teči. Po dveh ponovitvah javnega natečaja se rok lahko podaljša le, če se na javnem natečaju ne izkažeta kot primerna vsaj dva kandidata (83. člen ZJU).

Glede posledic razrešitve s položaja se uporabljajo določbe, ki urejajo postopek o ugotovitvi nesposobnosti javnega uslužbenca za delovno mesto. Glede definicije nesposobnosti, odpravnine in možnosti premestitve se ne uporabljajo določbe ZDR, temveč določbe ZJU. 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;
- na delovnem področju organa oziroma organizacijske enote, ki jo vodi, prihaja do ponavljajočih napak pri poslovanju oziroma če pride do težje napake pri poslovanju (159. člen ZJU).

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. 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 (159. člen ZJU).

3.5 Pogoji za pridobitev položaja direktorja v javni upravi

Pogoji za položaj pomenijo enako kot pogoji za zasedbo delovnega mesta. Kot pogoj za pridobitev položaja se poleg splošnih pogojev, ki jih urejajo predpisi s področja delovnega prava, določi naziv, smer izobrazbe, funkcionalna in specialna znanja ter posebne sposobnosti, lahko določijo tudi funkcionalna znanja upravnega vodenja in upravljanja s kadrovskimi viri ter druga specialna znanja (81. člen ZJU). Za uradniška delovna mesta v organih, ki morajo po zakonu uporabljati kot uradni jezik tudi jezik narodne skupnosti, se kot pogoj določi tudi znanje tega jezika (79. člen). Pogoji za pridobitev položaja in naziv, v katerem se lahko opravlja položaj, se določijo v aktu o sistemizaciji v skladu z merili, določenimi z vladno uredbo, ki določa pogoje za uradniška delovna mesta v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti (81. člen).

Sprememba ZJU²⁹ določa pogoj, da so funkcionalna znanja upravnega vodenja in upravljanja kadrovskih virov pogoj za položaje direktorjev državnih organov in uprav lokalnih skupnosti. Ta znanja se pridobijo v petnajstih mesecih od dneva imenovanja na položaj (81. člen).

3.5.1 Pogoji za pridobitev položaja v organih državne uprave

Uradniški svet je na seji dne 26.8.2003 določil standarde strokovne usposobljenosti, merila za izbiro in metode preverjanja usposobljenosti uradnikov na položajih v državni upravi,³⁰ s čimer določa zaželeni profil uradnika na položaju v organih državne uprave, tako, da določa izkušnje, znanja in sposobnosti, ki jih morajo imeti. Pri tem razlikuje skupne standarde za posamezne kategorije uradnikov na položaju in dodatne standarde za posamezne organe, za katere teče natečaj za izbiro uradnika na položaju (če narava dejavnosti organa to zahteva), ki se po potrebi določijo ob oblikovanju besedila javnega natečaja za posamezen organ. Za vse kategorije uradnikov na položaju velja, da morajo izpolnjevati standarde strokovne usposobljenosti po treh sklopih (izkušnje, znanje, managerske sposobnosti) in v posameznem sklopu po vseh elementih. Pri vseh kategorijah uradnikov na položaju so poleg pogojev, predpisanih z zakonom ali podzakonskim predpisom (izobrazba, delovne izkušnje, strokovni izpit, in drugi pogoji), s temi standardi, kot sklopi standardov, določene izkušnje, znanje in sposobnosti s področja poznavanja načel in razvojnih usmeritev delovanja državne uprave, javnih financ, poznavanje delovanja institucij in pravnega reda Evropske unije, upravljanje kadrovskih virov in kakovosti. Upošteva naravo dela in pristojnosti se zahtevata:

²⁹ Uradni list RS, št. 65/08

³⁰ Uradniški svet. 2003. Standardi strokovne usposobljenosti uradnikov na položajih v državni upravi. [Http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/SUP.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/SUP.pdf) (14. 2. 2010).

- za položaje generalnih direktorjev, predstojnikov organov v sestavi in predstojnikov vladnih služb temeljito poznavanje slovenske ureditve in evropskega pravnega reda na področju dela;
- za položaje generalnih sekretarjev in načelnikov upravnih enot pa okvirno poznavanje delovanja področja organa.

Tabela 1 Standardi strokovne usposobljenosti po kategorijah uradnikov na položaju v državnih organih

Generalni direktor v ministrstvu	<ul style="list-style-type: none">– najmanj 3 leta delovnih izkušenj na področju, za katere kandidira (v javnem ali zasebnem sektorju)– najmanj 3 leta delovnih izkušenj na vodstvenih delovnih mestih (v javnem ali zasebnem sektorju)– poznavanje problematike– strokovna uveljavljenost na področju– poznavanje pravne ureditve področja– poznavanje načel in razvojnih usmeritev delovanja državne uprave– poznavanje načrtovanja in uporabe proračunskih sredstev– poznavanje delovanja institucij in pravnega reda EU s področja dela– znanje vsaj enega tujega jezika– upravljavske sposobnosti– vodstvene sposobnosti– komunikacijske veščine.
Generalni sekretar	<ul style="list-style-type: none">– najmanj 3 leta delovnih izkušenj na vodstvenih delovnih mestih (v javnem ali zasebnem sektorju)– okvirno poznavanje delovnega področja ministrstva in problematike– poznavanje načel in razvojnih usmeritev delovanja državne uprave– poznavanje načrtovanja in uporabe proračunskih sredstev– poznavanje delovanja institucij in pravnega reda EU s področja dela– znanje vsaj enega tujega jezika– upravljavske sposobnosti– vodstvene sposobnosti– komunikacijske veščine.

Tabela 1 – nadaljevanje

Predstojnik organa v sestavi	<ul style="list-style-type: none">– najmanj 3 leta delovnih izkušenj na področju, za katere kandidira (v javnem ali zasebnem sektorju)– najmanj 3 leta delovnih izkušenj na vodstvenih delovnih mestih (v javnem ali zasebnem sektorju)– poznavanje problematike– strokovna uveljavljenost na področju– poznavanje pravne ureditve področja– poznavanje načel in razvojnih usmeritev delovanja državne uprave– poznavanje načrtovanja in uporabe proračunskih sredstev– poznavanje delovanja institucij in pravnega reda EU s področja dela– znanje vsaj enega tujega jezika– upravljavske sposobnosti– vodstvene sposobnosti– komunikacijske veščine.
Predstojnik vladne službe	<ul style="list-style-type: none">– najmanj 3 leta delovnih izkušenj na področju, za katere kandidira (v javnem ali zasebnem sektorju)– najmanj 3 leta delovnih izkušenj na vodstvenih delovnih mestih (v javnem ali zasebnem sektorju)– poznavanje problematike– strokovna uveljavljenost na področju– poznavanje pravne ureditve področja– poznavanje načel in razvojnih usmeritev delovanja državne uprave– poznavanje načrtovanja in uporabe proračunskih sredstev– poznavanje delovanja institucij in pravnega reda EU s področja dela– znanje vsaj enega tujega jezika– upravljavske sposobnosti– vodstvene sposobnosti– komunikacijske veščine.
Načelnik upravne enote	<ul style="list-style-type: none">– najmanj 3 leta delovnih izkušenj na vodstvenih delovnih mestih (v javnem ali zasebnem sektorju)– poznavanje razvojnih usmeritev delovanja državne uprave– poznavanje načrtovanja in uporabe proračunskih sredstev– poznavanje pravne ureditve področja– upravljavske sposobnosti– vodstvene sposobnosti– komunikacijske veščine.

Vir: Uradniški svet. 2003. Standardi strokovne usposobljenosti uradnikov na položajih v državni upravi.

[Http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/SUP.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/SUP.pdf) (14. 2. 2010).

ZPol, kot posebni predpis, ki ureja delovanja policije določa, da mora kandidat za generalnega direktorja policije poleg pogojev, določenih v predpisih, ki urejajo sklenitev delovnega razmerja javnih uslužbencev, v skladu z ZPol izpolnjevati naslednje posebne pogoje:

- pogoje, ki jih ta zakon zahteva za sklenitev delovnega razmerja za opravljanje nalog policista;
- univerzitetna izobrazba oziroma visoko strokovno izobrazbo s specializacijo ali visoko strokovno izobrazbo z magisterijem ali magistrsko izobrazbo;
- najmanj 15 let delovnih izkušenj na področju delovanja varnostnih ali obveščevalno-varnostnih organov, organov odkrivanja ali pregona, ali kazenskega sodstva;
- najmanj pet let delovnih izkušenj na vodstvenih delovnih mestih v javnem ali zasebnem sektorju enake ali podobne stopnje zahtevnosti oziroma najmanj osem let izkušenj na drugih vodstvenih delovnih mestih v javnem ali zasebnem sektorju.

ZPol določa tudi, da se pri kandidatu presoja tudi kriterij, da je mogoče na podlagi njegovega dosedanjega dela, ravnanja ali obnašanja utemeljeno sklepati, da bo funkcijo opravljal strokovno, pošteno in vestno ter da bo varoval ugled, nepristranskost, zakonitost delovanja in operativno avtonomnost policije. V primeru, da generalni direktor nima opravljenega izpita za izvajanje policijskih pooblastil, se na podlagi strokovnih izkušenj, ki se po tem členu zahtevajo za imenovanje v funkcijo generalnega direktorja, po samem zakonu šteje, da ima opravljen ta izpit (5a. člen).

Zakonski predpisi, ki urejajo delovanje Slovenske vojske, ne določajo pogojev za imenovanje načelnika Generalštaba Slovenske vojske.

3.5.2 Pogoji za pridobitev položaja direktorja občinske uprave oziroma tajnika občine

Pogoje za pridobitev položaja direktorja občinske uprave oziroma tajnika občine določa ZJU in so navedeni v poglavju 3.5.1. Poleg tega ZLS določa, da se s splošnim aktom o organizaciji in delovnem področju organov občinske uprave oziroma z aktom o ustanovitvi organa skupne občinske uprave ter v aktu o sistemizaciji delovnih mest, določi izobrazba tajnika občine in predstojnika organa skupne občinske uprave. Pri določanju izobrazbe tajnika občine in predstojnika organa skupne občinske uprave v omenjenih aktih je treba upoštevati, da je za odločanje o upravnih stvareh lahko pooblaščen, kdor izpolnjuje z zakonom predpisane pogoje (49d. člen).

3.6 Trajanje položaja

ZJU pravi, da se pogodba o zaposlitvi lahko sklene za določen čas za položaj generalnega direktorja, generalnega sekretarja, predstojnika organa v sestavi, predstojnika vladne službe, načelnika upravne enote in direktorja občinske uprave oziroma tajnika občine, za obdobje petih let, z možnostjo enkratnega podaljšanja, vendar skupno trajanje takega delovnega razmerja ne sme presegati desetih let (68. in 69. člen). Z javnim uslužbencem, ki sklene delovno razmerje za določen čas, se ne sme skleniti delovno razmerje za nedoločen čas na uradniškem delovnem mestu brez javnega natečaja, razen v primerih, ko gre za zaposlitev direktorja na položaju (71. člen).

Tisti, ki pridejo na položaj po karierni poti, seveda ohranijo delovno razmerje za nedoločen čas tudi po izteku mandata (teoretično se sicer lahko zgodi, da zanje ne bi bilo drugega delovnega mesta in bi postali presežna delovna sila), tisti, ki pridejo »od zunaj«, pa sklenejo delovno razmerje za določen čas (čas trajanja mandata). Omejitev dobe imenovanja velja poleg navedenih položajev tudi za direktorja občinskih uprav (Pirnat in drugi 2004, 206).

Položaj načelnika upravne enote se pridobi za dobo petih let z odločbo o imenovanju na položaj.

Generalni direktor Statističnega urada je imenovan za dobo petih let, pri čemer sme biti ponovno imenovan na isto funkcijo (8. člen ZDSt). Namestnik generalnega direktorja urada je imenovan za dobo petih let (9. člen ZDSt).

Generalni direktor policije je imenovan za dobo petih let z možnostjo enkratnega ponovnega imenovanja (5. člen ZPol).

Kot je razvidno iz zgoraj navedenih določb, ugotavljam, da obravnavani predpisi brez izjeme določajo enak čas trajanja položaja, to je pet let.

3.7 Ostale pravice iz delovnega razmerja

Predpisi prisilno urejajo velik del pravnega položaja, pravic in pristojnosti managementa v obstoječih statusnih oblikah javnega in zasebnega sektorja (Bohinc 2005; Tičar 2004; 2005 v Vodovnik 2008, 14).

3.7.1 Pravice iz delovnega razmerja za direktorje na položaju

V javnem sektorju delodajalec ne more mimo dejstva, da je direktor oziroma poslovodna oseba hkrati tudi javni uslužbenec. Za javne uslužbenca pa velja splošno določilo 19. člena ZJU, ki določa, da delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot je to določeno s katerim koli zakonom, podzakonskim predpisom ali s kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenil javna sredstva (Tičar 2006a, 352).

Uradniki na položajih, ki imajo sklenjeno delovno razmerje za določen čas imajo enake pravice in obveznosti iz delovnega razmerja (opravljanje dela v skladu s predpisi, kolektivno pogodbo, pogodbo o zaposlitvi in splošnimi akti organa, opravljanje dela po navodilih in odredbah nadrejenega, delo izven opisa delovnega mesta, povečan obseg dela, opravljanje dela v projektni skupini, opravljanje manj zahtevnega dela ali opravljanje drugih dejavnosti – XII. poglavje ZJU), kot javni uslužbenci, ki sklenejo delovno razmerje za nedoločen čas.

Delo na posameznih uradniških delovnih mestih in položajih praviloma lahko opravlja v treh nazivih (79. člen ZJU). Uradniki na položaju so imenovani v nazive prvega kariernega razreda: naziv prve stopnje (višji sekretar), naziv druge stopnje (sekretar) in naziv tretje stopnje (podsekretar) (85. člen ZJU). V javni upravi je za posamezen naziv točno določena višina plače za zaposleno osebo. Naziv uradnika na položaju se določi s pogodbo o zaposlitvi.

Poleg tega se v pogodbi o zaposlitvi, v aneksu k tej pogodbi oziroma v sklepu o premestitvi, lahko določijo položajni dodatek in druge pravice v skladu z zakonom, podzakonskimi predpisi in kolektivno pogodbo (82. člen ZJU).

Za delovna mesta na položaju, ki so sklenjena za določen čas, se lahko v pogodbi o zaposlitvi določi do 20% višja osnovna plača, kot je s predpisi določena za uradnika v določenem nazivu oziroma na delovnem mestu, če so za to zagotovljena finančna sredstva. Soglasje k določitvi višje osnovne plače v organih državne uprave mora podati vlada, za druge državne organe sam državni organ, za uprave lokalnih skupnosti pa župan (tretji odstavek 73. člena).

ZDU-1 določa, da minister za javno upravo s splošnim aktom uredi način uresničevanja pravic in obveznosti iz delovnega razmerja načelnikov upravnih enot (53. člen ZDU-1).

ZDR v 72. členu določa, če poslovodna oseba sklepa pogodbo o zaposlitvi, lahko v pogodbi o zaposlitvi stranki, drugače ugodnejše za delavca uredita pravice, obveznosti in odgovornosti iz delovnega razmerja v zvezi s pogoji in omejitvami delovnega razmerja za določen čas, delovnim časom, zagotavljanjem odmorov in počitkov, plačilom za delo, disciplinsko odgovornostjo in prenehanjem pogodbe o zaposlitvi. Kar pa ne velja za direktorje na položaju v državnih organih in organih lokalne skupnosti, saj se glede sestavine pogodbe o zaposlitvi uporablja ZJU (53. člen).

3.7.2 Izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje

ZJU za direktorje na položaju izrecno ne ureja izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja. Uradniki imajo v skladu z ZJU pravico kandidirati za napotitev na izobraževanje za pridobitev dodatne izobrazbe, ki se izvaja v interesu delodajalca. Napotitev je odločitev, ki jo sprejme pristojni organ po izvedenem internem natečaju. Razmerja v zvezi z izobraževanjem se uredijo s pogodbo, ob upoštevanju zakonsko

določene obveznosti uradnika, da po končanem izobraževanju ostane določen čas zaposlen pri delodajalcu, sicer je temu dolžan povrniti sorazmerni del plačanih stroškov izobraževanja. Medtem, ko je izobraževanje možnost uradnika, je usposabljanje in izpopolnjevanje znanj tudi njegova dolžnost. Izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje se izvajajo po vnaprej sprejetem programu, s katerim je določena tudi višina sredstev, ki so za to namenjena (Vodovnik 2003, 133).

3.8 Razveljavitev pogodbe o zaposlitvi v primeru nezakonnosti

ZJU predvideva razveljavitev pogodbe o zaposlitvi, če javni uslužbenec ne izpolnjuje pogojev za delovno mesto, za katero je bila pogodba sklenjena, oziroma če pred sklenitvijo pogodbe ni bil izveden predpisan postopek javnega natečaja, čeprav bi moral biti izveden. Pogodba se razveljavi s sklepom (74. člen).

Sprememba ZJU³¹ vsebuje dodatno določbo, da se pogodba ne razveljavi, če gre za manjše kršitve postopka, da zaradi poteka časa ali drugih pomembnejših okoliščin, ne bi bilo smiselno prekiniti delovnega razmerja.

Razveljavi se tudi aneks k pogodbi o zaposlitvi oziroma sklep o premestitvi se razveljavi, če oseba ne izpolnjuje pogojev za delovno mesto, na katero je bila premeščena. Zakon poudarja, da isto velja tudi za položaj. Če se razveljavi aneks k pogodbi oziroma sklep o premestitvi, stopijo v veljavo določbe pogodbe o zaposlitvi, ki so bile nadomeščene z razveljavljenim aneksom oziroma sklepom. V primeru sklenitve delovnega razmerja za določen položaj (80. člen ZJU) se tudi za to pogodbo o zaposlitvi uporabljajo določbe ZJU o razveljavitvi. V primeru imenovanja na položaj (drugi odstavek 82. člena ZJU) se skladno z drugim odstavkom 74. člena razveljavi tudi odločba o imenovanju na položaj (Pirnat in drugi 2004, 213–214).

Pobudo za razveljavitev lahko da tudi reprezentativni sindikat v organu. Zoper sklep o razveljavitvi je dovoljena pritožba na komisijo za pritožbe (76. člen ZJU). Zakon predpisuje relativno kratek rok za izdajo sklepa o razveljavitvi, in sicer tri leta od sklenitve pogodbe, aneksa k pogodbi ali izdaje odločbe ali sklepa (77. člen ZJU). Pri tem je potrebno upoštevati, da kršitve zakona glede imenovanja in zaposlovanja uradnikov lahko nastopijo (predvsem) zaradi političnega mandata izvršilne veje oblasti, to pa je (praviloma) na štiri leta. Na ta način druga politična opcija po prevzemu oblasti ni več upravičena sanirati nezakonnosti, ki so bile storjene pred njenim nastopom, kar dolgoročno lahko predstavlja odmik od sistema zaslug (angl. *merit system*) (Pirnat in drugi 2004, 217).

³¹ Uradni list RS, št. 65/08.

3.9 Nezdržljivost funkcije

Nezdružljivosti funkcije s pridobitno dejavnostjo v slovenskem pravnem redu pomeni, da funkcionar poleg funkcije, ki jo opravlja, ne sme izvajati dejavnosti ali opravljati druge funkcije, ki ni združljiva z njegovo osnovno funkcijo.³² Prav tako ne sme opravljati dejavnosti upravljanja ali zastopanja v javnem sektorju. Omenjene obveznosti določa Zakon o preprečevanju korupcije in zavezuje predvsem funkcionarje.

Za uradnike na položajih generalnega direktorja, generalnega sekretarja, predstojnika organa v sestavi, predstojnika vladne službe, načelnika upravne enote in direktorja občinske uprave oziroma tajnika občine, ZJU določa, da ne smejo opravljati pridobitnih dejavnosti, razen znanstvenega, raziskovalnega, pedagoškega, umetniškega in publicističnega dela oziroma kulturne dejavnosti. Pravne osebe, v katerih imajo zgoraj omenjeni uradniki 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. Pogodba, sklenjena v nasprotju s tem členom, je nična. Uradnik, 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, mora 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 (100. člen).

Ta tajnika občinske uprave ZLS določa, da slednji ne more biti član nadzornega odbora občine (32a. člen).

3.10 Konkurenčna prepoved

Konkurenčna prepoved pomeni prepoved istega dela v času trajanja delovnega razmerja za druge, konkurenčne osebe. Konkurenčna klavzula pomeni časovno omejitev opravljanja enakega dela po prenehanju delovnega razmerja pri delodajalcu (na primer še dve leti po prenehanju delovnega razmerja se direktor ne sme ukvarjati s konkurenčno dejavnostjo). Konkurenčna prepoved je nesporna in velja *ex lege* (po samem zakonu) za direktorje v zasebnem in javnem sektorju, vsebujejo jo tudi področni predpisi (Tičar 2006, 23).

Konkurenčna klavzula se po mnenju Tičarja, glede na kogentne omejitve ZJU (16. člen) in ZSPJS (3. člen) v javnem sektorju ne more uveljaviti. Konkurenčna klavzula je namreč pogojena s tem, da delodajalec delavcu v času delovnega razmerja plačuje odmeno, ker se po prenehanju delovnega razmerja ne bo smel ukvarjati s konkurenčno dejavnostjo. To plačilo je pravzaprav dodatek k plači. ZSPJS v 23. členu dodatke

³² Komisija za preprečevanje korupcije. 2005. Nezdržljivost funkcij. [Http://www.kpk-rs.si/index.php?id=44](http://www.kpk-rs.si/index.php?id=44) (3. 8. 2009).

taksativno našteva in ne dopušča možnosti novih dodatkov. To pomeni, da direktorji v javnem sektorju s konkurenčno klavzulo ne morejo biti omejeni, saj v sistemu plač javnega sektorja ni pravne podlage, da bi za to prejeli ustrezno plačilo (2006, 24).

3.11 Pristojnosti in odgovornosti direktorja v organu državne uprave in direktorja uprave lokalne skupnosti

Manager ima v razmerju do države nekatere, s predpisi določene obveznosti in celo pristojnosti. Pravni pojem "pristojnosti" se pri urejanju vloge menedžmenta v predpisih ne omenja, vendar to ne pomeni, da pri managementu pooblastil z dodatnim elementom aktivne dolžnostne vezanosti ni. Prav nasprotno, tudi pri managementu lahko ugotavljamo obstoj nekaterih njegovih pristojnosti. Predpisi, ki urejajo pravni položaj državnih organov, uporabljajo pravni pojem "pristojnost" na način, ki jasno kaže, da gre pri tej pravni kategoriji za upravičenje, hkrati pa tudi za dolžno ravnanje v javnem interesu (Pavčnik v Vodovnik 2006, 310).

V skladu z aktualno uslužbensko zakonodajo pravice in dolžnosti delodajalca izvršuje predstojnik državnega organa in uprave lokalne skupnosti.

Poslovodni organ lahko za izvrševanje posameznih pravic in dolžnosti delodajalca pisno pooblasti javnega uslužbenca z najmanj visoko strokovno izobrazbo ter z najmanj petimi leti delovnih izkušenj. Akt o sistemizaciji v organih državne uprave in v upravah lokalnih skupnosti določi predstojnik. Sistemizacijo v organu v sestavi ministrstva določi minister na predlog predstojnika organa v sestavi. Pravice in obveznosti javnih uslužbencev so določene s predpisi s področja delovnega prava in kolektivnimi pogodbami, če zakon ne določa drugače. Predstojnik ne sme sprejeti odločitve, ki bi zagotavljala javnemu uslužbencu manjše ali večje pravice oziroma manj ali bolj ugodne delovne razmere, kot so določeni s predpisi področja delovnega prava in kolektivnimi pogodbami (92. člen ZJU).

V skladu z ZDR sta stranki pogodbe o zaposlitvi delodajalec in delavec (17. člen). Če je delodajalec pravna oseba, lokalna skupnost ali druge organizacije, nastopa v imenu delodajalca njegov zastopnik, določen z zakonom ali aktom o ustanovitvi, ali od njega pisno pooblaščen oseba. Če je delodajalec državni organ, nastopa v imenu delodajalca njegov predstojnik oziroma od njega pisno pooblaščen oseba, če z zakonom ni drugače določeno. Kadar se sklepa pogodba o zaposlitvi s poslovodno osebo, nastopa v imenu delodajalca organ, določen z zakonom, aktom o ustanovitvi ali statutom, če tega ni, pa lastnik. Kadar se sklepa pogodba o zaposlitvi s poslovodno osebo v času ustanavljanja delodajalca, nastopa v imenu delodajalca ustanovitelj (18. člen).

Glede na navedeno, direktorju v javnem sektorju, kot delodajalcu, ZDR nalaga naslednje obveznosti, ki jih ima v vlogi delodajalca, in veljajo za vse vodstvene kadre, ki jih obravnavam v nalogi, in sicer: delodajalec mora iskalcu zaposlitve pri

zaposlovanju ali delavcu v času trajanja delovnega razmerja in v zvezi s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi zagotavljati enako obravnavo ne glede na narodnost, raso ali etnično poreklo, nacionalno in socialno poreklo, spol, barvo kože, zdravstveno stanje, invalidnost itd. V primeru kršitve prepovedi diskriminacije je delodajalec kandidatu oziroma delavcu odškodninsko odgovoren po splošnih pravilih civilnega prava. Delodajalec sme od kandidata zahtevati le predložitev dokazil o izpolnjevanju pogojev za opravljanje dela, ne sme pa zahtevati podatkov o družini, zakonskem stanu, nosečnosti itd. Delodajalec mora delavcu zagotavljati delo, za katerega sta se stranki dogovorili v pogodbi o zaposlitvi. Delodajalec mora delavcu zagotoviti ustrezno plačilo za opravljanje dela, pogoje za varnost in zdravje delavcev v skladu s posebnimi predpisi o varnosti in zdravju pri delu, varovati in spoštovati delavčevo osebnost ter upoštevati in ščititi delavčevo zasebnost, varovati dostojanstvo delavca pri delu in varovati delavčeve osebne podatke. Delodajalec ne sme skleniti ene ali več zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas z istim delavcem in za isto delo, katerih neprekinjen čas trajanja bi bil daljši kot dve leti.

Navedene določbe po ZDR so splošne in veljajo za vse direktorje na položaju v organih državne uprave in upravah lokalnih skupnosti, kakor tudi za vodstvene osebe v širšem javnem sektorju, ki jih obravnavam v 4. poglavju.

3.11.1 Pristojnosti generalnega direktorja, generalnega sekretarja in direktorja organa v sestavi

ZDU-1 določa razmerje med ministrstvom in organom v sestavi. Organ v sestavi izvaja naloge v skladu z zakonom, drugimi predpisi, programom dela, ki ga sprejme minister na predlog predstojnika organa v sestavi, in finančnim načrtom, ki se sprejme v skladu z zakonom o javnih financah. Minister daje organu v sestavi ministrstva usmeritve za delo organa v sestavi. Minister daje organu v sestavi obvezna navodila za delo ter mu naloži, da v mejah svoje pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe ter mu o tem poroča. Pred državnim zborom in vlado predstavlja organ v sestavi minister. Če tako določa uredba o ustanovitvi organa v sestavi, lahko ministrstvo izvaja vse ali določene naloge strokovne pomoči predstojniku na področju upravljanja s kadrovskimi, finančnimi, informacijskimi in drugimi viri tudi za organ v sestavi (23. člen).

Če zakon ne določa drugače, določi notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest organa v sestavi, na predlog predstojnika organa v sestavi, minister v soglasju z vlado. Pred sprejetjem akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest mora predstojnik pridobiti mnenje reprezentativnih sindikatov v ministrstvu oziroma v organu v sestavi v skladu z zakonom, ki ureja delovna razmerja javnih uslužbencev (26. člen ZDU-1).

V nadaljevanju sledijo določbe področnih zakonov, ki določajo pristojnosti direktorjev posameznih državnih organov. Naj poudarim, da imajo direktorji na položaju poleg splošnih poslovodskih pristojnosti in pristojnosti v vlogi delodajalca, tudi vrsto upravnih in drugih nalog, v skladu s področnimi zakoni, vendar jih podrobneje v nalogi ne navajam.

Pristojnosti generalnega direktorja davčne uprave

Davčno upravo in Generalni davčni urad vodi generalni direktor. Generalni direktor pripravi predlog akta o organizaciji davčne uprave in o sistemizaciji delovnih mest v davčni upravi, ki ga določi minister za finance, s soglasjem vlade. Za zagotovitev enotne uporabe predpisov in enotnega opravljanja nalog službe izdaja generalni direktor davčnim uradom navodila za delo in izdaja pojasnila v zvezi z uporabo predpisov z delovnega področja službe (12. člen ZDS-1).

Pristojnosti direktorja carinske uprave

Pristojnosti direktorja carinske uprave so urejane v ZCS-1. Poleg pristojnosti glede organizacije dela in nalog, iz naslova vloge delodajalca, je generalni direktor pristojen tudi za izdajo pravnih aktov v posamičnih zadevah iz pristojnosti carinskega urada in opravlja druge naloge v skladu z zakonom ali drugim predpisom.

Pristojnosti generalnega direktorja policije

ZPol je temeljni predpis, ki generalni policijski upravi določa pristojnosti upravljanja, vodenja, organiziranja usklajevanje dela policijskih uprav in ostalih nalog. ZPol nalaga naloge in pooblastila generalnemu direktorju, ki jih slednji opravlja samostojno ter pristojnosti, o katerih odloča minister na njegov predlog.

Generalni direktor policije vodi in predstavlja policijo, koordinira, usmerja in nadzoruje delo organizacijskih enot policije in notranjih organizacijskih enot generalne policijske uprave, zagotavlja zakonitost opravljanja nalog, izdaja akte, za katere je pooblaščen, odreja ukrepe in odloča v skladu z zakonom ali predpisi, izdanimi na podlagi zakonov. Po zakonu lahko generalni direktor kot predstojnik organa v sestavi izdaja le splošne interne akte, s katerimi lahko ureja medsebojne odnose in način dela policijskih enot (Kečanović in drugi, 2006).

Pristojnosti načelnika generalštaba Slovenske vojske

V 42. členu ZObr, ki ureja vodenje vojske je navedeno, da minister za obrambo preko generalštaba odreja potrebne razvojne, organizacijske, tehnične in druge ukrepe ter usmeritve, ki jih izvršujejo načelnik generalštaba ter druge naloge v skladu z zakonom. O pravicah, obveznostih in odgovornostih iz delovnega razmerja delavcev na

obrambnem področju odloča na prvi stopnji minister, ki za to lahko pooblasti drugo osebo oziroma načelnika generalštaba ali njegovega namestnika za odločanje o pravicah, obveznostih in odgovornostih pripadnikov stalne sestave vojske.

Pristojnosti generalnega direktorja uprave RS za izvrševanje kazenskih sankcij

ZIKS-1 ureja pristojnosti generalnemu direktorju Uprave za izvrševanje kazenskih sankcij. Generalni direktor vodi Upravo RS za izvrševanje kazenskih sankcij (205. člen). V njegovi pristojnosti je določitev notranje organizacije in sistemizacije delovnih mest v zavodih in njihovih oddelkih, ki jih uredi s pravilnikom (204. člen). Generalni direktor odloča tudi o drugih zadevah glede pravic delavcev, ki jim je nadrejen.

Pristojnosti direktorja Statističnega urada

Generalni direktor Statističnega urada, pri odločanju o upravnih in drugih posamičnih zadevah notranje organizacije dela iz svoje pristojnosti, izdaja odločbe in sklepe (22. člen ZDSt).

Pristojnosti glavnega inšpektorja

Glavni inšpektor vodi in predstavlja inšpektorat, organizira in koordinira delo inšpektorjev ter v okviru svojih pooblastil odgovarja za kakovost in učinkovitost dela inšpekcije (10. člen ZIN) in je pristojen za odločanje iz naslova vloge delodajalca.

Pristojnosti načelnika upravne enote

Načelnik upravne enote je pristojen za določitev notranje organizacije upravne enote, za katero mora pridobiti soglasje vlade. Načelnik predstavlja upravno enoto, izdaja odločbe v upravnem postopku na prvi stopnji, koordinira delo notranjih organizacijskih enot, zagotavlja opravljanje strokovnih in drugih nalog, ki so skupne notranjim organizacijskim enotam, opravlja druge organizacijske naloge v zvezi z delovanjem upravne enote, odloča o pravicah ter dolžnostih in delovnih razmerjih delavcev v upravni enoti in o drugih kadrovskih vprašanjih ter skrbi za sodelovanje z lokalnimi skupnostmi z območja upravne enote (47. člen ZDU-1). Upravne enote odločajo na prvi stopnji v upravnih stvareh iz državne pristojnosti, če z zakonom za posamezne upravne stvari ni določeno drugače. Upravne enote opravljajo tudi druge upravne naloge iz državne pristojnosti, določene z zakoni, ki urejajo posamezna področja. Upravna enota opravlja zadeve s svojega delovnega področja pod strokovnim vodstvom ministrstev, na katerih delovno področje sodijo posamezne zadeve³³ (48. člen

³³ Ministrstva, vsako na svojem delovnem področju, dajejo upravnim enotam usmeritve, strokovne napotke in drugo strokovno pomoč za izvrševanje nalog iz svoje pristojnosti, dajejo upravnim enotam obvezna navodila za izvrševanje nalog s svojih upravnih področij, spremljajo

ZDU-1). Načelnik upravne enote mora ravnati v skladu z usmeritvami, strokovnimi napotki in obveznimi navodili ministrstva, pristojnega za ustrezno delovno področje (49. ZDU-1). Načelnik upravne enote mora redno poročati ministrstvu za javno upravo, in resornim ministrstvom o izvrševanju nalog upravne enote. Poročanje ministrstvu za javno upravo, zajema celotno delovanje upravne enote, poročanje resornim ministrstvom pa zajema izvrševanje nalog na njihovih delovnih področjih (50. člen ZDU-1). Na predlog načelnikov upravnih enot, minister za javno upravo, poda predlog kadrovskega načrta za upravne enote (43. člen ZJU).

Pristojnosti direktorja uprave lokalne skupnosti oziroma tajnik občine

Delo občinske uprave vodi direktor oziroma tajnik občine. Usmerja in nadzira jo župan občine (49. člen ZLS).

3.11.2 Odgovornost direktorja v organu državne uprave in direktorja uprave lokalne skupnosti

Za delovanje v okviru ustavno in zakonsko določenega načela zakonitosti je direktor pravno odgovoren z različnih vidikov (Tičar 2008, 73). Določbe, ki sledijo v nadaljevanju veljajo za vse poslovodne osebe.

Direktor kot delodajalec je v primeru kršitve v skladu z določbami ZDR delavcu odškodninsko odgovoren po splošnih pravilih civilnega prava. Odškodninska odgovornost delodajalca, glede na pristojnosti, je v primeru kršitve prepovedi diskriminacije določena v 6. členu. Delavcem morajo biti zagotovljene enake možnosti in enaka obravnava pri zaposlovanju, napredovanju, usposabljanju, izobraževanju, prekvalifikaciji, plačah in drugih prejemkih iz delovnega razmerja, odsotnosti z dela, delovnih razmerah, delovnem času in odpovedi pogodbe o zaposlitvi ne glede na spol. Prepovedana je neposredna, kot tudi posredna diskriminacija zaradi spola, rase, starosti, zdravstvenega stanja oziroma invalidnosti, verskega ali drugega prepričanja, spolne usmerjenosti in nacionalnega porekla. Če delavec v primeru spora navaja dejstva, ki upravičujejo domnevo, da je kršena prepoved diskriminacije zaradi navedenih okoliščin, je dokazno breme, da različno obravnavo upravičujeta vrsta in narava dela, na strani delodajalca. V primeru kršitve prepovedi diskriminacije je delodajalec kandidatu oziroma delavcu odškodninsko odgovoren po splošnih pravilih civilnega prava. ZDR določa tudi odškodninsko odgovornost pri prenehanju pogodbe o zaposlitvi na podlagi sodbe sodišča. Če sodišče ugotovi, da je odpoved delodajalca nezakonita, delavec pa ne

organizacijo dela v upravni enoti oziroma v ustrezni notranji organizacijski enoti, usposobljenost uslužbencev za opravljanje nalog in učinkovitost dela pri reševanju upravnih stvari, nadzorujejo izvrševanje upravnih nalog v upravni enoti, lahko naložijo upravni enoti, da v mejah svojih pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe ter o tem poroča (49. člen ZDU-1).

želi nadaljevati delovnega razmerja, na predlog delavca ugotovi trajanje delovnega razmerja, vendar najdlje do odločitve sodišča prve stopnje, prizna delavcu delovno dobo in druge pravice iz delovnega razmerja ter delavcu prizna odškodnino po pravilih civilnega prava (118. člen). Če je delavcu povzročena škoda pri delu ali v zvezi z delom, mu jo mora povrniti delodajalec po splošnih pravilih civilnega prava (184. člen). Odškodninska odgovornost delodajalca se nanaša tudi na škodo, ki jo je delodajalec povzročil delavcu s kršenjem pravic iz delovnega razmerja (184. člena).

Kazenskopravno je direktor odgovoren za eventualna kazniva dejanja, ki jih lahko stori s svojim delom naklepno ali iz malomarnosti. To vsebinsko ureja Kazenski zakonik Republike Slovenije (KZ),³⁴ v poglavju Kazniva dejanja zoper delovno razmerje in socialno varnost, glede kršitev temeljnih pravic delavcev, šikaniranje na delovnem mestu, kršitev pravic pri zaposlovanju ali brezposelnosti, zaposlovanja na črno, glede kršitev pravic do sodelovanja pri upravljanju in kršitev sindikalnih pravic, ogrožanja varnosti pri delu, kršitev pravic iz socialnega zavarovanja, zloraba pravic iz socialnega zavarovanja, in šestindvajsetem poglavje KZ, glede zlorabe uradnega položaja ali uradnih pravic, nevestno delo v službi, ponareditev ali uničenje uradne listine, knjige, spisa ali arhivskega gradiva, izdaja tajnih podatkov, jemanja in dajanja podkupnine, sprejemanje koristi za nezakonito posredovanje, dajanje daril za nezakonito posredovanje, kršitev človeškega dostojanstva z zlorabo uradnega položaja ali uradnih pravic itd. Za navedena dejanja je v skladu s KZ predpisana denarna ali zaporna kazen.

Predstojnik neposrednega proračunskega uporabnika odgovarja za zakonitost, namenskost, učinkovitost in gospodarnost razpolaganja s proračunskimi sredstvi (65. člen ZJF).

V nadaljevanju navajam določbe o odgovornosti posameznih direktorjev na položaju v odnosu do nadrejenega pristojnega ministra, kot jih določajo veljavni predpisi.

Odgovornost direktorja v organu državne uprave

Generalni direktor in generalni sekretar sta za svoje delo odgovorna ministru (18. in 19. člen ZDU-1). Ministrstvo nadzoruje delo organa v sestavi. Minister lahko zahteva poročila, podatke in druge dokumente v zvezi z opravljanjem dela organa v sestavi. Direktor organa v sestavi mora ministru redno in na njegovo posebno zahtevo poročati o delu organa v sestavi in o vseh pomembnejših vprašanjih s področij dela organa v sestavi (24. člen ZDU-1).

³⁴ Uradni list RS, št. 63/1994 (70/1994 popr.), 23/1999, 60/1999 Odl. US: U-I-226/95, 40/2004, 95/2004 – UPB1, 37/2005 Odl. US: U-I-335/02-20, 17/2006 Odl. US: U-I-192/04-16, 55/2008 (66/2008 popr.), 89/2008 Odl. US: U-I-25/07-43, 5/2009 Odl. US: U-I-88/07-17.

ZDU je jasno določil, da minister poleg političnega usmerjanja organa v sestavi po zakonu o vladi izvaja tudi neposredno usmerjanje njegovega dela, ki je povsem konkretno. Člena (23. in 24.) jasno določata, da mora predstojnik organa v sestavi ravnati v skladu z usmeritvami in obveznimi navodili ministra ter mu redno poročati o izvrševanju nalog organa v sestavi in o vseh pomembnejših vprašanjih z delovnega področja organa v sestavi. Tretji odstavek 23. člena ZDU določa, da minister daje organu v sestavi obvezna navodila za delo ter mu naloži, da v mejah svoje pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe ter mu o tem poroča. Določba je navidez enaka določbi 24. člena, vendar se vsebinsko od nje bistveno razlikuje. Namreč, razmerje med ministrom in predstojnikom organa v sestavi ureja kot celoto. Minister v okviru svoje usmerjevalne in nadzorne funkcije ne komunicira zgolj s predstojnikom organa v sestavi, ta komunikacija je urejena v 23. členu, ampak lahko komunicira s katerimkoli delom organizacijske strukture organa v sestavi in celo s posameznim delavcem v organu v sestavi, ki izvaja posamezne naloge v okviru pristojnosti organa v sestavi (Vindiš 2005, 11–12).

Direktor organa v sestavi, direktor direktorata in generalnega sekretarja so, kot je navedeno, odgovorni pristojnemu ministru, dejansko odgovornost za delo državnega organa pa v vladi in v državnem zboru, nosi pristojni minister.

Odgovornost generalnega direktorja policije

Minister daje policiji usmeritve in obvezna navodila za njeno delo ter ji naloži, da v mejah svoje pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe ter mu o tem poroča. Grad (v Kečanovič 2003, 10) je mnenja, da mora imeti pristojni minister na razpolago učinkovite mehanizme kontrole in nadzora nad dejavnostjo funkcionarjev in javnih uslužbencev v državni upravi. Učinkovitost demokratičnega nadzora nad policijo in drugimi državnimi organi je neposredno povezana tudi s politično odgovornostjo predstavnikov zakonodajne in izvršilne oblasti. Zaradi objektivne nevarnosti za nedopusten pritisk politike na relativno samostojnost državne uprave je lahko demokratičen nadzor predmet različnih zlorab. Na eni strani so to lahko nedopustni posegi politike, na drugi pa opustitve dolžnega političnega nadzora nad kršitvami zakonov in zlorabami funkcionalne moči znotraj državnih organov in služb (policije). Policija je zaradi vloge organa *sui generis*, ki deluje na različnih področjih urejanja družbenih odnosov, gotovo najbolj dovzetna za tovrstne kršitve in zlorabe (Kečanovič in drugi 2006, 147).

Po mnenju Kečanovića (2003, 10) je pomembna kontrolna oziroma usmerjevalna funkcija ministrstva v razmerju do organa v sestavi, da izdaja podzakonske predpise. Generalni direktor policije, kot predstojnik organa v sestavi, te pristojnosti nima. Izdaja lahko le interne akte za urejanje notranjih razmerij v policijskih enotah. Interni akt ni

podzakonski predpis. Zato ne bi smel vsebovati določb, ki dopolnjujejo (razčlenjujejo) zakone ali skrivaje učinkujejo na pravice fizičnih in pravnih oseb.

Odgovornost načelnika generalštaba Slovenske vojske

Načelnik generalštaba je odgovoren za pripravljenost, delo in uporabo vseh poveljstev, enot in zavodov v vojski (44. člen ZObr).

Odgovornost generalnega direktorja davčne uprave

Generalni direktor davčne uprave je za svoje delo in delo službe odgovoren ministru, pristojnemu za finance (10. člen ZDS-1).

Odgovornost generalnega direktorja carinske uprave

Generalni direktor carinske uprave je za svoje delo in delo službe odgovoren ministru, pristojnemu za finance (7. člen ZCS-1).

Odgovornost glavnega inšpektorja

Glavni inšpektor v okviru svojih pooblastil odgovarja za zakonitost dela inšpekcije (10. člen ZIN). Glavni inšpektor mora pristojnemu ministru in Inšpekcijskemu svetu, ki se ustanovi za medsebojno koordinacijo dela in doseganje večje učinkovitosti različnih inšpekcij kot stalno medresorsko delovno telo (11. člen ZIN) posredovati letna poročila, ki vključujejo zlasti podatke o številu zadev, o času reševanja posamezne zadeve, o spoštovanju rokov pri reševanju posameznih zadev in o realizaciji letnih načrtov dela. Glavni inšpektor lahko namesto omenjenega poročila predloži pristojnemu ministru in Inšpekcijskemu svetu letno poročilo, izdelano v skladu s posebnim zakonom, če to poročilo vsebuje zgoraj navedene podatke (10. člen ZIN).

Odgovornost načelnika upravne enote

Načelnik upravne enote mora ravnati v skladu z usmeritvami, strokovnimi napotki in obveznimi navodili ministrstva, pristojnega za ustrezno delovno področje (49. člen ZDU-1). Načelnik upravne enote mora redno poročati ministrstvu za javno upravo, in resornim ministrstvom o izvrševanju nalog upravne enote. Poročanje zajema celotno delovanje upravne enote, poročanje resornim ministrstvom pa zajema izvrševanje nalog na njihovih delovnih področjih (50. člen ZDU-1). Usmeritve in obvezna navodila ministrstev so za upravne enote zavezujoča, če z njimi z vidika organizacijskih, kadrovskih, finančnih in drugih posledic za poslovanje upravne enote pisno soglaša minister, pristojen za upravo. V primeru spora odloči vlada (53. člena ZDU-1). Če ministrstvo, pristojno za določeno upravno področje, ugotovi, da upravna enota ne izvršuje nalog iz pristojnosti ministrstva oziroma jih ne izvršuje pravilno ali pravočasno,

mora na to opozoriti načelnika upravne enote in mu naložiti, da zagotovi izvrševanje teh nalog oziroma da odpravi ugotovljene nepravilnosti v roku, ki mu ga določi. Če načelnik upravne enote ne ravna v skladu z opozorilom ministrstva, lahko ministrstvo neposredno opravi posamezno nalogo iz pristojnosti upravne enote. Ministrstvo mora neposredno opraviti posamezno nalogo iz pristojnosti upravne enote, če bi zaradi tega utegnile nastati škodljive posledice za življenje ali zdravje ljudi, za naravno oziroma življenjsko okolje ali premoženje (51. člen ZDU-1). Načelnik upravne enote za svoje delo in delo upravne enote odgovarja ministru za javno upravo, ki je tudi predstojnik načelnika upravne enote (53. člen ZDU-1).

Odgovornost direktorja občinske uprave oziroma tajnika občine

Direktor občinske uprave oziroma tajnik občine je za svoje delo odgovoren županu občine.

3.12 Sklep na koncu poglavja

Ne glede na izhodišče, da pravni status direktorja v organu državne uprave urejata predvsem posebna predpisa ZJU in ZSPJS, so glede določitve njegovih pristojnosti in odgovornosti pomembni tudi sistemski zakoni, kot so ZDR, KZ in ZJF in tudi ostali področni zakoni s področja javne uprave.

Na podlagi obravnavanih predpisov ugotavljam, da opredelitev pojmov vodstvenih delovnih mest v državni upravi, direktorjev neposrednih proračunskih uporabnikov, kot jih opredeljujem v tem poglavju, ni enotna.

Za direktorje v organih državne uprave in uprav lokalnih skupnosti ZJU namesto, da bi uporabljal pojem direktor, uporablja pojem položaj, ki sicer pomeni delovno mesto z vodstvenimi pooblastili in odgovornostmi, vendar ga ne poimenuje konkretno. Nasprotno pa ZSPJS sploh ne uporablja pojma položaj, temveč direktor, predstojnik, ravnatelj itd. Nadalje je predstojnik opredeljen kot oseba, ki vodi delo državnega organa oziroma uprave lokalne skupnosti. Opredelitev je dvoumna, saj državni organ lahko vodi direktor, predstojnik organa pa je minister, v primeru občinske uprave je to župan, čeprav jo vodi direktor oziroma tajnik.

Prav tako ugotavljam določene izjeme od splošne ureditev pravnega statusa položajnega direktorja, kot sledijo v nadaljevanju. Direktor državnega organa se imenuje na podlagi javnega natečaja, pod okriljem Uradniškega sveta. Izjema od enotne ureditve je direktor občinske uprave oziroma tajnik občine, katerega imenuje in razrešuje župan občine, kar ocenjujem, kot pozitivno, saj gre za izvršilno oblast na lokalnem nivoju. Uradniški svet, poleg navedenega, ni pristojen za imenovanje generalnega direktorja policije in načelnika generalštaba Slovenske vojske.

Najvišji položaji, se pravi direktorji v organih državne uprave so uvrščeni, kot sem že navedla, v skladu z ZSPJS, v plačno skupino B. V skladu z ZDU in ostalimi

področnimi zakoni, direktorji na položaju, predvsem direktorji organov v sestavi (inšpektor, direktor carinske uprave, direktor davčne uprave) opravljajo tudi upravne naloge, kar bi lahko pomenilo, da so ne glede na zakonsko uvrstitev v plačno skupino B, obravnavani direktorji dejansko uradniki, ki jih uvrščamo v plačno skupino C (uradniški nazivi v državni upravi).

V nalogi sem obravnavala samo tiste organe v sestavi ministrstva, ki imajo podlago za delovanje v področnem zakonu. Na podlagi analize pristojnosti direktorja na položaju, še posebej direktorja organa v sestavi, ugotavljam, da pri njegovem delovanju ni mogoče govoriti o avtonomnosti in neodvisnosti, saj direktor v organu državne uprave deluje v skladu z usmeritvami in navodili pristojnega ministra. Navedeno velja tudi za načelnika upravne enote.

Direktor v organu državne uprave je, kot delodajalec odgovoren odškodninsko, odgovoren je za eventualna kazniva dejanja, odgovoren je za namensko porabo proračunskih sredstev, obenem pa je za svoje delo, odgovoren pristojnemu ministru. Direktor organa v sestavi in načelnik upravne enote, sta za svoje delo odgovorna pristojnemu ministru in mu morata o svojem delu tudi redno poročati, kar ocenjujem kot pozitivno ureditev, saj minister pred Vlado RS in Državnim zborom odgovarja za delo v svojem resorju.

4 PRAVNA UREDITEV STATUSA POSLOVODNIH ORGANOV OSEB JAVNEGA PRAVA

Za pravno kvalifikacijo različnih vidikov odgovornosti direktorja je potrebno analizirati tudi pravni položaj oziroma pravni status direktorja, kot je urejen v posebnih predpisih. Tako bo pravni položaj direktorja na področju predšolskega varstva otrok, osnovnega, srednjega, višjega in visokega šolstva urejala šolska zakonodaja, na področju primarnega, sekundarnega in terciarnega zdravstva zdravstvena in lekarniška zakonodaja, na področju arhivov, gledališč, knjižnic in muzejev kulturna zakonodaja, na področju športa zakonodaja o športu, na področju socialnih javnih služb pa socialna zakonodaja ipd. (Tičar 2007, 199).

Predpisi različno urejajo imenovanje, pristojnosti, odgovornosti poslovnega organa oziroma direktorja na eni strani in na drugi strani sestavo in pristojnosti ostalih organov osebe javnega prava. Od pravne ureditve razmerja med poslovnim organom in ostalimi organi je odvisen način upravljanja oseb javnega prava. V nadaljevanju sledijo ureditve organov oseb javnega prava, kot jih določajo splošni in področni zakoni.

4.1 Javna agencija

Pred obravnavo statusa direktorja javne agencije, navajam določbe, ki določajo status javne agencije. ZDU-1 določa, da se javna agencija lahko ustanovi za opravljanje upravnih nalog v skladu s posebnim zakonom, ki ureja javne agencije (15. člen). Zakon o javnih agencijah (ZJA)³⁵ ureja javno agencijo kot statusno obliko osebe javnega prava (1. člen). Javna agencija se ustanovi za opravljanje regulatornih, razvojnih ali strokovnih nalog v javnem interesu, če zanje z zakonom ni predvidena druga statusna oblika. Za ustanovitev posamezne javne agencije mora imeti ustanovitelj podlago v posebnem zakonu. Pristojnosti javne agencije za izdajanje predpisov, posamičnih aktov in opravljanje oblastnih dejanj določa zakon. Naloge oziroma dejavnosti javne agencije se določijo z ustanovitvenim aktom. Pri izvajanju nalog je javna agencija samostojna (2. člen). Javna agencija se lahko ustanovi za opravljanje upravnih nalog v skladu s posebnim zakonom, ki ureja javne agencije, če je s tem omogočeno učinkovitejše in smotrnejše opravljanje upravnih nalog, kot bi bilo v primeru opravljanja nalog v upravnem organu, zlasti in, če se lahko opravljanje upravnih nalog v celoti ali pretežno financira z upravnimi taksami oziroma plačili uporabnikov, ali če glede na naravo oziroma vrsto nalog ni potreben ali ni primeren stalni neposredni politični nadzor nad opravljanjem nalog (4. člen).

³⁵ Uradni list RS, št. 52/2002, 51/2004.

V nadaljevanju sledijo vsebine določb posebnih zakonov, ki urejajo posamezne javne agencije. ZJA se v celoti uporablja za Agencijo Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (50. člen).

Energetski zakon (EZ)³⁶ določa, da se za nadzor nad delovanjem trga z električno energijo in zemeljskim plinom ustanovi Agencija Republike Slovenije za energijo (v nadaljevanju Agencija za energijo) kot neodvisna organizacija. Ustanovitelj Agencije za energijo je Republika Slovenija in je javna agencija. Pravice ustanovitelja izvršuje vlada. Za Agencijo za energijo se uporabljajo določbe ZJA, razen glede vprašanj, ki jih ta zakon ureja drugače (80. člen).

Zakon o elektronskih komunikacijah (ZEKom)³⁷ med drugim ureja pristojnosti, organizacijo in delovanje Agencije za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije (APEK), kot neodvisnega regulativnega organa (1. člen).

Zakon o Javni agenciji za knjigo Republike Slovenije (ZJAKRS)³⁸ določa ustanovitev, delovanje, organizacijo, financiranje in nadzor nad Javno agencijo za knjigo Republike Slovenije ter opredeljuje njene naloge (1. člen).

Zakon o revidiranju (ZRev-2)³⁹ med drugim ureja delovanje Agencije za javni nadzor nad revidiranjem (1. člen).

Zakon o spodbujanju tujih neposrednih investicij in internacionalizacije podjetij (ZSTNIIP)⁴⁰ določa, da vlada ustanovi Javno agencijo za spodbujanje tujih neposrednih investicij in internacionalizacije podjetij za izvajanje dejavnosti spodbujanja tujih neposrednih investicij in internacionalizacije podjetij (11. člen).

Z Zakonom o zavarovalništvu (ZZavar)⁴¹ se ustanovi Agencija za zavarovalni nadzor (246. člen).

Zakon o zdravilih (ZZdr-1)⁴² določa ustanovitev Javne agencije Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke, ki je pristojna za izvajanje nalog, ki jih določata ta zakon in zakon, ki ureja področje medicinskih pripomočkov, kot osebo javnega prava (109. člen).

³⁶ Uradni list RS, št. 79/1999 (8/2000 popr.), 110/2002-ZGO-1, 50/2003 Odl. US: U-I-250/00-14, 51/2004, 26/2005 – UPB1, 118/2006 (9/2007 popr.), 27/2007 – UPB2, 70/2008.

³⁷ Uradni list RS, št. 43/2004, 86/2004-ZVOP-1, 129/2006, 13/2007 – UPB1, 102/2007-ZDRad.

³⁸ Uradni list RS, št. 112/2007.

³⁹ Uradni list RS, št. 11/2001, 118/2005 Odl. US: U-I-219/03-25, 42/2006-ZGD-1 (60/2006 popr.), 65/2008-ZRev-2.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 86/2004, 78/2006, 107/2006 – UPB1.

⁴¹ Uradni list RS, št. 13/2000 (91/2000 popr.), 12/2001 Skl.US: U-I-131/00-11, 21/2002, 52/2002-ZJA, 91/2002, 29/2003 Odl. US: U-I-131/00-22, 50/2004, 65/2004 Skl.US: U-I-300/02-31, 102/2004 – UPB1, 79/2006, 109/2006 – UPB2, 9/2007, 102/2007, 69/2008, 19/2009.

⁴² Uradni list RS, št. 31/2006, 45/2008.

Zakon o raziskovalni in razvojni dejavnosti (ZRRD)⁴³ določa, da sta Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS in Javna agencija za tehnološki razvoj RS osebi javnega prava, ki ju ustanovi Republika Slovenija. Vloga obeh agencij je opravljanje strokovnih, razvojnih in izvršilnih nalog v zvezi z izvajanjem sprejetega Nacionalnega raziskovalnega in razvojnega programa oziroma njegovih posameznih delov kakor tudi izvajanje drugih nalog pospeševanja raziskovalne in razvojne dejavnosti ter tehnološkega razvoja, skladno z namenom, določenim v aktu o ustanovitvi. Glede vprašanj, ki s tem zakonom niso urejena, se uporablja ZJA (15. člen).

Z uveljavitvijo Zakona o trgu finančnih instrumentov (ZTFI)⁴⁴ je prenehal veljati Zakon o trgu vrednostnih papirjev in tako od leta 2007 ureja statusne značilnosti Agencije za trg vrednostnih papirjev ZTFI.

Zakon o železniškem prometu (ZZelP)⁴⁵ ureja naloge ter pristojnosti Javne agencije za železniški promet (21. člen).

4.1.1 Organi javne agencije

Organa javne agencije sta direktor in svet javne agencije (11. člen ZJA). Svet ima najmanj tri in največ devet članov. Člane sveta imenuje in razrešuje ustanovitelj, razen v primeru, da ustanovitveni akt določa, da člane sveta – predstavnike uporabnikov – izvolijo uporabniki storitev z neposrednim in tajnim glasovanjem (12. člen).

Organa Agencije za energijo sta direktor in svet agencije (82. člen EZ).

Agencijo za pošto in elektronske komunikacije vodi, predstavlja in zastopa direktor. Drugih organov agencije zakon ne določa (116. člen ZEKom).

Organa Agencije za knjigo sta direktor in svet agencije (5. člen ZJAKRS). Svet ima sedem članov. Člane sveta imenuje in razrešuje ustanovitelj za dobo petih let in z možnostjo ponovnega imenovanja (6. člen).

Organa Agencije za javni nadzor nad revidiranjem sta direktor in strokovni svet. Člane strokovnega sveta in direktorja Agencije imenuje in razrešuje Vlada Republike Slovenije na predlog ministra, pristojnega za finance.

Organa Javne agencije za spodbujanje tujih neposrednih investicij in internacionalizacije podjetij sta direktor in svet agencije. Direktorja in člane sveta agencije imenuje in razrešuje vlada na predlog ministra (12. člen ZSTNIIP).

⁴³ Uradni list RS, št. 96/2002, 115/2005, 22/2006 – UPB1, 61/2006-ZDru-1, 112/2007.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 67/2007 (100/2007 popr.), 69/2008, 40/2009.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 92/1999, 11/2001, 33/2001, 10/2002-ZGO-1, 110/2002, 14/2003 – UPB1, 56/2003, 83/2003 – UPB2, 26/2005 – UPB3, 29/2005 Odl. US: U-I-316/04-6, 15/2007, 44/2007 – UPB4.

Organa Agencije za zavarovalni nadzor sta direktor in strokovni svet agencije (251. ZZavar). Člane in predsednika strokovnega sveta imenuje in razrešuje Vlada Republike Slovenije na predlog ministra, pristojnega za finance (253. člen).

Organa Javne agencije za zdravila in medicinske pripomočke sta direktor in svet agencije. Sestavo in število članov sveta določi ustanovitelj v ustanovitvenem aktu (112. člen ZZdr-1).

Organa Javne agencije za raziskovalno dejavnost RS in Javne agencija za tehnološki razvoj RS sta direktor in upravni odbor agencije (16. člen ZRRD). Upravni odbor ima najmanj pet in največ devet članov. Člane upravnega odbora imenuje in razrešuje ustanovitelj za dobo petih let in z možnostjo ponovnega imenovanja (17. člen).

Organa Agencije za trg vrednostnih papirjev sta direktor in svet agencije (474. člen ZTFI). Člane sveta in direktorja agencije imenuje in razrešuje Vlada Republike Slovenije na predlog ministra, pristojnega za finance (177. člen).

ZZelP z izjemo določbe, da direktor Direkcije za železniški promet opravlja funkcijo kot direktor Javne agencije za železniški promet do poteka mandatne dobe, za katero je imenovan, pravnega statusa organov javne agencije podrobneje ne ureja (21. člen).

Člane sveta agencije in direktorja, v vseh primerih, kjer je to izrecno določeno, imenuje ustanovitelj. V zgoraj navedenih primerih je ustanoviteljica Vlada Republike Slovenije.

4.1.2 Imenovanje in razrešitev direktorja javne agencije

ZJA daje pristojnost ustanovitelju agencije (vladi oziroma izvršilnemu organu lokalne skupnosti), da na predlog sveta javne agencije na podlagi javnega natečaja v skladu s pogoji in kriteriji, določenimi z zakonom in ustanovitvenim aktom (18. in 19. člena ZJA), imenuje in razrešuje direktorja (8. člen). V primeru, da v javni agenciji vsi člani sveta, ki predstavljajo uporabnike, soglasno nasprotujejo imenovanju določene osebe za direktorja, svet poleg predloga imenovanja poda tudi ločeno mnenje predstavnikov uporabnikov (15. člen ZJA). Če direktorju preneha funkcija, ustanovitelj na predlog sveta do imenovanja novega direktorja, vendar največ za šest mesecev, brez javnega natečaja imenuje vršilca dolžnosti direktorja (19. člen ZJA).

Javni natečaj za imenovanje direktorja izvede svet javne agencije v skladu z določbami ZJU (21. člen). To pomeni, da javni natečaj za direktorja javne agencije izvaja posebna natečajna komisija, ki jo za vsak primer posebej imenuje uradniški svet. Se pravi, da glede imenovanja, veljajo tudi za direktorje javnih agencij določbe ZJU, čeprav tega ZJA ne navaja.

Če javna agencija pridobiva več kot 50% svojih sredstev iz plačil uporabnikov, mora svet javne agencije na soglasno zahtevo vseh članov, ki predstavljajo uporabnike, ustanovitelju predlagati razrešitev direktorja javne agencije (15. člen ZJA). Direktorja

javnega agencije se predčasno razreši, če to sam zahteva, če ne izpolnjuje pogojev za imenovanje, če stori dejanje, ki je v zakonu o javnih uslužbencih določeno kot hujša disciplinska kršitev, če svoje delo opravlja nevestno, nestrokovno ali se izkaže, da po delovnih in strokovnih kvalitetah ni primeren za opravljanje dela na položaju direktorja, če javna agencija ne dosega zadovoljivih delovnih rezultatov oziroma, če pri njenem delu prihaja do ponavljajočih se napak ali do težje napake (23. člen ZJA). Direktor se predčasno razreši z upravno odločbo ustanovitelja, na lastno pobudo ali na predlog sveta. Za razrešitev direktorja se smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja delovna razmerja javnih uslužbencev (24. člen ZJA). Zoper odločbo o razrešitvi člana sveta in direktorja ni pritožbe, dovoljen pa je upravni spor (25. člen ZJA).

Javni natečaj za imenovanje direktorja Agencije za knjigo izvede svet javne agencije, ki vladi predlaga kandidata za direktorja. Direktorja imenuje vlada na predlog sveta (7. člen ZJAKRS). Ta zakon ne vsebuje določb o razrešitvi direktorja, zato lahko sklepam, da direktorja razreši ustanovitelj agencije, na predlog sveta javne agencije, kot to določa ZJA.

EZ ne določa postopka imenovanja direktorja Agencije za energijo. Glede razlogov za razrešitev napotuje na uporabo ZJA. Poleg navedenega EZ določa dodatne razloge za razrešitev, in sicer vlada razreši direktorja Agencije za energijo tudi v primeru:

- če mu je odvzeta opravilna sposobnost ali postane zdravstveno nesposoben za opravljanje dela;
- če je direktor zaposlen ali opravlja kakršnegakoli dela v organizacijah, ki opravljajo katero od energetske dejavnosti in ima funkcijo v takih organizacijah;
- če ima direktor, njegov zakonec ali izvenzakonski partner ter sorodnik v ravni vrsti do vključno drugega kolena lastniški delež v organizaciji, ki opravlja energetske dejavnosti ali v organizaciji, ki ima lastniški delež v taki organizaciji, kar pa ne velja za lastniške deleže, pridobljene z lastniškimi certifikati v postopku lastniškega preoblikovanja družbene lastnine in v primerih, če direktor ni mogel vplivati na ravnanje zakonca, izvenzakonskega partnerja ali sorodnika, hkrati pa je mogoče pričakovati, da to ne bo vplivalo na neodvisnost njegovega odločanja;
- če je pravnomočno obsojen za kaznivo dejanje na zaporno kazen ali za povzročitev gospodarske škode (83. člen).

Direktorja Agencije za pošto in elektronske komunikacije na podlagi javnega natečaja imenuje vlada. Pri izbiri mora upoštevati predvsem kandidatove strokovne in mednarodne izkušnje. Vlada razreši direktorja Agencije za pošto in elektronske komunikacije v naslednjih primerih:

- na predlog direktorja;
- če mu je odvzeta poslovna sposobnost ali postane zdravstveno nesposoben za opravljanje svojega dela;
- če svoje delo opravlja nevestno ali nestrokovno ali če se izkaže, da po delovnih in strokovnih kvalitetah ni primeren za opravljanje dela na položaju direktorja;
- če agencija ne dosega zadovoljivih delovnih rezultatov;
- če je zaradi kaznivega dejanja pravnomočno obsojen na zaporno kazen;
- če je pri opravljanju svoje funkcije kršil določbe tega zakona in predpisov, sprejetih na njegovi podlagi (116. člen ZEKom).

Direktorja Agencije za javni nadzor nad revidiranjem imenuje in razrešuje vlada na predlog ministra za finance (19. člen ZRev-2). Minister za finance, predlaga vladi kandidata za direktorja Agencije za javni nadzor nad revidiranjem, ki ga izbere na podlagi javnega natečaja. Javni natečaj mora biti objavljen najmanj šest mesecev pred potekom mandata trenutnega direktorja (24. člen).

Vlada lahko direktorja Agencije za javni nadzor nad revidiranjem predčasno razreši v primerih:

- če predloži izjavo, da odstopa;
- če je obsojen za kaznivo dejanje zoper premoženje oziroma gospodarstvo ali drugo kaznivo dejanje z odvzemom prostosti;
- če trajno izgubi delovno zmožnost za opravljanje svoje funkcije;
- če pri izpolnjevanju svojih odgovornosti ne ravna v skladu zakonom (22. člen ZRev-2).

Direktorja Agencije za zavarovalni nadzor, po izvedenem javnem natečaju, imenuje in razrešuje vlada na predlog ministra, pristojnega za finance, za dobo petih let z možnostjo večkratnega imenovanja. Minister za finance, predlaga vladi direktorja Agencije za zavarovalni nadzor na podlagi izvedenega javnega natečaja, ki mora biti objavljen najmanj šest mesecev pred potekom mandata obstoječemu direktorju (259. člen ZZavar).

Direktorja Agencije za zavarovalni nadzor se sme predčasno razrešiti v primerih, ki jih določa ZJA ter dodatno v primerih:

- če je bil pravnomočno obsojen zaradi kaznivega dejanja iz pete alineje tretjega odstavka 259. člena tega zakona, ki še ni bilo izbrisano iz kazenske evidence;
- zaradi trajne izgube delovne zmožnosti za opravljanje funkcije;
- če krši dolžnost varovanja zaupnih podatkov;
- če krši prepoved o lastniških deležih in ima funkcijo v organih politične stranke (259a. člen ZZavar).

Direktorja Javne agencije za spodbujanje tujih neposrednih investicij in internacionalizacije podjetij imenuje in razrešuje vlada na predlog ministra (12. člen ZSTNIIP). Glede organizacije in načina dela organov agencije, imenovanja, pristojnosti, dolžnosti in odgovornosti članov organov agencije ter drugih vprašanj, ki s tem zakonom niso urejena, se uporabljajo določbe ZJA (13. člen ZSTNIIP).

Direktorja Javne agencije za raziskovalno dejavnost RS in Javne agencije za tehnološki razvoj RS imenuje in razrešuje vlada na predlog upravnega odbora (18. člen ZRRD).

Glede na to, da ZZdr-1 ne določa pristojnosti za imenovanje direktorja Javne agencije za zdravila in medicinske pripomočke, se uporabljajo določbe ZJA.

Poleg razlogov, določenih v ZJA, vlada razreši direktorja Javne agencije za zdravila in medicinske pripomočke v primeru:

- če mu je odvzeta opravilna sposobnost ali postane zdravstveno nesposoben za opravljanje dela,
- če je direktor zaposlen ali opravlja kakršnegakoli dela v organizacijah, ki opravljajo katero od pridobitnih dejavnosti s področja zdravil in medicinskih pripomočkov, in ima funkcijo v takih organizacijah.
- če je pravnomočno obsojen za kaznivo dejanje na zaporno kazen ali povzročitev gospodarske škode (112. člen ZZdr-1).

Direktorja Agencije za trg vrednostnih papirjev imenuje in razrešuje vlada na predlog ministra, pristojnega za finance (477. člen ZTFI). Minister, pristojen za finance, predlaga vladi kandidata za direktorja agencije, ki ga izbere na podlagi javnega natečaja, ki ga izvede posebna natečajna komisija, ki jo imenuje Uradniški svet. Javni natečaj mora biti objavljen najmanj šest mesecev pred potekom mandata trenutnega direktorja agencije (485. člen ZTFI). ZTFI določa, da se sme direktorja agencije predčasno razrešiti, če obstaja ali nastopi razlog:

- če to sam zahteva;
- če je pravnomočno obsojen za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, na nepogojno kazen zopora v trajanju več kot šest mesecev;
- če trajno izgubi delovno zmožnost za opravljanje funkcije;
- če krši obveznost varovanja zaupnih informacij, določeno v tem ali drugem zakonu;
- če krši obveznosti prijave vsakega posla s finančnimi instrumenti, ki ga je sklenil za svoj račun, in vsak posel s finančnimi instrumenti, ki ga je za svoj račun sklenila oseba, ki je z njim povezana, ki ga mora prijaviti članu sveta, ki ga določi svet;
- če stori prepovedano ravnanje zlorabe trga;

- če se pozneje izkaže, da ne izpolnjuje pogojev za imenovanje;
- če nastopi položaj nezdržljivosti ali
- če ne opravlja svojih nalog člana sveta, določenih v tem zakonu in poslovniku agencije, ali če jih opravlja nevestno ali nestrokovno (487. člen).

Iz zgoraj navedenega je razvidno, da ne glede na določbe ZJA, predlog za imenovanje direktorja javne agencije ni vedno v pristojnosti sveta oziroma upravnega odbora javne agencije, temveč posamezni področni zakoni nalagajo imenovanje direktorja pristojnemu ministru.

4.1.3 Pogoji za pridobitev položaja direktorja javne agencije

ZJA, kot temeljni zakon na področju delovanja javnih agencij določa naslednje pogoje za imenovanje direktorja, in sicer: najmanj visoka strokovno izobrazbo, najmanj deset let delovnih izkušenj, strokovnjak na področju dela javne agencije, oseba, ki kandidira, ni bila pravnomočno obsojena zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, na nepogojno kazen zopora v trajanju več kot šest mesecev. Če direktor javne agencije odloča v upravnih stvareh, mora biti državljan Republike Slovenije. Zakon ali ustanovitveni akt lahko določita tudi dodatne pogoje za imenovanje direktorja javne agencije (19. člen).

ZEKom določa, da mora vlada pri izbiri direktorja Agencije za pošto in elektronske komunikacije upoštevati predvsem kandidatove strokovne in mednarodne izkušnje (116. člen).

Za direktorja Agencije za knjigo je v skladu z ZJAKRS lahko imenovana oseba, ki ima najmanj univerzitetno izobrazbo in izpolnjuje pogoje, določene z ZJA ter druge pogoje, določene z aktom o ustanovitvi (7. člen).

Za direktorja Agencije za javni nadzor nad revidiranjem je lahko imenovana oseba z ugledom neodvisnega strokovnjaka, ki ima ustrezna znanja povezana z revidiranjem in je zaključila najmanj študijski program druge stopnje ekonomske ali pravne smeri po zakonu, ki ureja visoko šolstvo, oziroma ima najmanj tej stopnji enakovredno izobrazbo na ekonomskem ali pravnem področju, je najmanj osem let opravljala delo na teoretičnih ali praktičnih področjih računovodstva, revizije, financ ali prava, ni zaposlena pri Slovenskem inštitutu za revizijo in ni član katerega koli njegovega organa, vsaj tri leta pred imenovanjem ni izvajala obveznih revizij, ni imela volilnih pravic v revizijskem podjetju, ni bila članica upravnega ali poslovnega telesa revizijskega podjetja in ni bila zaposlena v revizijskem podjetju ali kako drugače povezana z njim, ni pravnomočno obsojena na kaznivo dejanje zoper premoženje oziroma gospodarstvo in kazen še ni izbrisana iz kazenskih evidenc (20. člen ZRev-2).

Poleg pogojev za direktorja, ki jih določa ZJA mora oseba, ki je imenovana za direktorja Agencije za zavarovalni nadzor, izpolnjevati še naslednje pogoje:

- ima univerzitetno izobrazbo ustrezne smeri;
- je priznan strokovnjak s področja financ ali gospodarskega prava,
- ima strokovne, vodstvene, organizacijske in druge sposobnosti ter teoretična in tehnična znanja, potrebna za vodenje poslovanja Agencije za zavarovalni nadzor,
- aktivno obvlada vsaj en svetovni jezik,
- da ni bila pravnomočno obsojena zaradi kaznivega dejanja, storjenega z naklepom, ki se preganja po uradni dolžnosti, ali zaradi enega od naslednjih kaznivih dejanj, storjenih iz malomarnosti: povzročitve smrti iz malomarnosti, hude telesne poškodbe, posebno hude telesne poškodbe, ogrožanja varnosti pri delu, prikrivanja, izdaje in neupravičene pridobitve poslovne tajnosti, pranja denarja, izdaje uradne tajnosti, povzročitve splošne nevarnosti ali izdaje državne tajnosti, ki še niso bila izbrisana iz evidence. Podatke iz zadnje alinee se pridobi od kandidata za direktorja Agencije za zavarovalni nadzor, lahko pa se jih pridobi iz kazenske evidence (259. člen ZZavar).

Za direktorja Javne agencije za raziskovalno dejavnost RS in direktorja Javne agencija za tehnološki razvoj RS je lahko imenovan, kdor ima najmanj univerzitetno izobrazbo in izpolnjuje pogoje, ki jih določa zakon o javnih agencijah ter druge pogoje, določene z aktom o ustanovitvi oziroma s statutom agencije (18. člen ZRRD).

Za direktorja Agencije za trg vrednostnih papirjev je lahko imenovana samo oseba, ki je državljan Republike Slovenije, ima najmanj deset let delovnih izkušenj, ima univerzitetno izobrazbo pravne ali ekonomske smeri, aktivno obvlada vsaj en svetovni jezik in ni bila pravnomočno obsojena za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot šest mesecev (484. člen ZTFI).

4.1.4 Mandatna doba direktorja javne agencije

Direktor agencije imenovan za dobo petih let in je lahko ponovno imenovan (19. člen ZJA).

Direktor Agencije za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije je imenovan za dobo petih let (116. člen ZEKom).

Direktor Agencije za javni nadzor nad revidiranjem se imenuje za dobo šest let in je lahko ponovno imenovan (19. člen ZRev-2).

Direktor Agencije za zavarovalni nadzor je imenovan za dobo petih let z možnostjo večkratnega imenovanja (259. člen ZZavar).

Direktor Agencije za trg vrednostnih papirjev se imenuje za pet let in je lahko ponovno imenovan (477. člen ZTFI).

4.1.5 Pristojnosti direktorja javne agencije

V skladu z ZJA direktor zastopa in predstavlja javno agencijo, organizira in vodi delo ter poslovanje javne agencije. Direktor izdaja pravne akte v posamičnih zadevah iz pristojnosti javne agencije, če z zakonom ni drugače določeno. Direktor ni pristojen za sprejem akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, temveč ga sprejme svet javne agencije (26. člen).

Pri svojem delu je dolžan varovati poslovne skrivnosti javne agencije (20. člen). Svet javne agencije daje direktorju usmeritve in navodila za delo. Poleg navedenega mora direktor svetu na njegovo zahtevo predložiti poročilo o opravljanju nalog v zvezi z zadevami iz svoje pristojnosti (18. člen). O javnopravnih stvareh iz pristojnosti javne agencije odloča direktor oziroma osebe, ki jih direktor pooblasti v skladu z zakonom o splošnem upravnem postopku (28. člen). O uporabi presežka prihodkov nad odhodki in o pokrivanju presežka odhodkov nad prihodki odloča svet javne agencije na predlog direktorja in v soglasju z ustanoviteljem (44. člen).

Direktor vodi, predstavlja in zastopa Agencijo za pošto in elektronske komunikacije (116. člen ZEKom). Direktor za posamezna področja lahko imenuje svoje namestnike.

Organizacijo in poslovanje Agencije za pošto in elektronske komunikacije ureja statut, ki ga izda direktor agencije in potrdi vlada. Direktor agencije izdaja splošne akte in priporočila o vseh vprašanih s področja svojih pristojnosti ter odloča o posamičnih zadevah iz pristojnosti agencije. Pri tem pa lahko za odločanje v posamičnih zadevah pooblasti osebo v agenciji, ki izpolnjuje pogoje za odločanje v splošnem upravnem postopku (117. člen). Agencija lahko s splošnim aktom podrobneje uredi vprašanja, ki se pojavijo pri izvrševanju posameznih določb ZEKom.

EZ glede pristojnosti direktorja Agencije za energijo določa le, da lahko slednji za odločanje v posamičnih zadevah pooblasti osebo v Agenciji za energijo, ki izpolnjuje pogoje za odločanje v upravnem postopku (84. člen).

Direktor vodi, zastopa in predstavlja Agencijo za javni nadzor nad revidiranjem, pri uresničevanju njenih pristojnosti in odgovornosti (23. člen ZRev-2). Direktor je po funkciji tudi predsednik strokovnega sveta te agencije (25. člen). Za izvajanje posameznih nalog pregledovanja kakovosti revidiranja lahko direktor pooblasti pooblaščenega revizorja, pooblaščenega ocenjevalca ali drugo strokovno usposobljeno osebo (123. člen).

Direktor vodi poslovanje Agencije za zavarovalni nadzor in organizira njeno delo (259. člen ZZavar).

Direktorja Agencije za trg vrednostnih papirjev zastopa in predstavlja agencijo, vodi njeno poslovanje in organizira njeno delo. Direktor je po funkciji tudi predsednik sveta agencije (475. člen ZTFI). Direktor mora zagotoviti, da agencija pravilno opravlja

svoje pristojnosti in odgovornosti, ki jih ima po tem ali drugem zakonu, in da posluje v skladu s tem zakonom in svojim poslovníkom (486. člen ZTFI).

4.1.6 Pravna odgovornost direktorja javne agencije

Svet javne agencije daje direktorju javne agencije usmeritve in navodila za delo. Direktor mora svetu na njegovo zahtevo predložiti poročilo o opravljanju nalog v zvezi z zadevami iz svoje pristojnosti (18. člen ZJA).

Direktor mora zagotoviti, da javna agencija posluje v skladu z zakonom in ustanovitvenim aktom. Pri svojem delu je dolžan varovati poslovne skrivnosti javne agencije. Direktor odgovarja javni agenciji za škodo, ki jo je povzročil s svojim nevestnim oziroma protipravnim ravnanjem (20. člen ZJA). Pri funkciji direktorja je tako poudarjena hkrati učinkovitost in hitrost urejanja razmerij ter odločanja javne agencije, hkrati pa je tudi s tem jasno povezana njegova odgovornost (Pirnat in drugi 2004, 824). Direktor javne agencije, katere ustanovitelj je Republika Slovenija, je za svoje delo odgovoren pristojnemu ministru in vladi. Direktor javne agencije, katere ustanovitelj je lokalna skupnost, je za svoje delo odgovoren izvršilnemu organu lokalne skupnosti. Direktor javne agencije sklene z vlado oziroma z izvršilnim organom lokalne skupnosti pogodbo, s katero se za dobo, za katero je bil imenovan, določijo cilji in pričakovani rezultati njegovega dela. Nadzorstvo nad pravilnostjo izvajanja določb tega zakona o imenovanju direktorja opravlja ministrstvo za javno zaupravo (21. člen ZJA).

Javna agencija poroča ustanovitelju o doseženih ciljih in rezultatih, o izvrševanju finančnih načrtov ter o izidu poslovanja skladno z ZJF in Zakonom o računovodstvu. Obveznost priprave dodatnih poročil, njihovo vsebino ter rok za njihovo predložitev se lahko določi z zakonom, z ustanovitvenim aktom ali v pogodbi o financiranju. Direktor mora ustanovitelju na njegovo zahtevo predložiti poročilo o delovanju in poslovanju javne agencije ter izvrševanju nalog iz pristojnosti agencije (37. člen ZJA).

Ker je agencija pravna oseba javnega prava, opravlja nadzor Računsko sodišče že v skladu z zakonom o računskem sodišču, določbo pa še ponovi zakon o javnih agencijah. Nadzor opravlja nad zakonitostjo, namembnostjo ter učinkovito in uspešno rabo sredstev javne agencije (Trstenjak 2003, 51).

Edini področni zakon (ZZavar), ki opredeljuje odgovornost direktorja pravi, da mora slednji zagotoviti, da Agencija za zavarovalni nadzor posluje v skladu s tem zakonom. Pri svojem delu je direktor Agencije za zavarovalni nadzor dolžan varovati poslovne skrivnosti Agencije za zavarovalni nadzor (259. člen).

4.2 Javni skladi

Javni skladi so v Sloveniji urejeni s posebnim zakonom in so posebna vrsta pravne osebe javnega prava. Po strukturnih značilnostih so skladi zato podobni ustanovam. Slovenski zakon o javnih skladih uvaja več tipov javnih skladov in s tem nekoliko

zamegljuje ustanove in javne sklade in terminologijo v javnem in zasebnem pravu (Trstenjak 2003, 40). V nadaljevanju navajam določbe zakonov, ki določajo ureditev organizacijske oblike posameznega javnega sklada..

Zakon o javnih skladih (ZJS-1)⁴⁶ ureja javni sklad kot statusno obliko pravne osebe javnega prava. Se pa ne uporablja za vzajemne sklade, pokojninske sklade in pravne osebe zasebnega prava, ki imajo v svoji firmi besedo »sklad« in so jih ustanovile pravne osebe zasebnega prava (1. člen). Javni sklad je pravna oseba javnega prava, ki jo ustanovitelj (država, pokrajina ali občina) ustanovi za izvajanje svoje politike na določenem področju (2. člen). Javni sklad se ustanovi za spodbujanje razvoja na določenem področju, izvajanje socialne, kulturne, okoljske, stanovanjske, prostorske, kmetijske, naravovarstvene, rudarske ali drugih politik ustanovitelja, poravnavanje dolgoročnih obveznosti ustanovitelja, upravljanje nepremičnin ustanovitelja, spodbujanje ustvarjalnosti v znanosti, kulturi in izobraževanju z dodeljevanjem nagrad, štipendij, šolnin, financiranjem projektov in drugimi oblikami spodbud, izvajanje drugih dejavnosti, določenih z zakonom (3. člen). Javni sklad v imenu države ustanovi in izvaja ustanoviteljske pravice vlada, v imenu pokrajine ga ustanovi in izvaja ustanoviteljske pravice svet pokrajine, v imenu občine ustanovi in izvaja ustanoviteljske pravice javnega sklada občinski svet (4. člen).

Pravni status Stanovanjskega sklada Republike Slovenije⁴⁷ njegovo financiranje in pristojnosti ureja Stanovanjski zakon (SZ-1),⁴⁸ ne opredeljuje pa organov vodenja.

Zakon o skladu za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in odlaganja radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško (ZSFR)⁴⁹ določa, da se za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško (NEK), shranjevanje in trajno odlaganje srednje in nizko radioaktivnih odpadkov iz NEK ter iztrošenega goriva ustanovi Sklad za financiranje razgradnje NEK in odlaganje radioaktivnih odpadkov iz NEK (1. člen).

Zakon o Skladu Republike Slovenije za nasledstvo in visokem predstavniku Republike Slovenije za nasledstvo (ZSNVPN)⁵⁰ določa preoblikovanje Sklada

⁴⁶ Uradni list RS, št. 22/2000, 126/2007-ZFPPIPP, 77/2008.

⁴⁷ Stanovanjski sklad Republike Slovenije je bil ustanovljen 19. oktobra 1991 s stanovanjskim zakonom kot samostojna javno pravna oseba, ki posluje v svojem imenu in za svoj račun. Na podlagi 57. člena zakona o javnih skladih (Ur.l. RS št. 22/00) je Vlada Republike Slovenije sprejela akt o ustanovitvi Stanovanjskega sklada Republike Slovenije kot javnega sklada. Sklad je začel poslovati po določbah akta o ustanovitvi s 1. januarjem 2001. Glej: Stanovanjski sklad Republike Slovenije, javni sklad. 2009. Organi upravljanja. [Http://www.stanovanjskisklad-rs.si/si/591/predstavitev/organi-upravljanja.html](http://www.stanovanjskisklad-rs.si/si/591/predstavitev/organi-upravljanja.html) (13. 5. 2009)

⁴⁸ Uradni list RS, št. 69/2003, 18/2004-ZVKSES, 47/2006-ZEN, 9/2007 Odl. US: P-31/06-4, 18/2007 Skl.US: U-I-70/04-18, 45/2008 – ZVEtL, 57/2008.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 75/1994, 35/1996, 24/2003, 47/2003 – UPB1, 68/2008.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 29/06.

Republike Slovenije za sukcesijo v Sklad Republike Slovenije za nasledstvo, javni sklad, ter njegove organe in naloge (1. člen).

Zakon o jamstvenem skladu Republike Slovenije (ZJSRS)⁵¹ ureja ustanovitev in poslovanje Javnega jamstvenega in preživninskega sklada Republike Slovenije (1. člen). Sklad je pravna oseba javnega prava (3. člen). Določbe ZJSRS, ki urejajo organe sklada se uporabljajo samo do preoblikovanja sklada v javni sklad.

Z Zakonom o filmskem skladu Republike Slovenije (ZFS)⁵² ustanovi Republika Slovenija Filmski sklad Republike Slovenije kot javni sklad z namenom, da nanj prenese izvajanje nacionalnega kulturnega programa v delu, ki pokriva filmsko proizvodnjo in reproduktivno kinematografijo ter izvajanje filmskih festivalov in podeljevanje nagrad za področje kinematografije (1. člen).

Slovenski podjetniški sklad, Javni sklad RS za razvoj kadrov in štipendije, Sklad Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov in Eko sklad so bili ustanovljeni z aktom o ustanovitvi. Za njih velja, da poslujejo kot osebe javnega prava, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija in za njih veljajo določbe ZJS.

4.2.1 Organi javnega sklada

V nadaljevanju navajam zakone, ki določajo organe posameznega javnega sklada. Splošni zakon, ki ureja javne sklade ZJS-1 določa, da sta organa javnega sklada direktor in nadzorni svet (12. člen). Če ima javni sklad enega ustanovitelja, ima nadzorni svet najmanj tri in največ sedem članov. Če ima javni sklad več ustanoviteljev, ima vsak ustanovitelj pravico, ne pa tudi dolžnost, da imenuje v nadzorni svet enega člana. Vsaj en član nadzornega sveta javnega sklada, katerega ustanoviteljica je država, mora biti funkcionar ali javni uslužbenec ministrstva, pristojnega za finance (14. člen).

Ureditev Sklada NEK, ki ga upravlja upravni odbor, predstavlja odmik od splošne ureditve javnih skladov. Upravni odbor ima predsednika in štiri člane, od katerih predsednika in dva člana imenuje in razrešuje Državni zbor RS, enega Vlada RS in enega lokalna skupnost na območju katere stoji NEK. Delo Sklada nadzoruje nadzorni odbor, ki ima predsednika in devet članov, ki jih imenuje in razrešuje Državni zbor RS. Sklad zastopa in njegovo poslovanje vodi direktor Sklada, ki ga imenuje Vlada RS (7. člen ZSFR).

Organa Sklada RS za nasledstvo sta direktor in nadzorni svet (4. člen ZSNVPN). Nadzorni svet sestavljajo predsednik in štiri člani. Predsednik nadzornega sveta je minister, pristojen za finance, člane nadzornega sveta pa imenuje na predlog ministra za finance, Vlada RS (8. člen).

⁵¹ Uradni list RS, št. 25/1997, 10/1998, 41/1999, 53/1999, 22/2000-ZJS, 119/2002, 26/2003 – UPB1, 61/2006, 78/2006 – UPB2, 47/2009 Odl. US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.).

⁵² Uradni list RS, št. 17/1994, 22/2000-ZJS, 59/2001.

Organa Stanovanjskega sklada Republike Slovenije sta direktor in nadzorni svet.⁵³

4.2.2 Imenovanje in razrešitev direktorja javnega sklada

Ustanovitelj javnega sklada imenuje in razrešuje direktorja in člane nadzornega sveta javnega sklada (13. člen ZJS-1). Nadzorni svet ima pristojnost predlagati imenovanje in razrešitev direktorja javnega sklada (16. in 20. člen).

Vsak član nadzornega sveta ali oseba, ki izkaže pravni interes, lahko sodišču poda predlog za odpoklic direktorja javnega sklada, če meni, da direktor na dan imenovanja ni izpolnjeval zahtevanih pogojev. Sodišče mora odločiti o predlogu v roku 30 dni od prejema (20. člen ZJS-1).

Direktor javnega sklada je lahko predčasno razrešen, če poda pisno odstopno izjavo, če ustanovitelj ne sprejme letnega poročila javnega sklada, ker meni, da so navedbe direktorja v letnem poročilu netočne ali zavajajoče oziroma dajejo napačno sliko stanja sklada, te domneve pa potrdi Računsko sodišče ali pooblaščen revizor, ki ga posebej za ta namen imenuje ustanovitelj, če ni izpolnjeval obveznosti, ki mu jih nalagata zakon in akt o ustanovitvi javnega sklada, ali ni izpolnil cilja oziroma ciljev, določenih v poslovnem in finančnem načrtu javnega sklada.

Če direktor umre, postane poslovno nesposoben ali je razrešen iz krivdnih razlogov, opravlja njegovo funkcijo do imenovanja novega direktorja predsednik nadzornega sveta ali član nadzornega sveta, ki ga za to pooblasti ustanovitelj, vendar najdlje 90 dni. V času, ko član nadzornega sveta opravlja funkcijo direktorja, mu njegovo članstvo v nadzornem svetu miruje.

Če direktor poda odstopno izjavo ali mu poteče mandat, mora predsednik nadzornega sveta izvesti vse postopke za imenovanje novega direktorja najmanj 90 dni pred potekom odpovednega roka oziroma mandata direktorja javnega sklada (22. člen ZJS-1).

Direktorja Sklada RS za nasledstvo imenuje in razrešuje vlada na predlog ministra, pristojnega za finance, ob predhodnem soglasju nadzornega sveta. Minister za finance, predlaga vladi v imenovanje direktorja Sklada RS za nasledstvo na podlagi izvedenega javnega natečaja, ki mora biti objavljen najmanj šest mesecev pred potekom mandata obstoječemu direktorju (6. člen ZSNVPN). Direktor Sklada RS za nasledstvo je lahko predčasno razrešen na svojo pisno prošnjo ali če ne izpolnjuje nalog, določenih v zakonu oziroma aktu o ustanovitvi sklada, ali če ravna v nasprotju s tem zakonom oziroma aktom o ustanovitvi sklada. Če direktor umre, postane poslovno nesposoben ali je predčasno razrešen, vlada na predlog ministra za finance, in v soglasju z nadzornim svetom nemudoma imenuje vršilca dolžnosti direktorja, vendar najdlje za eno leto, pri

⁵³ Glej: Stanovanjski sklad Republike Slovenije, javni sklad. 2009. Organi upravljanja. [Http://www.stanovanjskisklad-rs.si/si/591/predstavitev/organi-upravljanja.html](http://www.stanovanjskisklad-rs.si/si/591/predstavitev/organi-upravljanja.html) (13. 5. 2009)

čemer se takoj začnejo aktivnosti za objavo javnega natečaja za izbiro novega direktorja (7. člen ZSNVPN).

4.2.3 Pogoji za imenovanje direktorja javnega sklada

ZJS-1 določa, da lahko ustanovitelj javnega sklada za direktorja javnega sklada imenuje osebo, ki ima najmanj univerzitetno izobrazbo, vsaj osem let delovnih izkušenj, od tega pet let na vodilnih delovnih mestih podobne zahtevnosti, in ni bila pravnomočno obsojena za kaznivo dejanje, pa obsodba ni pogojna (20. člen).

Za direktorja Sklada RS za nasledstvo je lahko imenovana oseba, ki je poslovno popolnoma sposobna in izpolnjuje najmanj naslednje pogoje: ima državljanstvo Republike Slovenije, ni bila pravnomočno obsojena zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, in ni obsojena na pogojno kazen zapora v trajanju več kot šest mesecev, zoper njo ni vložena pravnomočna obtožnica zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, ima najmanj univerzitetno izobrazbo, ima najmanj deset let delovnih izkušenj, izpolnjuje druge pogoje, ki jih določajo akti sklada (6. člen ZSNVPN).

4.2.4 Mandatna doba direktorja javnega sklada

ZJS-1 določa, da direktorja javnega sklada imenuje ustanovitelj za dobo največ štirih let. Po poteku mandata ustanovitelj lahko na podlagi javnega natečaja isto osebo ponovno imenuje za direktorja javnega sklada (20. člen).

ZSFR določa, da upravni odbor sprejme statut Sklada za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško, v katerem med drugim uredijo naloge in mandat članov upravnega in nadzornega odbora ter direktorja (9. člen).

Direktor Sklada RS za nasledstvo je imenovan za dobo štirih let in je lahko ponovno imenovan (6. člen ZSNVPN).

4.2.5 Pristojnosti direktorja javnega sklada

ZJS-1 določa, da direktor zastopa in predstavlja javni sklad, organizira in vodi delo ter poslovanje javnega sklada (21. člen).

Direktor zastopa in vodi poslovanje Sklada NEK (7. člen ZSFR). Naloge direktorja se uredijo s statutom (9. člen ZSFR).

V skladu z ZSNVPN direktor predstavlja in zastopa Sklad RS za nasledstvo ter vodi njegovo poslovanje. Direktor organizira in vodi delo v skladu zakonom, aktom o ustanovitvi in drugimi akti sklada. Pri svojem delu je dolžan varovati poslovno tajnost sklada in zagotavljati, da sklad posluje zakonito in smotrno (5. člen).

4.2.6 Odgovornosti direktorja javnega sklada

Za skrbnost in odgovornost direktorja javnega sklada ter odškodninsko odgovornost zaradi vpliva tretjih oseb se smiselno uporabljajo določila zakona, ki ureja gospodarske družbe (21. člen ZJS-1), ki pravijo, da oseba, ki s svojim vplivom na družbo namenoma pripravi člane organov vodenja ali nadzora, prokurista ali poslovnega pooblaščenca do tega, da posluje v škodo družbe ali njenih delničarjev, mora družbi povrniti zaradi tega nastalo škodo (264. člen ZGD-1).

Nadzor nad delom in poslovanjem javnega sklada opravlja pristojni minister, če je ustanovitelj javnega sklada država in vlogo ustanovitelja izvaja vlada, pokrajinski svet, če je ustanovitelj javnega sklada pokrajina, oziroma občinski svet, če je ustanovitelj javnega sklada občina.

Pristojni minister, vsak član občinskega oziroma pokrajinskega sveta lahko od direktorja ali nadzornega sveta javnega sklada zahteva kakršnekoli informacije, potrebne za izvajanje nadzora. Direktor oziroma predsednik nadzornega sveta pa pošlje zahtevane informacije ministru, občinskemu oziroma pokrajinskemu svetu kot organu. Pristojni minister in vsak član občinskega oziroma pokrajinskega sveta lahko na podlagi prejetih informacij predlaga ustreznemu organu inšpekcijski nadzor nad javnim skladom. Če je ustanoviteljev več, se njihove pristojnosti uredijo v aktu o ustanovitvi javnega sklada, vendar mora vsak ustanovitelj izvajati nadzor najmanj v obsegu, ki predstavlja delež njegovega proračuna v kapitalu javnega sklada (45. člen ZJS-1).

Delo Sklada za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško nadzoruje nadzorni odbor, ki ima predsednika in devet članov, ki jih imenuje in razrešuje Državni zbor RS. Nadzorni odbor enkrat letno poroča Državnemu zboru RS (7. člen ZSFR).

Direktor Sklada RS za nasledstvo mora nadzornemu svetu na njegovo zahtevo predložiti poročilo o posameznih poslih v zvezi z upravljanjem namenskega premoženja oziroma drugimi zadevami, povezanimi s poslovanjem sklada (9. člen ZSNVPN)

4.3 Javni zavodi

Zakon o javnih zavodih (ZZ)⁵⁴ ureja statusna vprašanja zavodov in navaja, da so zavodi organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička (1. člen). Nadalje določa, da se javni zavodi ustanovijo za opravljanje javnih služb. Lahko se ustanovijo tudi za opravljanje dejavnosti, ki niso opredeljene kot javne službe, če se opravljanje dejavnosti zagotavlja na način in pod

⁵⁴ Uradni list RS, št. 12/1991, 451/1994, 18/1998, 36/2000, 127/2006.

pogoji, ki veljajo za javno službo. Javne zavode ustanovijo republika, občine, mesto in druge z zakonom pooblašene javne pravne osebe (3. člen).

Javni zavodi, kot subjekti, ki so namenjeni izvrševanju dejavnosti v javnem interesu imajo zaradi tega posebno vlogo v sistemu javne uprave. Namen delovanja javnih zavodov ni in ne more biti doseganje tržne uspešnosti ter ustvarjanje dobička, kot to velja za gospodarske družbe, temveč ustrezno zasledovanje javnega interesa, kot je s predpisi opredeljen za posamezno področje njihovega delovanja. Javni zavodi se zaradi tega financirajo iz javnih sredstev, torej proračuna države in lokalnih skupnosti (Kerševan 2004, 8).

Status zavodov na področju kulture

Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo (ZUJIK)⁵⁵ določa, da se za javne zavode na področju kulture uporabljajo predpisi o javnih zavodih razen, če ta zakon določa drugače (28. člen), vendar lahko posebni zakon na področju kulture, ne glede na ureditev v tem zakonu, posamična vprašanja uredi tudi drugače (29. člen).

Zakon o Radioteleviziji Slovenija (ZRTVS-1)⁵⁶ določa v 1. členu, da je Radiotelevizija Slovenija (v nadaljnjem besedilu: RTV Slovenija) javni zavod posebnega kulturnega in nacionalnega pomena, ki opravlja javno službo na področju radijske in televizijske dejavnosti.

Zakon o knjižničarstvu (ZKnj-1)⁵⁷ ureja javno službo na področju knjižnične dejavnosti. Knjižnična dejavnost se opravlja kot javna služba, ki jo izvajajo javni zavodi, na podlagi koncesije pa tudi druge pravne osebe in posamezniki (2. člen ZKnj-1).

Status zavodov na področju znanosti in tehnologije

ZRRD opredeljuje tudi Javni raziskovalni zavod in Javni infrastrukturni zavod, ki sta zavoda za izvajanje infrastrukturne dejavnosti kot podpora raziskovalni dejavnosti, ki je javna služba po tem zakonu (32. člen).

⁵⁵ Uradni list RS, št. 96/2002, 123/2006-ZFO-1, 7/2007 Odl. US: U-I-35/04-11, 53/2007, 65/2007 Odl. US: U-I-276/05-11, 77/2007 – UPB1, 56/2008.

⁵⁶ Uradni list RS, št. 96/2005, 109/2005-ZDavP-1B, 105/2006 Odl. US: U-I-307/05-18, 26/2009-ZIPRS0809-B (31/2009 popr.).

⁵⁷ Uradni list RS, št. 87/2001, 96/2002-ZUJIK.

Status zavodov na področju kmetijstva in gozdarstva

Z Zakonom o gozdovih (ZG)⁵⁸ se ustanovi Zavod za gozdove Slovenije, ki je pravna oseba s statusom javnega zavoda (54. člen), za opravljanje javne gozdarske službe v vseh gozdovih (56. člen).

Zakon o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (ZSKZ)⁵⁹ določa ustanovitev, naloge, pristojnosti, pravice in obveznosti Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (1. člen), ki je pravna oseba in posluje v skladu s predpisi, ki veljajo za javne zavode, če ni s tem zakonom drugače določeno (3. člen). Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije je ustanovljen z Zakonom o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov (Uradni list RS, št. 10/93) in nadaljuje svoje delo kot javni zavod. Kljub poimenovanju je torej Sklad kmetijskih zemljišč statusno organiziran kot javni zavod.

Zakon o Kobilarni Lipica (ZKL – UPB1)⁶⁰ določa, da zavarovano območje po tem zakonu z vsemi nepremičninami in premičninami ter pravicami intelektualne lastnine v zavarovanem območju, ki so v lasti Republike Slovenije, upravlja javni zavod Kobilarna Lipica (11. člen).

Zakon o sladkovodnem ribištvu (ZSRib)⁶¹ med drugim določa, da ribiško upravljanje v vodah posebnega pomena izvaja javni Zavod za ribištvo Slovenije (7. člen), ki je organiziran kot javni zavod in opravlja določene upravne, strokovne in razvojne naloge s področja ribištva (43. člen). Zavod je oseba javnega prava s statusom javnega zavoda (46. člen).

Status zavodov na področju okolja

Zakon o ohranjanju narave (ZON)⁶² določa ustanovitev zavoda za varstvo narave, ki opravlja naloge organizacije, pristojne za ohranjanje narave. Zavod je oseba javnega prava s statusom javnega zavoda (115. člen).

⁵⁸ Uradni list RS, št. 30/1993, 13/1998 Odl. US: U-I-53/95, 24/1999 Skl.US: U-I-51/95, 56/1999-ZON (31/2000 popr.), 67/2002, 110/2002-ZGO-1, 112/2006 Odl. US: U-I-40/06-10, 115/2006, 110/2007.

⁵⁹ Uradni list RS, št. 10/1993, 68/1995 Odl. US: U-I-78/93, 1/1996 (23/1996 popr.), 108/2001 Odl. US: U-I-13/00 (4/2002 popr.), 33/2003 Skl.US: U-I-151/01-15, 91/2007, 109/2008 Odl. US: U-I-64/08-12.

⁶⁰ Uradni list RS, št. 107/2006.

⁶¹ Uradni list RS, št. 61/2006.

⁶² Uradni list RS, št. 56/1999 (31/2000 popr.), 110/2002-ZGO-1, 119/2002, 22/2003 – UPB1, 41/2004, 96/2004 – UPB2, 61/2006-ZDru-1, 63/2007 Odl. US: Up-395/06-24, U-I-64/07-13, 117/2007 Odl. US: U-I-76/07-9, 32/2008 Odl. US: U-I-386/06-32.

Zakon o regijskem parku Škocjanske jame (ZRPSJ)⁶³ določa, da za opravljanje javne službe s parkom Škocjanske jame, vlada ustanovi javni zavod Park Škocjanske jame (15. člen).

Status zavodov na področju socialnega varstva

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1)⁶⁴ določa, da je nosilec in izvajalec obveznega zavarovanja Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ), ki ima status javnega zavoda (10. člen).

Strokovne naloge, ki se nanašajo na zaposlovanje, zavarovanje za primer brezposelnosti in izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja v skladu z Zakonom o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZPB)⁶⁵ opravlja Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (4. člen).

Zakon o socialnem varstvu (ZSV)⁶⁶ določa, da Center za socialno delo opravlja naloge, ki so centrom za socialno delo z zakonom poverjene kot javna pooblastila ter naloge, ki jih centrom za socialno delo nalagajo drugi predpisi. Center za socialno delo se ustanovi kot javni socialno varstveni zavod (49. člen).

Status zavodov na področju zdravstva

Zakon o zdravstveni dejavnosti (ZZDej)⁶⁷ med drugim ureja dejavnost zdravstvenih domov, socialnovarstvenih zavodov in zavodov za usposabljanje in izobraževanje otrok

⁶³ Uradni list RS, št. 57/1996, 7/1999-ZVKD, 110/2002-ZGO-1.

⁶⁴ Uradni list RS, št. 106/1999, 72/2000, 81/2000, 124/2000, 109/2001, 83/2002 Odl. US: U-I-178/02-14, 108/2002, 110/2002-ZISDU-1, 112/2002 Skl.US: U-I-307/98-38, 26/2003 – UPB1, 40/2003 Odl. US: U-I-273/00-13, 63/2003, 63/2003 Odl. US: U-I-57/00-51, 133/2003 Odl. US: U-I-36/00-52, 135/2003, 2/2004-ZDSS-1 (10/2004 popr.), 20/2004 – UPB2, 54/2004-ZDoh-1 (56/2004 popr., 62/2004 popr., 63/2004 popr.), 63/2004-ZZRZI, 136/2004 Odl. US: U-I-273/01-21, 68/2005 Odl. US: U-I-29/04-19, 72/2005, 104/2005 – UPB3, 69/2006, 109/2006 – UPB4, 112/2006 Odl. US: U-I-358/04-13, 114/2006-ZUTPG, 91/2007 Skl.US: U-I-325/05-5, 10/2008-ZVarDod.

⁶⁵ Uradni list RS, št. 5/1991 (17/1991 popr., 2/1994 popr.), 12/1992, 12/1993-ZUPDN93, 71/1993, 38/1994, 80/1997 Odl. US: U-I-343/94, 69/1998, 97/2001-ZSDP, 67/2002, 2/2004-ZDSS-1 (10/2004 popr.), 63/2004-ZZRZI, 79/2006, 107/2006 – UPB1, 114/2006-ZUTPG, 59/2007-ZŠtip (63/2007 popr.).

⁶⁶ Uradni list RS, št. 54/1992 (56/1992 popr.), 42/1994 Odl. US: U-I-137/93-24, 1/1999-ZNIDC, 41/1999, 60/1999 Odl. US: U-I-273/98, 36/2000-ZPDZC, 54/2000-ZUOPP, 26/2001, 110/2002-ZIRD, 2/2004 (7/2004 popr.), 36/2004 – UPB1, 21/2006 Odl. US: U-I-116/03-22, 105/2006, 114/2006-ZUTPG, 3/2007 – UPB2 (23/2007 popr., 41/2007 popr.), 122/2007 Odl. US: U-I-11/07-45.

⁶⁷ Uradni list RS, št. 9/1992 (26/1992 popr.), 45I/1994 Odl. US: U-I-104/92, 37/1995, 8/1996, 59/1999 Odl. US: U-I-77/98, 90/1999, 98/1999-ZZdrS, 31/2000, 36/2000-ZPDZC, 45/2001, 131/2003 Odl. US: U-I-60/03-20, 135/2003 Odl. US: U-I-137/01-23, 2/2004, 36/2004 – UPB1, 80/2004, 23/2005 – UPB2, 15/2008-ZPacP, 23/2008, 58/2008-ZZdrS-E, 77/2008-ZDZdr.

in mladostnikov z motnjami v duševnem in telesnem razvoju zdravstveno nego in zdravstveno rehabilitacijo za svoje oskrbovance (8. člen), bolnišnic (13. in 15. člen), splošnih in specialnih bolnišnic (16. člen), klinik (17. člen), idr.

Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ)⁶⁸ ureja sistem zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja (1. člen) in določa, da je izvajanje obveznega zdravstvenega zavarovanja javna služba, ki jo opravlja Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije kot javni zavod (69. člen).

Zakon o lekarniški dejavnosti (ZLD),⁶⁹ ki ureja lekarniško dejavnost, kot del zdravstvene dejavnosti, ki zagotavlja preskrbo prebivalstva ter zdravstvenih zavodov in drugih organizacij z zdravili (1. člen), določa tudi, da je lekarniška dejavnost javna služba, ki jo opravljajo javni zavodi in na podlagi koncesije zasebniki (2. člen).

Status zavodov na področju vzgoje in izobraževanja

Vzgojno-izobraževalni zavodi so, v skladu z Zakonom o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI),⁷⁰ zavodi, ki kot pretežno dejavnost izvajajo programe za predšolske otroke, javno veljavne izobraževalne programe, javno veljavne vzgojne programe domov za učence in dijaških domov in javno veljavne programe za predšolske otroke s posebnimi potrebami oziroma programe vzgoje in izobraževanja za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami (8. člen).

Naslednji področni predpis, ki ureja status zavodov na področju predšolske vzgoje je Zakon o vrtcih (ZVrt).⁷¹ Slednji ureja predšolsko vzgojo, ki jo izvajajo javni in zasebni vrtci (1. člen).

Zakon o osnovni šoli (ZOsn)⁷² ureja osnovnošolsko izobraževanje, ki ga izvajajo javne in zasebne osnovne šole.

Zakon o glasbenih šolah (ZGla)⁷³ ureja osnovno glasbeno ter plesno vzgojo in izobraževanje v javnih in zasebnih glasbenih šolah (1. člen).

⁶⁸ Uradni list RS, št. 9/1992, 13/1993, 9/1996, 29/1998, 77/1998 Odl. US: Up 53/96, 6/1999, 56/1999-ZVZD, 99/2001, 42/2002-ZDR, 60/2002, 11/2003 Skl.US: U-I-279/00-42, 126/2003, 20/2004 – UPB1, 62/2005 Odl. US: U-I-390/02-27, 76/2005, 100/2005 – UPB2, 100/2005 Odl. US: U-I-69/03-17, 21/2006 Odl. US: U-I-277/05-32, 38/2006, 72/2006 – UPB3, 114/2006-ZUTPG, 91/2007, 71/2008, 76/2008, 118/2008 Skl.US: U-I-163/08-12.

⁶⁹ Uradni list RS, št. 9/1992, 38/1999, 2/2004, 36/2004 – UPB1.

⁷⁰ Uradni list RS, št. 12/1996 (23/1996 popr.), 101/1999 Odl. US: U-I-215/1996, 22/2000-ZJS, 64/2001, 101/2001 Odl. US: U-I-68/98-42, 108/2002, 14/2003 – UPB1, 34/2003, 55/2003 – UPB2, 79/2003, 115/2003 – UPB3, 65/2005, 98/2005 – UPB4, 117/2005 Odl. US: U-I-240/04-11, 129/2006, 16/2007 – UPB5, 101/2007 Odl.US, 36/2008.

⁷¹ Uradni list RS, št. 12/1996, 44/2000, 78/2003, 113/2003 – UPB1, 72/2005, 100/2005 – UPB2, 25/2008.

⁷² Uradni list. RS, št. 12/1996, 33/1997, 54/2000 Odl. US: U-I-72/96, 59/2001, 71/2004, 23/2005 – UPB1, 53/2005, 70/2005 – UPB2, 60/2006 (63/2006 popr.), 81/2006 – UPB3, 102/2007.

Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (ZUOPP),⁷⁴ ki ureja usmerjanje otrok, mladoletnikov in mlajših polnoletnih oseb s posebnimi vzgojno-izobraževalnimi potrebami ter določajo načini in oblike izvajanja vzgoje in izobraževanja (1. člen).

Predpis, ki ureja izobraževanje v splošnih in strokovnih gimnazijah je Zakon o gimnazijah (ZGim).⁷⁵

Zakon o poklicnem in strokovnem izobraževanju (ZPSI-1),⁷⁶ ki ureja izobraževanje za pridobitev nižje in srednje poklicne ter srednje strokovne izobrazbe (1. člen).

Zakon o izobraževanju odraslih (ZIO)⁷⁷ ureja izobraževanje odraslih po programih osnovnošolskega, poklicnega, srednjega strokovnega, gimnazijskega ter višjega strokovnega izobraževanja. Javna organizacija za izobraževanje odraslih se lahko ustanovi kot javni zavod ali organizira kot organizacijska enota vzgojnoizobraževalnega zavoda, zavoda ali druge pravne osebe (15. člen).

Zakon o višjem strokovnem izobraževanju (ZVSI)⁷⁸ ureja izobraževanje za pridobitev in izpopolnjevanje javnoveljavne višje strokovne izobrazbe in organizacijo višjih strokovnih šol (1. člen). Javno šolo ustanovi Republika Slovenija kot javni izobraževalni zavod ali kot organizacijsko enoto izobraževalnega zavoda (6. člen).

Zakon o visokem šolstvu (ZVis)⁷⁹ ureja statusna vprašanja visokošolskih zavodov, pogoje za opravljanje visokošolske dejavnosti, opredeljuje javno službo v visokem šolstvu in ureja način njenega financiranja. S tem zakonom se urejajo tudi statusna vprašanja knjižnic in inštitutov ter drugih zavodov, katerih dejavnost je potrebna za uresničevanje visokošolske dejavnosti, če so ustanovljeni v okviru univerz in študentskih domov (1. člen). Univerza je avtonomni, znanstvenoraziskovalni, umetniški in izobraževalni visokošolski zavod s posebnim položajem (6. člen).

Na vseh navedenih področjih delovanja delujejo tudi številni drugi javni zavodi, ki jih nisem posebej omenila, vendar njihovo delovanje ni posebej urejeno v zakonu, zato jih v nalogi tudi ne bom podrobneje obravnavala.

⁷³ Uradni list RS, št. 19/2000, 60/2006, 81/2006 – UPB1.

⁷⁴ Uradni list RS, št. 54/2000, 18/2006-ZUOPP-A, 3/2007 – UPB1.

⁷⁵ Uradni list RS, št. 12/1996, 59/2001, 115/2006, 1/2007 – UPB1.

⁷⁶ Uradni list RS, št. 79/2006.

⁷⁷ Uradni list RS, št. 12/1996, 86/2004-ZVSI, 69/2006, 110/2006 – UPB1.

⁷⁸ Uradni list RS, št. 86/2004.

⁷⁹ Uradni list RS, št. 67/1993, 39/1995 Odl. US: U-I-22/94-15, 18/1998 Odl. US: U-I-34/98, 35/1998 Odl. US: U-I-243/95-13, 99/1999, 64/2001, 100/2003, 134/2003 – UPB1, 63/2004, 100/2004 – UPB2, 94/2006, 119/2006 – UPB3, 59/2007-ZŠtip (63/2007 popr.), 15/2008 Odl. US: U-I-370/06-20, 64/2008.

4.3.1 Organi javnega zavoda, njihovo imenovanje in razrešitev

Pri analizi statusa direktorja javnega zavoda je potrebno obravnavati tudi pravno ureditev organov posameznih javnih zavodov, kot jih urejajo področni zakoni, saj na ta način dobimo celosten vpogled na njegov položaj, ki ga ima v javnem zavodu. Pri tem ne bom obravnavala določb statutov in drugih aktov, ki urejajo delovanje posameznega zavoda.

Zavod upravlja svet ali drug kolegijski organ upravljanja. Svet zavoda sestavljajo predstavniki ustanovitelja, predstavniki delavcev zavoda ter predstavniki uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti. Sestava, način imenovanja oziroma izvolitve članov, trajanje mandata in pristojnosti sveta se določijo z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili zavoda (29. člen ZZ). Poslovodni organ zavoda je, direktor ali drug individualni organ (31. člen ZZ). Prvi del ZJU, od 1. do 21. člena velja za vse posameznike, ki sklenejo delovno razmerje v javnem sektorju. Glede na to, da javni sektor po tem zakonu sestavljajo tudi javni zavodi, je torej tudi direktor javnega zavoda javni uslužbenec (Kerševan 2004, 8).

ZZ določa, da direktorja zavoda imenuje in razrešuje ustanovitelj (republika, mesto in druge z zakonom pooblašene javne pravne osebe), če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi za to pooblaščen svet zavoda. Kadar je za imenovanje in razrešitev direktorja javnega zavoda pooblaščen svet zavoda, daje k imenovanju soglasje ustanovitelj, če z zakonom ni drugače določeno. Če poslovodna funkcija in funkcija vodenja strokovnega dela nista ločeni, imenuje in razrešuje direktorja svet zavoda s soglasjem ustanovitelja. Direktor zavoda s pravico javnosti se imenuje in razrešuje s soglasjem pristojnega organa republike, občine ali mesta, če je tako določeno z zakonom oziroma odlokom občine ali mesta (32. člen ZZ). Ureditev, po kateri imenuje direktorja svet, in ne ustanovitelj, v dobršni meri prispeva k večji upravni in strokovni samostojnosti in politični neodvisnosti zavoda, kar samo povečuje odgovornost članov njegovih organov in sprošča večjo ustvarjalnost (Bohinc 2005, 313).

Direktor zavoda se imenuje na podlagi javnega razpisa, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi drugače določeno (34. člen ZZ). Razpis za imenovanje direktorja se objavi v sredstvih javnega obveščanja. V razpisu se določijo pogoji, ki jih mora izpolnjevati kandidat, čas, za katerega bo imenovan, rok, do katerega se sprejemajo prijave kandidatov, in rok, v katerem bodo prijavljeni kandidati obveščeni o izbiri. Rok, do katerega se sprejemajo prijave kandidatov, ne sme biti krajši kot 8 dni, rok, v katerem se kandidati obvestijo o izbiri, pa ne daljši kot 30 dni od dneva objave razpisa (35. člen ZZ). Organ, ki je pristojen za imenovanje, mora v roku, določenem v razpisu, obvestiti vsakega prijavljenega kandidata o izbiri in ga poučiti, da ima pravico pregledati razpisno gradivo in v petnajstih dneh po prejemu obvestila zahtevati sodno varstvo pri pristojnem sodišču, če misli, da je bil kršen za izvedbo razpisa določeni postopek in da

je ta kršitev lahko bistveno vplivala na odločitev o izbiri kandidata ali da izbrani kandidat ne izpolnjuje v razpisu določenih pogojev. Če imenuje direktorja organ republike, občine ali mesta, se zahteva za sodno varstvo vloži pri sodišču, pristojnem za upravne spore, ki odloči o zahtevi po postopku, določenem za te spore. V drugih primerih se zahteva za sodno varstvo vloži pri sodišču, pristojnem za delovne spore (36. člen ZZ). Če se na razpis nihče ni prijavil ali če nihče od prijavljenih kandidatov ni bil izbran, se razpis ponovi. Za čas do imenovanja direktorja na podlagi ponovljenega razpisa se imenuje vršilec dolžnosti direktorja, vendar najdlje za eno leto (37. člen ZZ).

ZZ določa, da je pristojni organ dolžan razrešiti direktorja zavoda v naslednjih primerih: če direktor sam zahteva razrešitev, če nastane kateri od razlogov, ko po predpisih o delovnih razmerjih preneha delovno razmerje po samem zakonu, če direktor pri svojem delu ne ravna po predpisih in splošnih aktih zavoda ali neutemeljeno ne izvršuje sklepov organov zavoda ali ravna v nasprotju z njimi, če direktor s svojim nevestnim ali nepravilnim delom povzroči zavodu večjo škodo ali če zanemarja ali malomarno opravlja svoje dolžnosti, tako da nastanejo ali bi lahko nastale hujše motnje pri opravljanju dejavnosti zavoda. Pred sprejemom sklepa o razrešitvi mora organ seznaniti direktorja z razlogi za razrešitev in mu dati možnost, da se o njih izjavi (38. člen).

V skladu z ZZ lahko direktor javnega zavoda zoper sklep o razrešitvi zahteva sodno varstvo na upravnem sodišču ali delovnem sodišču (odvisno od razlogov za razrešitev), če meni, da je bil kršen za razrešitev določeni postopek in da je ta kršitev lahko bistveno vplivala na odločitev ali da niso podani razlogi za razrešitev. Zahteva za sodno varstvo se vloži v petnajstih dneh po prejemu sklepa o razrešitvi pri pristojnem sodišču (39. člen).

V nadaljevanju navajam vsebine iz področne zakonodaje, ki urejajo status organov upravljanja zavoda in razmerij med njimi, njihovo imenovanje in razrešitev, pristojnosti in odgovornosti.

Področju kulture

ZUJIK določa, da so organi javnega zavoda na področju kulture direktor, svet in strokovni svet (32. člen). Z aktom o ustanovitvi javnega zavoda se lahko funkcija direktorja poimenuje tudi drugače. Kadar to zahteva velikost javnega zavoda ali raznovrstnost njegovih dejavnosti lahko akt o ustanovitvi določi, da vodi javni zavod namesto direktorja uprava, ki jo sestavljajo predsednik in eden ali več članov. V tem primeru akt o ustanovitvi določi medsebojna razmerja med člani uprave, način odločanja uprave, zastopanje javnega zavoda ter odgovornost za zakonitost in strokovnost dela javnega zavoda. Za upravo se smiselno uporabljajo vsi člani, ki se nanašajo na direktorja (33. člen). Zavod, ki ima zaposlenih manj kot dvajset ljudi, ima ravno tako direktorja in svet zavoda (43. člen). Svet zavoda sestavljajo predstavniki

ustanovitelja, ki jih izmed strokovnjakov s področja dela javnega zavoda, financ in pravnih zadev imenuje ustanovitelj, in predstavniki delavcev zavoda, ki imajo najmanj enega člana in največ do ene tretjine članov v svetu zavoda (42. člen).

Direktorja javnega zavoda na področju kulture imenuje, na podlagi javnega razpisa, ustanovitelj javnega zavoda, po predhodnem mnenju sveta in strokovnega sveta. Poleg javnega razpisa lahko ustanovitelj javnega zavoda povabi posamezne kandidate tudi neposredno. Mnenje sveta ni omejeno na kandidata po ustanoviteljevem izboru. Če svet oziroma strokovni svet ne da mnenja v roku 30 dni, se šteje, da je mnenje pozitivno. Če je ustanovitelj javnega zavoda država opravi razpis in imenuje direktorja minister, pristojen za kulturo. Če je ustanovitelj javnega zavoda lokalna skupnost, opravi javni razpis in imenuje direktorja pristojni organ lokalne skupnosti razen, če zakon, ki ureja posamezno področje kulture ne določa drugače. Če ima javni zavod poleg ustanovitelja tudi soustanovitelje, izpelje postopek imenovanja ustanovitelj, kjer ima javni zavod svoj sedež. Za imenovanje direktorja je potrebno soglasje soustanoviteljev, ki zagotavljajo več kot polovico javnih sredstev za delovanje javnega zavoda (36. člen ZUJIK). Če direktorju predčasno preneha mandat in se ne izpelje redni postopek imenovanja, imenuje ustanovitelj vršilca dolžnosti, vendar največ za eno leto (38. člen ZUJIK). Akt o ustanovitvi javnega zavoda podrobneje določi postopek imenovanja oziroma razrešitve direktorja, pogoje, ki jih mora izpolnjevati ter njegove naloge, pooblastila in odgovornosti (39. člen ZUJIK).

ZKnj-1 navaja, da direktorja splošne knjižnice imenuje svet splošne knjižnice na podlagi javnega razpisa. Svet si mora pred imenovanjem ali razrešitvijo direktorja pridobiti soglasje občin ustanoviteljic, ki imajo v lasti več kot polovico soustanoviteljskega deleža in mnenje občin, ki so na splošno knjižnico s pogodbo prenesle opravljanje te dejavnosti, ter mnenje strokovnih delavcev knjižnice. Strokovni delavci knjižnice o mnenju glasujejo tajno. Soglasja in mnenja se nanašajo na kandidata oziroma kandidatko za direktorja, ki ga predlaga svet knjižnice izmed tistih prijavljenih, ki izpolnjujejo pogoje. Če občine ustanoviteljice ali pogodbenice in strokovni delavci ne odgovorijo v roku 60 dni, se šteje, da so bila soglasja podana oziroma mnenja pozitivna. Po pridobitvi soglasij in mnenj svet imenuje direktorja z večino glasov vseh članov sveta. Podrobnejše določbe v zvezi z imenovanjem oziroma razrešitvijo direktorja določi ustanovitveni akt splošne knjižnice (17. člen).

Direktorja knjižnice razreši svet na način in po postopku, ki je določen za direktorja javnega zavoda (ibid.). Glede imenovanja vršilca dolžnosti direktorja ZKnj-1 določa, da v primerih, ko direktorju predčasno preneha mandat, oziroma, če nihče izmed prijavljenih kandidatov za direktorja ni imenovan, svet knjižnice imenuje vršilca dolžnosti direktorja izmed strokovnih delavcev knjižnice, oziroma izmed prijavljenih kandidatov, vendar največ za eno leto (18. člen).

ZKnj-1 opredeljuje tudi nacionalno knjižnico (33. člen). Naloge in pristojnosti nacionalne knjižnice opravlja Narodna in univerzitetna knjižnica v Ljubljani (66. člen). Ne določa, pa organov upravljanja.

Organi RTV so Programski svet, generalni direktor in Nadzorni svet. Programski svet sestavlja 29 članov, od katerih: enega člana imenuje madžarska narodna skupnost; enega člana imenuje italijanska narodna skupnost; enega člana imenuje Slovenska akademija znanosti in umetnosti; dva člana imenuje predsednik republike na predlog registriranih verskih skupnosti; tri člane izvolijo izmed sebe zaposleni v RTV Slovenija na neposrednih volitvah tako, da so zastopane informativna dejavnost, kulturno umetniška dejavnost in tehnika; pet članov imenuje državni zbor na predlog političnih strank, pri čemer mora v največji možni meri upoštevati zastopanost strank v državnem zboru; 16 članov imenuje državni zbor na predlog gledalcev in poslušalcev programov RTV Slovenija; univerz in fakultet ter društev, zvez društev oziroma njihovih organizacij, zlasti s področja umetnosti, kulture, znanosti in novinarstva, ter drugih organizacij civilne družbe, razen političnih strank in njihovih organizacijskih oblik. Ustreznost kandidatov in izpolnjevanje pogojev se izkazuje z dokazili, ki so določena v besedilu javnega poziva (17. člen ZRTVS-1).

Programski svet RTV Slovenija imenuje in razrešuje generalnega direktorja RTV Slovenije ter daje predhodno soglasje k imenovanju in razrešitvi direktorja radia in direktorja televizije (16. in 21. člen). Programski svet mora najpozneje v 15 dneh po konstituiranju razpisati mesto generalnega direktorja (50. člen ZRTVS-1).

Področje znanosti in tehnologije

Organi javnega raziskovalnega zavoda in javnega infrastrukturnega zavoda so direktor, upravni odbor in znanstveni oziroma strokovni svet. Zavod upravlja upravni odbor, v katerem je večina članov predstavnikov ustanovitelja, izmed preostalih članov pa je enako število predstavnikov zaposlenih in uporabnikov storitev javnega zavoda. Upravni odbor ima od pet do devet članov (33. člen ZRRD).

Področje kmetijstva in gozdarstva

Organi Zavoda za gozdove Slovenije so direktor, svet zavoda in strokovni svet zavoda (59. člen ZG). Svet Zavoda sestavljajo predstavniki svetov območnih enot, ustanovitelja, delavcev Zavoda, izobraževalnih in raziskovalnih organizacij s področja gozdarstva in lastnikov gozdov. Podrobnejša sestava in naloge sveta se določijo s statutom Zavoda. (60. člen).

Direktorja Zavoda za gozdove Slovenije imenuje in razrešuje vlada (61. člen ZG).

Organi Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije so direktor sklada (6. člen ZSKZ), svet sklada (5. člen) in nadzorni odbor (7. člen). Svet sklada je organ upravljanja sklada in ima predsednika in osem članov. V svetu sklada je pet

predstavnikov ustanovitelja in trije predstavniki uporabnikov oziroma zakupnikov kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov sklada, ki jih imenuje in razrešuje Državni zbor Republike Slovenije na predlog Vlade Republike Slovenije, ter en predstavnik delavcev sklada, ki ga imenujejo in razrešujejo delavci sklada (5. člen). Nadzorni odbor šteje pet članov in jih imenuje Državni zbor Republike Slovenije (7. člen). Z navedeno ureditvijo Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov bistveno odstopa od splošne ureditve, saj že poimenovanje organov izraža posebnost. V nalogi sem omenjeni sklad uvrstila v področje zavodov, saj deluje v skladu z zavodskimi predpisi.

Direktorja Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije imenuje Državni zbor Republike Slovenije na predlog Vlade Republike Slovenije (6. člen ZSKZ). ZSKZ razrešitve direktorja ne ureja.

Organi Kobilarne Lipica so direktor, svet in strokovni svet (11. člen ZKL – UPB1). Imenovanja in sestave organov zakon podrobneje ne določa. ZKL – UPB1 tudi določa, da vlada imenuje vršilca dolžnosti direktorja in vršilca dolžnosti strokovnega vodje Kobilarne Lipica v enem mesecu po uveljavitvi tega zakona. Z imenovanjem preneha mandat dotedanjemu direktorju in drugim vodilnim delavcem ter delavcem s posebnimi pooblastili (20. člen).

Organi Zavoda za ribištvo Slovenije so direktor zavoda, svet zavoda in strokovni svet. Sestava in pristojnosti organov zavoda ter organiziranost zavoda se določijo s statutom zavoda (46. člen ZSRib). Imenovanje in razrešitev direktorja Zavoda za ribištvo Slovenije začne veljati, ko svet zavoda pridobi soglasje ustanovitelja (43. člen).

Področje okolja

Organi Zavoda za varstvo narave so direktor zavoda, svet zavoda, strokovni svet zavoda in strokovni vodja zavoda (120. člen ZON). Svet zavoda sestavljajo predstavniki ustanovitelja, delavcev zavoda in uporabnikov (121. člen). Direktorja Zavoda za varstvo narave imenuje in razrešuje vlada (122. člen ZON).

Javni zavod Park Škocjanske jame ima naslednje organe: direktor, svet zavoda in strokovni svet (18. člen ZRPSJ). Organ upravljanja javnega zavoda je svet zavoda, ki ima predsednika in šest članov sveta. Predsednika in tri člane sveta imenuje vlada, tako da je eden od njih predstavnik Slovenske nacionalne komisije za UNESCO, enega člana izvolijo izmed sebe delavci javnega zavoda, enega člana imenuje pristojna občina, enega člana imenujejo skupaj prebivalci naselij Matavun, Škocjan in Betanja (19. člen). Direktorja javnega zavoda Parka Škocjanske jame imenuje in razrešuje vlada (21. člen ZRPSJ).

Področje socialnega varstva

Organa Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje sta svet zavoda, ki upravlja zavod (266. člen ZPIZ-1) in generalni direktor, ki je poslovodni organ zavoda

(268. člen). Svet zavoda sestavlja 27 članov, od tega 10 članov imenuje Vlada Republike Slovenije; 6 članov imenujejo sindikati, reprezentativni za območje države, od tega lahko imenujejo zveze ali konfederacije, ki so po registru reprezentativnih sindikatov reprezentativne za območje države, najmanj enega predstavnika; 4 člane imenujejo delodajalska združenja na ravni države; 5 članov imenujejo zveze oziroma organizacije upokojencev na ravni države; 1 člana imenuje organizacije delovnih invalidov na ravni države; 1 člana izvolijo delavci zavoda (266. člen). Generalnega direktorja ZPIZ imenuje in razrešuje svet zavoda. K imenovanju direktorja zavoda daje soglasje vlada (266. in 268. člen ZPIZ-1).

Organa Zavoda za zaposlovanje sta direktor in svet zavoda (61a. člen ZZZPB). Svet zavoda ima trinajst članov, od tega: šest članov imenuje Vlada RS in sicer predstavnike ministrstev, pristojnih za delo, šolstvo, gospodarstvo in finance, tri člane imenujejo delodajalska združenja na ravni države, tri člane imenujejo sindikati, reprezentativni za območje države, enega člana izvolijo delavci zavoda (62. člen). Direktorja zavoda za zaposlovanje, na predlog ministra, pristojnega za delo, imenuje in razrešuje vlada (65. člen ZZZPB).

Socialno varstveni zavod upravlja svet zavoda, ki ga poleg predstavnikov ustanovitelja in delavcev, sestavljajo še: predstavniki lokalne skupnosti v centru za socialno delo; predstavniki lokalne skupnosti in predstavniki oskrbovancev v domu za starejše; predstavniki invalidskih organizacij v posebnem zavodu iz 51. člena ZSV in v varstveno delovnem centru iz 52. člena ZSV; predstavniki zakonitih zastopnikov varovancev v posebnem zavodu in v varstveno delovnem centru; predstavniki staršev ali zakonitih zastopnikov otrok in mladoletnikov v domovih za otroke in socialno varstvenih zavodih za usposabljanje. Podrobnejšo sestavo in številčno razmerje predstavnikov v svetu zavoda določi ustanovitelj z aktom o ustanovitvi. Z aktom o ustanovitvi se določi tudi način imenovanja oziroma izvolitve članov sveta (55. člen ZSV). Strokovno delo in poslovanje socialno varstvenega zavoda pa organizira in vodi direktor (56. člen ZSV).

Direktorja javnega socialno varstvenega zavoda imenuje in razreši ustanovitelj zavoda. Če je ustanoviteljica javnega socialno varstvenega zavoda Republike Slovenije, imenuje direktorja svet zavoda s soglasjem ministra, pristojnega za socialno varstvo, po predhodnem mnenju pristojnega organa lokalne skupnosti, v kateri ima zavod sedež. Ne glede na navedeno lahko minister, pristojen za socialno varstvo, sam imenuje direktorja, če ga v roku treh mesecev po prenehanju mandata dotedanjemu direktorju ali po njegovi razrešitvi, ne imenuje svet zavoda (56. člen ZSV).

Prav tako lahko minister sam razreši direktorja socialno varstvenega zavoda, če ugotovi:

- da direktor ne opravlja nalog, ki so mu naložene z zakonom ali pri svojem delu krši zakon;
- da je direktor objektivno odgovoren za slabo finančno poslovanje zavoda;
- da je pristojni organ zavoda zavrnil predlog programa dela, ki ga je predložil direktor;
- da je računsko sodišče podalo negativno mnenje o finančnem poslovanju zavoda;
- da je komisija za strokovni in upravni nadzor ugotovila hujše strokovne napake pri izvajanju dejavnosti zavoda;
- da ni poskrbel za začetek razpisnega postopka imenovanja direktorja v roku, ki ga določa statut zavoda (ibid.).
- V primerih ugotovljenih nepravilnosti, v primeru inšpekcijskega nadzora pri upravljanju javnega socialno varstvenega zavoda, lahko inšpektor med drugim predlaga oziroma odredi zlasti naslednje ukrepe:
 - pristojnemu organu predlaga začetek postopka za oceno primernosti odgovorne osebe, ki opravlja funkcijo direktorja ali strokovnega vodje;
 - pristojnemu organu predlaga začetek postopka za razrešitev direktorja oziroma strokovnega vodje (107. člen ZSV).

Področje zdravstva

Zdravstveni zavod upravlja svet zavoda, ki ga sestavljajo predstavniki: ustanovitelja, delavcev zavoda, zavarovancev oziroma drugih uporabnikov. Svet javnega zdravstvenega zavoda, ki opravlja dejavnost na sekundarni ravni, sestavljajo tudi predstavniki občin oziroma mesta, na katerih območju zavod opravlja dejavnost. Predstavnike uporabnikov imenuje Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, če zdravstveni zavod opravlja zdravstvene storitve na njegov račun. Sestavo in številčno razmerje predstavnikov v svetu določi ustanovitelj z aktom o ustanovitvi (28. člen ZZDej). Poslovodsko oziroma funkcijo vodenja opravlja direktor zdravstvenega zavoda (29. člen ZZDej). Poleg tega ima zdravstveni zavod še strokovni svet, ki je kolegijski strokovni organ zdravstvenega zavoda (30. člen ZZDej). Direktorja zdravstvenega zavoda imenuje in razrešuje svet zavoda s soglasjem ustanovitelja (29. člen ZZDej).

Dejavnost Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije upravlja skupščina (70. člen ZZVZZ). Skupščino sestavlja 45 članov, od tega 20 predstavnikov delodajalcev, organiziranih v zbornicah in v drugih splošnih združenjih, in 25 predstavnikov zavarovancev. Predstavniki zavarovancev se izberejo tako, da so ustrezno zastopani po spolu, aktivni zavarovanci, upokojenci in invalidi ter posamezna območja (71. člen ZZVZZ). Izvršilni organ skupščine je upravni odbor, ki ga sestavlja 11 članov. Predsednika in člane upravnega odbora imenuje skupščina Zavoda, tako da so v njem

ustrezno zastopani predstavniki delodajalcev in predstavniki aktivnih zavarovancev, upokojencev in invalidov. Dva člana upravnega odbora imenuje skupščina na predlog delavcev Zavoda (73. člen ZZVZZ). Poslovodni organ Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije je direktor (74. člen ZZVZZ).

Direktorja Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije imenuje skupščina zavoda v soglasju s Skupščino Republike Slovenije (74. člen ZZVZZ). Zakon ne vsebuje določb o razrešitvi direktorja. Glede na to, da je preteklo že več, kot dve desetletji od preimenovanja skupščine v državni zbor, bi ob naslednji spremembi zakona kazalo popraviti ime zakonodajnega organa.

Javni zavod za opravljanje lekarniške dejavnosti upravlja svet zavoda, ki ga sestavljajo predstavniki: ustanovitelja, delavcev zavoda, ki opravljajo lekarniško dejavnost, uporabnikov. Predstavnike uporabnikov imenuje Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije. Sestavo in številčno razmerje predstavnikov v svetu zavoda določi ustanovitelj z aktom o ustanovitvi zavoda (9. člen ZLD). Poslovodno funkcijo in funkcijo vodenja opravlja direktor (12. člen ZLD). Direktorja javnega zavoda za opravljanje lekarniške dejavnosti imenuje in razrešuje svet zavoda s soglasjem ustanovitelja (12. člen ZLD). V konkretnem primeru imenovanja direktorja Lekarne Ljubljana to pomeni, da člani sveta zavoda, na podlagi javnega razpisa izberejo in potrjujejo najprimernejšega kandidata, ki ga mora naknadno potrditi še svet Mestne občine Ljubljana, kot ustanovitelj javnega zavoda.

Področje vzgoje in izobraževanja

Predpisi s področja izobraževanja, ki jih navajam v nadaljevanju, poslovodno osebo izobraževalnega zavoda poimenujejo ravnatelj ali direktor. Pravni položaj ravnatelja vrtca, osnovne šole, srednje šole in višje šole je najprej urejen v splošnem predpisu (*lex generalis*) v Zakonu o zavodih. Na podlagi 31. člena ZZ je ravnatelj poslovodni organ vrtca ali šole v statusni obliki javnega zavoda. Najpomembnejši posebni predpis področni predpis (*lex specialis*), ki ureja pravni status ravnatelja vrtca, osnovne šole in srednje šole, je Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI). Po 49. členu tega zakona je ravnatelj pedagoški vodja in poslovodni organ javnega vrtca oziroma šole (Tičar 2007, 45–46).

ZVrt, ki ureja področje predšolskega varstva otrok, pravnega statusa ravnatelja ne ureja posebej. Enako velja za ZOsn, ki ureja osnovnošolsko izobraževanje. Oba zakona določata nekatere pristojnosti ravnateljev. Glede ureditve pravnega statusa ravnatelja glasbene šole, je zakonodajalec ravnal enako, kot v omenjenih dveh zakonov, saj se je tudi v ZGla osredotočil predvsem na njegove pristojnosti.

Področni predpisi, ki urejajo posebnosti glede dejavnosti srednješolskih zavodov, so ZGim, ZPSI-1, Zakon o maturi (ZMat), Zakon o posebnih pravicah italijanske in madžarske narodne skupnosti na področju vzgoje in izobraževanja (ZPIMVI) in Zakon

o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (ZUOPP). Tudi v teh predpisih pravni položaj ravnatelja ni posebej urejen. Zakoni urejajo le posebne naloge ravnateljev, in sicer glede na področno ureditev (Tičar 2007, 47).

ZOFVI ureja organe javnih vrtcev in šol, in sicer so ti naslednji: svet javnega vrtca oziroma šole, ravnatelj oziroma direktor in strokovni organi.

Ravnatelj je pedagoški vodja in poslovodni organ javnega vrtca oziroma šole (49. člen ZOFVI) oziroma direktor, če se v javnem vzgojno-izobraževalnem zavodu, v katerem se za izvajanje programov za predšolske otroke oziroma posameznega izobraževalnega programa oblikuje organizacijska enota, lahko opravlja poslovodno funkcijo direktor javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda, funkcijo pedagoškega vodje v organizacijski enoti pa ravnatelj te enote (51. člen ZOFVI).

Ravnatelja imenuje in razrešuje svet javnega vrtca oziroma šole (48. člen ZOFVI). Svet si mora pred odločitvijo o izbiri kandidata za ravnatelja o vseh kandidatih, ki izpolnjujejo pogoje, pridobiti mnenje vzgojiteljskega, učiteljskega oziroma predavateljskega zbora, mnenje lokalne skupnosti, na območju katere ima javni vrtec oziroma šola sedež, kadar je ustanovitelj javne šole oziroma vrtca samoupravna narodna skupnost pa tudi mnenje te skupnosti in mnenje sveta staršev (53a. člen). Ko svet izmed prijavljenih kandidatov izbere kandidata za ravnatelja, posreduje obrazložen predlog za imenovanje v mnenje ministru. Če minister ne da mnenja v 30 dneh od dneva, ko je bil zanj zaprosen, lahko svet odloči o imenovanju ravnatelja brez tega mnenja. Po prejemu mnenja ministra oziroma po poteku roka 30 dni svet odloči o imenovanju ravnatelja s sklepom. O odločitvi obvesti vse prijavljene kandidate. Zoper odločitev sveta je možno sodno varstvo v skladu zakonom, ki ureja zavode (53a. člen). Navedeno nezavezujoče mnenje pristojnega ministra k imenovanju ravnatelja, postavlja pod vprašaj smiselnost obstoja te določbe v zakonu.

Če ravnatelju predčasno preneha mandat oziroma, če nihče izmed prijavljenih kandidatov za ravnatelja ni imenovan, svet javnega vrtca oziroma šole imenuje vršilca dolžnosti ravnatelja izmed strokovnih delavcev javnega vrtca oziroma šole oziroma izmed prijavljenih kandidatov, vendar največ za eno leto. Če v 60 dneh po prenehanju mandata ravnatelju svet javnega vrtca oziroma šole ne imenuje niti ravnatelja niti vršilca dolžnosti ravnatelja, imenuje vršilca dolžnosti ravnatelja v naslednjih osmih dneh minister. Ista oseba lahko v istem zavodu opravlja funkcijo vršilca dolžnosti ravnatelja največ dvakrat. Zakon še določa, da mora v tem primeru svet takoj začeti postopek za imenovanje ravnatelja (54. člen ZOFVI).

Direktorja javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda imenuje in razrešuje svet zavoda. Pred imenovanjem in razrešitvijo si mora pridobiti mnenje ministra, razen če se direktorja razreši na njegov predlog (55. člen ZOFVI).

Direktor, ravnatelj in pomočnik ravnatelja javnega vrtca oziroma šole se imenujejo na podlagi javnega razpisa po postopku, določenem z zakonom. V javnem razpisu se

določijo pogoji, ki jih mora izpolnjevati kandidat, čas, za katerega bo imenovan, rok, do katerega se sprejemajo prijave, in rok, v katerem bodo prijavljeni kandidati obveščeni o imenovanju, ki ne sme biti daljši od 4 mesecev od njegove objave. Rok za prijavo kandidatov ne sme biti krajši od 8 in ne daljši od 15 dni. Kandidat mora k prijavi predložiti program vodenja zavoda. Javni razpis ni potreben v primerih, če opravlja funkcijo direktorja eden izmed ravnateljev organizacijskih enot in če ravnatelj predlaga pomočnika ravnatelja izmed strokovnih delavcev javnega vrtca oziroma šole (58. člen ZOFVI).

ZOFVI določa, da ravnatelja razreši svet javnega vrtca oziroma šole. Svet mora pred sprejemom sklepa o razrešitvi seznaniti ravnatelja z razlogi zanj in mu dati možnost, da se o njih izjavi. Svet s predlogom za razrešitev seznaniti lokalno skupnost, vzgojiteljski, učiteljski oziroma predavateljski zbor in mnenje sveta staršev ter dijake in študente. Svet obrazložen predlog za razrešitev ravnatelja posreduje v mnenje ministru. Svetu ni treba zaprositi za mnenje ministra, če se ravnatelj razreši na njegov predlog. V tem primeru svet o razrešitvi ravnatelja obvesti ministrstvo. Če minister ne da mnenja v 30 dneh od dneva, ko je bil zanj zaprosen, lahko svet odloči o razrešitvi ravnatelja brez tega mnenja. Svet po prejemu mnenja ministra oziroma po preteku roka 30 dni odloči o razrešitvi s sklepom in ga vroči ravnatelju. Zoper odločitev sveta je možno sodno varstvo v skladu z zakonom o zavodih (59. člen).

V skladu z Zakonom o šolski inšpekciji (ZSolI)⁸⁰ ima inšpektor Inšpektorata Republike Slovenije za šolstvo in šport pravico in dolžnost pristojnim organom med drugim predlagati ravnatelju razrešitev pomočnika ravnatelja, vodje enote oziroma podružnice, svetu vrtca oziroma šole razrešitev ravnatelja oziroma direktorja, če ne izvaja nalog, ki so predvidene z zakoni, drugimi predpisi ali splošnimi akti, svetu vrtca oziroma šole razrešitev ravnatelja oziroma direktorja, če ne uresniči odločb inšpektorja v odrejenih rokih (14b. člen).

Svet javnega vrtca oziroma šole sestavljajo: trije predstavniki ustanovitelja, trije predstavniki delavcev in trije predstavniki staršev. Svet javne organizacije za izobraževanje odraslih sestavljajo: dva predstavnika ustanovitelja, dva predstavnika delavcev, če je tako določeno z aktom o ustanovitvi pa tudi en predstavnik odraslih, ki se izobražujejo v organizaciji za izobraževanje odraslih. Če je ustanovitelj šole država, je v svetu eden izmed članov predstavnikov ustanovitelja predstavnik lokalne skupnosti, na območju katere ima šola sedež, ali več lokalnih skupnosti, če se le-te tako sporazumejo.

Poleg ravnatelja in sveta sta organa še kolegij (52. člen ZOFVI) in strokovni organi (v vrtcu sta vzgojiteljski zbor in strokovni aktiv vzgojiteljev, v javni šoli učiteljski zbor, oddelčni učiteljski zbor, razrednik in strokovni aktiv, v javni višji strokovni šoli je

⁸⁰ Uradni list RS, št. 29/1996, 91/2005, 114/2005 – UPB1.

predavateljski zbor), strokovni aktivni in študijska komisija (60. člen ZOFVI). ZOFVI določa, da v javnem vzgojno-izobraževalnem zavodu, v katerem se za izvajanje programov za predšolske otroke oziroma posameznega izobraževalnega programa oblikuje organizacijska enota, lahko opravlja poslovodno funkcijo direktor javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda, funkcijo pedagoškega vodje v organizacijski enoti pa ravnatelj te enote. Pravice, dolžnosti in obveznosti direktorja in ravnatelja se določijo z aktom o ustanovitvi. Funkcijo direktorja lahko opravlja tudi ravnatelj ene izmed organizacijskih enot, če je z aktom o ustanovitvi tako določeno (51. člen).

ZIO določa, da javno organizacijo za izobraževanje odraslih, ki se organizira kot organizacijska enota, vodi ravnatelj ali vodja enote. Funkcijo ravnatelja lahko opravlja tudi pooblaščen oseba pravne osebe, v okviru katere se organizira organizacijska enota (16. člen). Prav tako ZIO navaja, da je direktor poslovodni organ in andragoški vodja organizacije za izobraževanje odraslih (16. člen). Strokovni organi so andragoški zbor, strokovni aktiv in vodja izobraževalnega področja (17. člen).

V skladu z ZVSI so organi šole, ki je organizirana kot zavod: svet šole, direktor, predavateljski zbor, strokovni aktivni, študijska komisija ter komisija za spremljanje in zagotavljanje kakovosti (7. člen). Svet šole, ki se ustanovi kot izobraževalni zavod, sestavljajo: dva predstavnika ustanovitelja, dva predstavnika delodajalcev, ki ju imenuje ustanovitelj, pet predstavnikov delavcev šole ter dva predstavnika študentov (8. člen). ZVSI tudi določa, da je vodja šole, ki je organizirana kot samostojni zavod, direktor, vodja šole, ki je organizirana kot enota, pa ravnatelj. Direktor je pedagoški vodja in poslovodni organ šole (11. člen). ZVSI določa, da v primeru, ko se šola ustanovi kot izobraževalni zavod, svet šole imenuje in razrešuje direktorja (8. člen).

Poslovodni organ visokošolskega zavoda

Pravni položaj poslovodnega organa v visokošolskem zavodu urejata ZZ in ZVis. Visokošolski zavodi sodijo med javne zavode, ki jih razvrščamo med pravne osebe javnega prava, torej javni sektor, za njihovo poslovanje velja javni režim. To se odraža tudi v delovnopravnih razmerjih. Pravice, obveznosti in odgovornosti zaposlenih v javnem sektorju se presojuje po ZDR in ZJU ter posebnih, področnih zakonih in kolektivnih pogodbah; plača pa se jim določa po ZSPJS (Korpič - Hrovat 2008, 61–62). Podrobneje pa statuti in pravilniki posameznih izobraževalnih zavodov. ZZ v 31. členu določa, da je poslovodni organ zavoda direktor ali drug individualni organ (ravnatelj, dekan). ZZ izrecno določa, da mora javni zavod voditi individualni in ne kolegijski poslovodni organ. Ob poslovodni funkciji opravlja tudi funkcijo vodenja strokovnega dela, če funkciji nista ločeni. V tem primeri lahko govorimo o dvojni funkciji direktorja. ZZ je edini predpis, ki izrecno določa, da sta lahko funkciji poslovođenja in vodenja strokovnega dela ločeni (Korpič - Hrovat 2008, 58). Poleg navedenih vodilnih položajev

visokošolskega zavoda se, v skladu z opredelitvijo v ZSPJS, šteje tudi delovno mesto rektor univerze in glavni tajnik univerze.

Organi univerze so rektor, senat, upravni odbor in študentski svet. Organi članice univerze so: dekan, senat, akademski zbor in študentski svet. Organ drugega zavoda – članice univerze je direktor, lahko pa tudi strokovni svet. Organi visokošolskega zavoda, ki ni članica univerze, so: senat, akademski zbor, upravni odbor, študentski svet in dekan. Visokošolski zavod oziroma drugi zavod – članica univerze ima lahko tudi druge organe v skladu z ustanovitvenim aktom ali statutom (20. člen ZVis).

Natančnejši postopek volitev rektorja univerze določa pravilnik o volitvah rektorja. Volilno pravico imajo vsi visokošolski učitelji, znanstveni delavci in visokošolski sodelavci, ki so na univerzi zaposleni. Volilno pravico imajo tudi študentje, in sicer eno petino glasov vseh visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev, ki so na univerzi zaposleni (23. člen ZVis). Za rektorja univerze je izvoljen kandidat, ki je v prvem krogu volitev prejel večino glasov vseh volilnih upravičencev. Če senat ugotovi, da nobeden izmed kandidatov za rektorja ni dobil večine glasov vseh volilnih upravičencev, se v roku osmih dni izvede drugi krog volitev, v katerem sodelujeta tista dva kandidata za rektorja, ki sta v prvem krogu dobila največ glasov. V drugem krogu je za rektorja izvoljen tisti kandidat, ki dobi večino glasov volilnih upravičencev, ki so glasovali. V primeru enakega števila glasov se volitve med kandidatomata ponovijo po enakem pravilu, kot je določeno za drugi krog volitev.

ZVis razlogov in postopka za predčasno razrešitev rektorja in dekana ne navaja.

Dekana oziroma direktorja članice univerze imenuje rektor na predlog senata oziroma strokovnega sveta članice univerze (24. člen ZVis).

Senat je strokovni organ visokošolskega zavoda. Senat univerze izvolijo senati članic univerze tako, da so enakopravno zastopane vse znanstvene in umetniške discipline ter strokovna področja. Senat fakultete, umetniške akademije oziroma visoke strokovne šole sestavljajo visokošolski učitelji, če tako določa statut, pa tudi znanstveni delavci. Sestavljen mora biti tako, da so v njem enakopravno zastopane vse znanstvene in umetniške discipline ter strokovna področja visokošolskega zavoda. Število članov senata se določi s statutom. Po svoji funkciji je član senata univerze rektor, član senata članice univerze oziroma samostojnega visokošolskega zavoda pa dekan. Po svoji funkciji so člani senata univerze tudi predstavniki študentskega sveta univerze, člani senata fakultete, umetniške akademije oziroma visoke strokovne šole pa tudi predstavniki študentskega sveta teh visokošolskih zavodov. Študenti imajo v senatu najmanj petino članov (21. člen ZVis).

Akademski zbor članice univerze oziroma samostojnega visokošolskega zavoda sestavljajo vsi visokošolski učitelji, znanstveni delavci in visokošolski sodelavci. Pri njegovem delu sodelujejo tudi predstavniki študentov tako, da je njihovo število

najmanj ena petina članov akademskega zbora. Način njihovega sodelovanja se določi s statutom (21a. člen ZVis).

Upravni odbor je organ upravljanja visokošolskega zavoda. Upravni odbor visokošolskega zavoda, ki ga je ustanovila Republika Slovenija, sestavljajo predstavniki ustanovitelja, predstavniki delavcev, ki opravljajo visokošolsko dejavnost, predstavniki študentov, predstavnik drugih delavcev in predstavniki delodajalcev. Sestava upravnega odbora zasebnega visokošolskega zavoda se določi z ustanovitvenim aktom in statutom (22. člen ZVis).

Volitve, imenovanja in odpoklic organov univerze se določajo v skladu z ZVis, s statuti in drugimi akti (6. člen). Naloge, pristojnosti, število članov, način izvolitve, trajanje mandata in način odločanja organov visokošolskih zavodov in drugih zavodov – članic univerz se podrobneje uredijo s statutom v skladu z zakonom in ustanovitvenim aktom (28. člen ZVis).

Pravna ureditev organov univerze, članice univerze, organov drugega zavoda članice univerze in organov visokošolskega zavoda, ki ni članica univerze, kot jih določa ZVis, predstavlja posebnost zavodske ureditve. Določbe o volitvah rektorja, imenovanje dekana in direktorja se bistveno razlikujejo od splošne zavodske ureditve glede imenovanja poslovodnega organa. Izjema je položaj rektorja, ki je za razliko od drugih obravnavanih poslovodnih oseb zavodov, izvoljen in ne imenovan. Za njegovo izbiro tudi ni predviden postopek javnega natečaja, kot to velja za direktorje javnih zavodov. Kljub temu, da je Republika Slovenija ustanoviteljica vseh treh univerz, razen tega, da ima svoje predstavnike v upravnem odboru univerze, nima nobenih pristojnosti glede izvolitve rektorja, kar je pozitivno, saj se s tem izkazuje zakonska avtonomnost in posebni položaj delovanja visokošolskih zavodov. Prav tako je posebnost imenovanje dekana oziroma direktorja članice, ki ga imenuje rektor na predlog senata oziroma strokovnega sveta članice univerze.

4.3.2 Pogoji za imenovanje poslovodnega organa javnega zavoda

ZZ natančneje ne določa pogojev za imenovanje direktorja javnega zavoda, določa le, da je za direktorja lahko imenovan, kdor izpolnjuje pogoje, določene z zakonom in aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili zavoda (33. člen).

Za direktorja javnega zavoda na področju kulture je lahko imenovan, kdor strokovno pozna področje dela javnega zavoda in ima vodstvene sposobnosti. V primeru, da ima javni zavod za vodenje strokovnega dela pomočnika direktorja, je lahko za direktorja javnega zavoda imenovan tudi, kdor ima vodstvene izkušnje (36. člen ZUJIK).

ZRTVS-1 navaja, da se s statutom določijo pogoji za imenovanje in razrešitev generalnega direktorja (29. člen). Kandidat za generalnega direktorja RTV Slovenije mora izpolnjevati naslednje pogoje: biti mora državljan Republike Slovenije, imeti mora

visokošolsko izobrazbo, poznati mora problematiko RTV dejavnosti, biti mora usposobljen za vodenje večjih organizacijskih sistemov, ne sme imeti lastniških deležev ali trajnih pogodbenih stikov s pravnimi osebami, ki poslovno sodelujejo z RTV Slovenija (50. člen ZRTVS-1).

Za kandidata za generalnega direktorja se smiselno uporabljajo tudi pogoji o nezdržljivosti (50. člen ZRTVS-1), ki jih navajam v poglavju 4.7.2.

Za direktorja knjižnice je lahko imenovana oseba, ki izpolnjuje pogoje, ki so določeni z aktom o ustanovitvi (17. člen ZKnj-1).

Za direktorja javnega raziskovalnega zavoda je lahko imenovan, kdor ima doktorat znanosti, izkazuje mednarodno primerljive raziskovalne ali tehnološke-razvojne rezultate v zadnjih petih letih in izkazuje sposobnost za organiziranje in vodenje ter druge pogoje, določene z aktom o ustanovitvi oziroma s statutom javnega raziskovalnega zavoda (34. člen ZRRD).

Za direktorja javnega infrastrukturnega zavoda je lahko imenovan, kdor ima ustrezno univerzitetno izobrazbo, izkazuje potrebno strokovno znanje in izkazuje sposobnost za organiziranje in vodenje, ter druge pogoje, določene z aktom o ustanovitvi oziroma s statutom javnega infrastrukturnega zavoda (34. člen ZRRD).

Direktor Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije mora imeti visoko strokovno izobrazbo in najmanj pet let delovnih izkušenj (6. člen ZSKZ).

Kandidat za zasedbo položaja direktorja socialno varstvenega zavoda mora imeti visoko strokovno ali univerzitetno izobrazbo, ki izobražuje za socialno delo, pet let delovnih izkušenj in opravljen strokovni izpit po tem zakonu. V domovih za starejše pa lahko tudi visoko strokovno ali univerzitetno izobrazbo druge družboslovne, zdravstvene ali medicinske smeri, pet let delovnih izkušenj in opravljen strokovni izpit po tem zakonu. V socialno varstvenem zavodu, v katerem je v skladu z aktom o ustanovitvi poslovanje in vodenje strokovnega dela zavoda ločeno, je ne glede na določbo iz prejšnjega stavka za direktorja, ki organizira delo in vodi poslovanje zavoda, lahko imenovana tudi oseba, ki ima visoko strokovno ali univerzitetno izobrazbo in 5 let delovnih izkušenj na področju dejavnosti socialnega varstva ali druge dejavnosti, ki je povezana s socialno varstveno dejavnostjo. Za vodenje strokovnega dela se v takem zavodu imenuje strokovni vodja, ki mora imeti strokovno izobrazbo, ki izobražuje za socialno delo, pet let delovnih izkušenj in opravljen strokovni izpit po tem zakonu. Direktor socialno varstvenega zavoda mora poleg naštetih pogojev imeti opravljen program za vodenje socialno varstvenega zavoda, ki ga določi socialna zbornica v soglasju s Strokovnim svetom RS za splošno izobraževanje. Poleg navedenega je za direktorja lahko imenovan tudi kandidat, ki nima opravljenega programa za vodenje, mora pa ga opraviti najkasneje v enem letu od začetka opravljanja nalog direktorja. Če tega programa ne opravi v roku, mu mandat na podlagi zakona preneha (56. člen ZSV).

Ne glede na navedeno je lahko v skladu z ZSV za direktorja, ki organizira in vodi strokovno delo in poslovanje socialno varstvenega zavoda, imenovana tudi oseba, ki ima končano višjo strokovno izobrazbo iz področja socialnega dela, dvajset let delovnih izkušenj, od tega najmanj pet let na vodilnih in vodstvenih delovnih mestih na področju socialnega varstva, in opravljen strokovni izpit po tem zakonu. V socialno varstvenem zavodu, v katerem je v skladu z aktom o ustanovitvi poslovanje in vodenje strokovnega dela zavoda ločeno, je ne glede na zgornje določbe za direktorja, ki organizira delo in vodi poslovanje doma, lahko imenovana tudi oseba, ki ima višjo strokovno izobrazbo iz področja socialnega dela in dvajset let delovnih izkušenj, od tega najmanj pet let na vodilnih in vodstvenih delovnih mestih na področju dejavnosti socialnega varstva, ki jo opravlja ta socialno varstveni zavod (57. člen ZSV).

Direktor zdravstvenega zavoda mora imeti visoko strokovno izobrazbo in najmanj 5 let delovnih izkušenj. Če poslovodna funkcija in funkcija vodenja strokovnega dela zavoda nista ločeni, mora imeti direktor visoko strokovno izobrazbo ustrezne zdravstvene smeri. Če sta poslovodna funkcija in funkcija strokovnega vodenja zdravstvenega zavoda ločeni, vodi strokovno delo zdravstvenega zavoda strokovni vodja, ki mora imeti visoko izobrazbo ustrezne zdravstvene smeri in najmanj pet let delovnih izkušenj (29. člen ZZDej).

Direktor Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije mora imeti visoko strokovno izobrazbo in najmanj 5 let delovnih izkušenj (74. člen ZZVZZ).

Direktor javnega zavoda za opravljanje lekarniške dejavnosti mora imeti visoko strokovno izobrazbo in najmanj pet let delovnih izkušenj. Če poslovodna funkcija in funkcija vodenja strokovnega dela zavoda nista ločeni, mora imeti direktor visoko strokovno izobrazbo farmacevtske smeri. Če sta poslovodna funkcija in funkcija vodenja strokovnega dela zavoda ločeni, vodi strokovno delo zavoda strokovni vodja, ki mora imeti visoko izobrazbo farmacevtske smeri in najmanj pet let delovnih izkušenj (12. člen ZLD).

Za ravnatelja javnega vrtca je lahko imenovan, kdor izpolnjuje pogoje za vzgojitelja ali svetovalnega delavca, ima najmanj pet let delovnih izkušenj v vzgoji in izobraževanju, ima naziv svetnik ali svetovalec oziroma najmanj pet let naziv mentor in opravljen ravnateljski izpit (53. člen ZOFVI).

Za ravnatelja javne šole je lahko imenovan, kdor ima najmanj izobrazbo, pridobljeno po študijskih programih za pridobitev izobrazbe druge stopnje, oziroma raven izobrazbe, pridobljeno po študijskih programih, ki v skladu z zakonom ustreza izobrazbi druge stopnje, ter izpolnjuje druge pogoje za učitelja ali za svetovalnega delavca na šoli, na kateri bo opravljal funkcijo ravnatelja, ima najmanj pet let delovnih izkušenj v vzgoji in izobraževanju, ima naziv svetnik ali svetovalec oziroma najmanj pet let naziv mentor in opravljen ravnateljski izpit (53. člen ZOFVI).

Za ravnatelja javnega zavoda za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami ZOFVI določa, da je za ravnatelja doma za učence in dijaškega doma lahko imenovan, kdor ima najmanj izobrazbo, pridobljeno po študijskih programih za pridobitev izobrazbe druge stopnje, oziroma raven izobrazbe, pridobljeno po študijskih programih, ki v skladu z zakonom ustreza izobrazbi druge stopnje, ter izpolnjuje druge pogoje za učitelja, vzgojitelja ali svetovalnega delavca v zavodu, domu za učence ali dijaškem domu, v katerem bo opravljal funkcijo ravnatelja, ima najmanj pet let delovnih izkušenj v vzgoji in izobraževanju ter ima naziv svetnik ali svetovalec oziroma najmanj pet let naziv mentor in opravljen ravnateljski izpit (53. člen).

Za ravnatelja višje strokovne šole je lahko imenovana oseba, ki ima veljaven naziv predavatelja višje šole in najmanj pet let delovnih izkušenj v vzgoji in izobraževanju (53. člen ZOFVI).

Kljub temu, da je kot pogoj za imenovanje ravnatelja določen opravljen ravnateljski izpit, je za ravnatelja lahko imenovan tudi kandidat, ki nima ravnateljskega izpita, mora pa si ga pridobiti najkasneje v enem letu po začetku mandata, če ravnatelj ravnateljskega izpita ne opravi v navedenem roku mu preneha mandat po zakonu (53. člen ZOFVI).

Za direktorja javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda je, v skladu z ZOFVI, lahko imenovan, kdor ima izobrazbo, pridobljeno po študijskih programih za pridobitev izobrazbe druge stopnje, oziroma raven izobrazbe, pridobljeno po študijskih programih, ki v skladu z zakonom ustreza izobrazbi druge stopnje, najmanj pet let delovnih izkušenj in opravljen ravnateljski izpit (55. člen). Nadalje ZOFVI določa, da je za direktorja lahko imenovana oseba, ki ima veljaven naziv predavatelja višje šole in najmanj pet let delovnih izkušenj v vzgoji in izobraževanju (53. člen).

ZOFVI določa dodaten pogoj, in sicer prepoved sklepanja delovnega razmerja za osebo, ki:

- je bila pravnomočno obsojena zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot šest mesecev; delodajalec tej osebi odpove pogodbo o zaposlitvi iz krivdnih razlogov oziroma iz krivdnih razlogov odpove drugo pogodbo, na podlagi katere oseba opravlja delo;
- je bila pravnomočno obsojena zaradi kaznivega dejanja zoper spolno nedotakljivost; ta oseba, ne more skleniti pogodbe o zaposlitvi na področju vzgoje in izobraževanja (107a. člen).

ZIO določa pogoje za imenovanje direktorja, pomočnika direktorja, ravnatelja oziroma vodjo enote organizacije za izobraževanje odraslih, in sicer navedeni morajo imeti visokošolsko izobrazbo, pedagoško-andragoško izobrazbo, strokovni izpit in

najmanj pet let delovnih izkušenj, od tega najmanj tri leta v izobraževanju odraslih (16. člen).

Za dekana članice univerze oziroma samostojnega visokošolskega zavoda je lahko imenovan, kdor je na njem zaposlen kot visokošolski učitelj (24. člen ZVis).

Za direktorja članice univerze ali samostojnega visokošolskega zavoda je lahko imenovan, kdor ima najmanj visokošolsko izobrazbo (24. člen ZVis).

Področni predpisi o delovanju zavodov niso enotni glede zahtevanih pogojev za imenovanje poslovodnega organa. Nekateri omogočajo, da se zahtevani pogoji določijo v aktu o ustanovitvi oziroma statutu zavoda. Dobro je, da so zahtevani pogoji čim bolj izrecno določeni, še posebej, če želimo na mestu direktorja osebo, ki ustreza glede strokovnosti in sposobnosti. Prav tako je dobro, da se kot kriterij upošteva ustrezen nivo poznavanja področja delovanja posameznega javnega zavoda, kar pa ne vsebujejo vsi obravnavani predpisi.

Na tem mestu velja omeniti delovanje Kadrovsko-akreditacijskih svetov (KAS), ki jih je Vlada Republike Slovenije ustanovila v okviru Ministrstva za šolstvo in šport (KAS MŠŠ), Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve (KAS MDDSZ) in Ministrstva za zdravje (KAS na področju zdravja), katerih namen je zagotoviti, da bodo v organe upravljanja javnih agencij, javnih zavodov in javne sklade imenovani kandidati, izbrani na podlagi njihovih izkušenj, strokovnih referenc, strokovnega znanja, sposobnosti in strokovnih izkušenj in pri katerih ni podan interesni konflikt. Po mojem mnenju bodo s svojim delovanjem prav gotovo doprinesli k izbiri kvalitetnih in strokovnih kadrov v organe upravljanja javnih zavodov.

Po vzoru navedenih KAS in Uradniškega sveta, ki je pristojen za imenovanje uradnikov na položaju v državnih organih, bi bilo prav zato potrebno razmišljati v smeri uvedbe posebne komisije oziroma sveta, ki bi skrbel za ugotavljanje ustreznosti in izbiro kandidatov tudi za direktorje javnih zavodov. Ta organ bi bil poleg izbire najbolj primernih kandidatov za direktorja, obenem pristojen tudi za podajanje predlogov za vzpostavitev sistematičnih pravnih pravil za izbiro najprimernejših kandidatov za direktorja javnega zavoda.

4.3.3 Mandatna doba poslovodnega organa javnega zavoda

Mandat direktorja javnega zavoda traja štiri leta, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi drugače določeno. Po preteku mandatne dobe je ista oseba lahko znova imenovana za direktorja (33. člen ZZ).

Direktor javnega zavoda na področju kulture je imenovan za dobo petih let, z možnostjo ponovnih imenovanj (36. člen ZUJIK).

Direktor splošne knjižnice ima petletni mandat (17. člen ZKnj-1).

Mandat generalnega direktorja RTV Slovenije traja štiri leta (21. člen ZRTVS-1).

Mandatna doba direktorja Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje je štiri leta (65. člen ZZZPB).

Mandat direktorja socialno varstvenega zavoda traja 5 let (56. člen ZSV).

Mandat ravnatelja traja pet let (53. člen ZOFVI). Ravno tako mandat direktorja javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda traja pet let. Če funkcijo direktorja opravlja ravnatelj ene izmed organizacijskih enot, se lahko z aktom o ustanovitvi določi tudi krajši mandat, vendar ne manj kot dve leti (55. člen ZOFVI).

Glede na to, da je možna drugačna ureditev trajanja mandata v področnem zakonu, je v nekaterih zakonih, kot je razvidno zgoraj, določen daljši, petletni mandat. Z izjemo ZOFVI, ki določa, da lahko funkcijo direktorja opravlja ravnatelj ene izmed organizacijskih enot za čas dve leti, noben področni zakon ne določa krajšega mandata od štirih let.

4.3.4 Pristojnosti in odgovornosti direktorja zavoda

Direktorji zavodov imajo v primerjavi z vodstvenimi delavci v upravnih organih in ostalih osebah javnega prava, v skladu s področnimi zakoni, poleg nalog vodenja in zastopanja zavoda, tudi vrsto specifičnih nalog in pristojnosti, ki so urejene v področnih zakonih.

Po ZZ so temeljne naloge direktorja javnega zavoda organizacija, vodenje dela in poslovanje zavoda, ter predstavljanje in zastopanje zavoda ter odgovornost za zakonitost dela zavoda. Direktor vodi strokovno delo zavoda, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi glede na naravo dejavnosti in obseg dela na poslovodni funkciji določeno, da sta poslovodna funkcija in funkcija vodenja strokovnega dela zavoda ločeni. Direktor je odgovoren za strokovnost dela zavoda (31. člen). Statut oziroma pravila zavoda sprejme svet zavoda s soglasjem ustanovitelja. Druge splošne akte sprejme svet zavoda, če ni s statutom oziroma pravili zavoda določeno, da jih sprejme direktor (46. člen ZZ). Gre torej za vodstveno funkcijo, ki skrbi, da javni zavod kvalitetno opravlja svojo dejavnost v javnem interesu in se po svoji vlogi vodenja, zastopanja in koordiniranja dela približuje drugim poslovodstvenim organom v drugih pravnih osebah. Ne glede na to pa je potrebno poudariti, da glede njegovega položaja ZZ ne predvideva kakršnekoli (smiselne in subsidiarne) uporabe predpisov, ki urejajo gospodarske družbe, temveč sam celovito opredeljuje njegov položaj (Kerševan 2004, 8).

V osebah javnega prava pravice in dolžnosti delodajalca izvršuje poslovodni organ, direktor. Direktor zavoda, glede na določbo ZDR, v imenu delodajalca sklepa pogodbo o zaposlitvi z delavcem (prvi oziroma drugi odstavek 18. člena). ZZ tudi določa, da delovna razmerja, udeležba delavcev pri upravljanju in uresničevanje sindikalnih pravic delavcev v zavodih, se urejajo v skladu z zakonom in kolektivno pogodbo (5. člen).

Z ustavnega vidika je glede odgovornosti direktorja javnega zavoda pomembna ureditev 26. člena Ustave RS (v nadaljevanju URS). Na podlagi URS ima pravico do

povračila škode vsakdo, ki mu v zvezi z opravljanjem službe ali kakšne druge dejavnosti državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil s svojim protipravnim ravnanjem stori oseba ali organ, ki tako službo ali dejavnost opravlja. Oškodovanec ima pravico, da v skladu z zakonom zahteva povračilo tudi neposredno od tistega, ki mu je škodo povzročil (Tičar 2008, 73).

Zakonski vidiki odgovornosti direktorja (kar zajema tudi ravnatelje, dekane in rektorje, ter vse druge direktorje zavodov) kot zakonitega zastopnika javnega zavoda:

- Prekrškovno je direktor odgovoren kot zakoniti zastopnik javnega zavoda za morebitne prekrške, ki jih stori s svojim delom ali v zvezi s svojim delom. Prekrški so opredeljeni v kazenskih določbah različnih zakonov, ki zavezujejo javni zavod. Takšne določbe vsebuje na primer Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) idr.
- Kazenskopravno je direktor odgovoren za eventualna kazniva dejanja, ki jih lahko stori s svojim delom naklepno ali iz malomarnosti. To vsebinsko ureja Kazenski zakonik Republike Slovenije (KZ).
- Kontraktno-civilnopravno je direktor odgovoren za neizpolnjena ali nepravilno izpolnjena pogodbeno razmerja, ki jih je sklenil v imenu in za račun javnega zavoda kot njen zakoniti zastopnik. To ureja Obligacijski zakonik (OZ).
- Kvazikontraktno in deliktno civilnopravno je direktor odgovoren za pravne posledice razmerij, ki lahko nastanejo v zvezi z nepogodbenimi obligacijskimi razmerji javnega zavoda (kondicije, gestije, verzije) ali v zvezi z nepogodbenimi, odškodninskimi (deliktnimi) obveznostmi. Tudi to ureja OZ. Po splošnih načelih OZ (131. in 132. člen) je tisti, ki povzroči drugemu škodo, dolžan to povrniti, če ne dokaže, da je škoda nastala brez njegove krivde. To je subjektivna odgovornost vezana na krivdo. Za škodo ne glede na krivdo pa se odgovarja samo v z zakonom določenih primerih. To pa je objektivna odgovornost, ki jo mora kot tako opredeliti posebni zakon. Škoda je zmanjšanje premoženja (navadna škoda), preprečitev povečanja premoženja (izgubljeni dobiček), pa tudi povzročitev telesnih ali duševnih bolečin ali strahu drugemu ter okrnitev ugleda pravne osebe (nepremoženjska škoda).
- Delovno in uslužbenskoppravno je direktor odgovoren napram zaposlenim v javnem zavodu kot delodajalec, nato pa tudi subjektivno kot delavec za eventualne disciplinske ali delovnopravne nepravilnosti. To urejajo ZDR, delno pa tudi ZJU ter veljavne kolektivne pogodbe in podzakonski akti.
- Finančnopravno je direktor kot zakoniti zastopnik odgovoren za morebitno nezakonito finančno poslovanje javnega zavoda. To ureja Zakon o finančnem poslovanju podjetij (ZFPPOD), pa tudi drugi predpisi o javnih financah, javnem računovodstvu ter finančnem nadzorstvu.

- Nenazadnje je v okviru načela zakonitosti direktor odgovoren tudi za smotrnost delovanja javnega zavoda, kar ugotavlja Računsko sodišče RS v skladu s predpisi o Računskem sodišču RS ipd (Tičar 2008, 73–74).

V nadaljevanju navajam določbe zakonov s področja urejanja delovanja zavodov, pristojnosti in odgovornosti njihovih direktorjev.

Pristojnosti in odgovornosti direktorja javnega zavoda na področju kulture

Javni zavod na področju kulture zastopa, predstavlja in vodi direktor, organizira delo javnega zavoda, sprejema akt o sistemizaciji delovnih mest, sprejema druge akte, ki urejajo pomembna vprašanja v zvezi z delovanjem javnega zavoda in opravlja še druge naloge v skladu z zakonom in ustanovitvenim aktom. Direktor javnega zavoda na področju kulture mora poročati ustanovitelju in svetu o zadevah, ki lahko pomembno vplivajo na delovanje javnega zavoda, pri vodenju poslov mora ravnati z javnimi sredstvi s skrbnostjo vestnega gospodarstvenika (34. in 35. člen ZUJIK). Svet javnega zavoda na področju kulture, ocenjuje delo direktorja (42. člen).

ZKnj-1 ne določa pristojnosti direktorja. Glede odgovornosti, zakon v kazenskih določbah (65. člen) določa denarne kazni za storjen prekršek odgovorne oseba knjižnice, če krši pravico uporabnika do brezplačnih osnovnih storitev in če začne z izvajanjem knjižnične dejavnosti brez pravnomočne odločbe o izpolnjevanju pogojev za izvajanje te dejavnosti oziroma pred vpisom v sodni register (zadnji odstavek 36. člena).

Naloge in pristojnosti generalnega direktorja RTV Slovenije so naslednje: vodenje strokovno programskega dela javnega zavoda RTV Slovenija, organiziranje in vodenje dela ter poslovanje javnega zavoda RTV Slovenija, predstavljanje in zastopanje javnega zavoda RTV Slovenija, odgovornost za zakonitost dela javnega zavoda RTV Slovenija, vodenje socialnega dialoga s predstavniki reprezentativnih sindikatov v javnem zavodu ter sklepanje posebne kolektivne pogodbe javnega zavoda RTV Slovenija in je eden od podpisnikov Kolektivne pogodbe za poklicne novinarje na strani delodajalcev, opravljanje drugih nalog, ki jih določa zakon ali statut (22. člen ZRTVS-1).

Generalni direktor RTV Slovenije na osnovi javnega razpisa in po pridobitvi predhodnega soglasja Programskega sveta imenuje direktorja radia in direktorja televizije (21. člen ZRTVS-1). Generalni direktor imenuje in razrešuje tudi odgovorne urednike programov, na predlog direktorja radia oziroma televizije, ki za ta mesta izvedeta javne razpise. Generalni direktor imenuje in razrešuje tudi druge vodstvene delavce, ki jih določa statut. Generalni direktor RTV Slovenija mora najpozneje v 15 dneh po svojem imenovanju razpisati mesti direktorja radia in direktorja televizije (50. člen ZRTVS-1).

Pristojnosti in odgovornosti direktorja javnega zavoda na področju kmetijstva in gozdarstva

Direktor Zavoda za gozdove Slovenije organizira, vodi zastopa delo ter poslovanje zavoda, predstavlja in zastopa zavod. Direktor Zavoda za gozdove Slovenije je odgovoren za zakonitost dela zavoda (61. člen ZG).

ZKL – UPB1 ne določa pristojnosti in odgovornosti direktorja Kobilarne Lipica.

Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije vodi in zastopa direktor sklada (6. člen ZSKZ). Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije je za svoje delo odgovoren Vladi RS in ji o svojem delu poroča najmanj enkrat letno. Delo sklada nadzirata ministrstvo, pristojno za kmetijstvo in gozdarstvo, ter ministrstvo pristojno za finance (9. člen).

Pristojnosti in odgovornosti direktorja javnega zavoda na področju okolja

Direktor zavoda za varstvo narave organizira in vodi delo ter poslovanje zavoda, predstavlja in zastopa zavod (122. člen ZON). O načinu razpolaganja s presežkom prihodkov nad odhodki, na predlog direktorja odloča svet zavoda in v soglasju z ustanoviteljem (127. člen). Direktor zavoda za varstvo narave je odgovoren za zakonitost dela zavoda (122. člen).

Direktor javnega zavoda Park škocjanske jame organizira in vodi strokovno delo, delo in poslovanje zavoda, predstavlja in zastopa javni zavod. Direktor javnega zavoda Park Škocjanske jame je odgovoren za zakonitost in strokovnost dela javnega zavoda (21. člen ZRPSJ).

ZSRib v 46. členu navaja, da se pristojnosti organov zavoda za ribištvo Slovenije, med katere sodi tudi direktor, določijo s statutom zavoda.

Pristojnosti in odgovornosti direktorja javnega zavoda na področju socialnega varstva

Generalni direktor ZPIZ organizira in vodi delo in poslovanje zavoda, predstavlja in zastopa zavod in je odgovoren za zakonitost dela zavoda (268. člen ZPIZ-1). Generalni direktor ZPIZ-a je odgovoren za zakonitost dela zavoda (268. člen ZPIZ-1).

Edino pristojnost, ki jo direktorju Zavoda za zaposlovanje določa ZZZPB je ta, da slednji, po predhodnem mnenju upravnega odbora zavoda, predpiše vsebino, pogoje in način opravljanja strokovnega izpita na področju zaposlovanja in zavarovanja za primer brezposelnosti za delavce, ki izvajajo strokovne naloge, ki se nanašajo na zaposlovanje, zavarovanje za primer brezposelnosti, izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja in štipendiranja (66a. člen).

O pristojnosti direktorja socialno varstvenega zavoda ZSV določa le, da strokovno delo in poslovanje organizira in vodi direktor (56. člen).

Pristojnosti in odgovornosti direktorja javnega zavoda na področju zdravstva

Zakoni, ki urejajo področje zdravstva, ne določajo nalog in pristojnosti direktorjev zdravstvenih ustanov, kar velja tudi za ZZVZZ, ki ne določa pristojnosti direktorja Zavoda za zdravstveno zavarovanje.

Zakon o duševnem zdravju (ZDZdr),⁸¹ sicer ne ureja podrobno statusnega položaja direktorja psihiatrične bolnišnice, je pa izredno specifičen glede njegovih pristojnosti, ki zahtevajo povsem strokovne odločitve.

Pristojnosti in odgovornosti ravnatelja vzgojno-izobraževalnega zavoda

Ravnatelj organizira, načrtuje in vodi delo vrtca oziroma šole, vodi delo vzgojiteljskega, učiteljskega in predavateljskega zbora, zastopa in predstavlja vrtec oziroma šolo in je odgovoren za zakonitost dela, določa sistemizacijo delovnih mest, odloča o sklepanju delovnih razmerij in o disciplinski odgovornosti delavcev in opravlja druge naloge v skladu z zakoni in drugimi predpisi (49. člen ZOFVI).

Ravnatelj šole določi sistemizacijo delovnih mest, na podlagi normativov in standardov za šolo, v soglasju s šolsko upravo na območju katere ima šola sedež, za vrtec pa ravnatelj v soglasju z ustanoviteljem (108. člen ZOFVI).

V pristojnosti ravnatelja javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda je tudi reševanje presežkov (116. člen ZOFVI).

Za naloge, ki jih ravnatelju določa ZOFVI, je ravnatelj po samem zakonu (ex lege) tudi pravno odgovoren. Ravnatelj je odgovoren dvojno: (1) subjektivno ali krivdno za svoje delo in (2) v določenih primerih objektivno ali nekrivdno za delovanje pravne osebe, ki jo vodi. Ravnatelj lahko za opravljanje posameznih nalog iz svoje pristojnosti in za nadomeščanje v času odsotnosti pisno pooblasti delavca javnega vrtca oziroma šole (49. člen ZOFVI). Vendar se v tem primeru ne izogne objektivni odgovornosti za delo zavoda, saj je po zakonu le ravnatelj zakoniti zastopnik javnega zavoda (Tičar 2007a, 47).

Z globo 150 do 1.000 evrov se kaznuje ravnatelj oziroma direktor, ki ne odpravi pomanjkljivosti pri izvrševanju svojih pristojnosti, ugotovljenih z inšpekcijsko odločbo (136a. člen ZOFVI).

ZVSI v 11. členu določa, da je direktor pedagoški vodja in poslovodni organ, zastopa in predstavlja šolo, je odgovoren za kakovost in zakonitost dela, določa sistemizacijo delovnih mest, skrbi in odgovarja za finančno poslovanje šole, določa plačo zaposlenim ter opravlja druge naloge, v skladu s tem zakonom. Direktor oziroma ravnatelj vodi predavateljski zbor, ki ga sestavljajo predavatelji šole (12. člen ZVSI).

⁸¹ Uradni list RS, št. 77/2008.

Pristojnosti in odgovornosti poslovodnih organov visokošolskega zavoda

Rektor vodi, predstavlja in zastopa univerzo ter opravlja druge naloge v skladu z zakonom, drugimi predpisi ter splošnimi akti univerze. Rektor skrbi in odgovarja za zakonitost dela univerze in za izvrševanje njenih obveznosti, določenih z zakonom, drugimi predpisi ter splošnimi akti univerze (23. člen ZVis).

Dekan vodi, zastopa in predstavlja članico univerze. Je strokovni in hkrati poslovodni vodja članice in opravlja druge naloge v skladu z zakonom, drugimi predpisi, tem statutom ali drugimi splošnimi akti univerze. Po svoji funkciji je član senata. Dekan oziroma direktor članice univerze ima pooblastila in odgovornosti v skladu z ustanovitvenim aktom. Dekan oziroma direktor članice univerze skrbi in odgovarja za zakonitost dela članice (24. člen ZVis).

Pristojnosti glavnega tajnika univerze in pristojnosti direktorja visokošolskega zavoda, zakon ne določa.

4.4 Sklenitev pogodbe o zaposlitvi za direktorja osebe javnega prava

Pri sklepanju pogodbe o zaposlitvi za direktorje (predsednike, ravnatelje, tajnike ipd.) javnih zavodov, javnih gospodarskih zavodov, javnih agencij in javnih skladov, velja širša svoboda, kot za položajne direktorje državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Pogodbena volja drugih direktorjev (direktorjev organov v sestavi, generalnih direktorjev direktorats, načelnikov upravnih enot, direktorjev občinskih uprav ipd.) v državni upravi in lokalni samoupravi je namreč bolj podrejena delodajalcu, kar je razvidno predvsem iz 13. točke 53. člena ZJU, ki določa, da mora pogodba o zaposlitvi javnega uslužbenca vsebovati navedbo, da lahko posamezne sestavine pogodbe delodajalec enostransko spreminja v skladu z zakonom. Delodajalec je torej močnejša pogodbena stranka, ki ima zakonsko pooblastilo za enostransko urejanje pogodbenega razmerja (Tičar 2006, 25).

Če poslovodna oseba sklene pogodbo o zaposlitvi, ima poslovodna oseba dvojno vlogo, enkrat nastopa kot zastopnik in oseba, ki vodi posle družbe (statusno pravni položaj po Zakonu o gospodarski družbah in drugič kot delavec (delovnopravni položaj) po prvem odstavku 5. člena ZDR (Korpič - Hrovat 2008, 276). ZDR določa, da kadar se sklepa pogodba o zaposlitvi s poslovodno osebo, nastopa v imenu delodajalca organ, določen z zakonom, aktom o ustanovitvi ali statutom, če tega ni, pa lastnik. Kadar se sklepa pogodba o zaposlitvi s poslovodno osebo v času ustanavljanja delodajalca, nastopa v imenu delodajalca ustanovitelj (18. člen).

Temelj razmerja direktorja javnega zavoda z javnim zavodom je pogodba o zaposlitvi, sklenjena skladno z zakonom o delovnih razmerjih. Druge oblike pogodbenih razmerij med javnim zavodom in direktorjem zakonsko niso predvidene, tako, da je sklepanje pogodb civilnega prava (npr. poslovodskih pogodb) kot nadomestilo pogodbe

o zaposlitvi, pravno sporno (Kerševan 2004, 8). Iz ZZ je razvidno, da je direktor javnega zavoda v javnem zavodu v delovnem razmerju, saj lahko prizadeta oseba v primeru kršitve pravil razpisa pri zaposlovanju direktorja vloži tožbo bodisi na upravno sodišče, bodisi na sodišče, pristojno za delovne spore (Kerševan 2004, 8).

Zakonski predpisi, ki sploh vsebujejo določbe o načinu sklenitvi delovnega razmerja s poslovodno osebo so naslednji: ZUJIK v 42. člen določa, da svet javnega zavoda na področju kulture sklepa pogodbo o zaposlitvi z direktorjem javnega zavoda; nadalje ZZavar določa, da direktor Agencije za zavarovalni nadzor opravlja svojo funkcijo na podlagi pogodbe o zaposlitvi z Agencijo za zavarovalni nadzor (259. člen); ravno tako direktor Agencije za trg vrednostnih papirjev svojo funkcijo opravlja na podlagi pogodbe o zaposlitvi z Agencijo (476. člen ZTFI).

4.5 Pravice iz delovnega razmerja za direktorja osebe javnega prava

Področni zakoni ne vsebujejo določil o pravicah iz delovnega razmerja za direktorje oseb javnega prava, izjema je le ZUJIK, ki določa, da direktor javnega zavoda na področju kulture sklene delovno razmerje za določen čas, za čas trajanja mandata. Delavca, ki je bil pred imenovanjem za direktorja zaposlen v istem javnem zavodu za nedoločen čas, se po prenehanju funkcije premesti v skladu s sistemizacijo delovnih mest in kadrovskim načrtom na prosto delovno mesto, ki ustreza njegovi strokovni izobrazbi in za katero izpolnjuje predpisane pogoje. Pravice in dolžnosti delodajalca v razmerju do direktorja javnega zavoda, izvaja svet zavoda, ki sklepa pogodbe o zaposlitvi (50. člen).

Glede na to, da posamezni področni zakon, ki sicer urejajo pravni status direktorja osebe javnega prava, natančneje ne obravnavajo pravice direktorjev, ki jim pripadajo iz naslova delovnega razmerja, se za njih uporabljajo določbe prvega dela ZJU in ZDR.

4.5.1 Odpravnine

Z vidika posledic prenehanja pogodbe o zaposlitvi velja za direktorje v zasebnem sektorju, da so ti generalno upravičeni do odpravnine, ki jo dispozitivno ureja Zakon o gospodarskih družbah. Predpis, ki ureja to materijo za direktorje v javnem sektorju, je Zakon o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov. Direktorji v javnem sektorju so do odpravnine ob prenehanju funkcije upravičeni le, če je tako določeno v njihovih pogodbah o zaposlitvi in če posebni predpisi to izrecno dopuščajo. Svobodna pogodbeno volja delodajalca in delavca pri sklepanju pogodbe o zaposlitvi, kjer se pogodbeni stranki dogovorita o višini odpravnine, je v javnem sektorju zakonsko regulirana s kogentimi predpisi in ne sme posegati v javno finančna sredstva preko zakonskih okvirjev (Tičar 2006, 24).

4.5.2 Izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje

Področni predpisi izrecno ne določajo možnost izobraževanja za direktorje, z izjemo ZOFVI, ki določa, da se za izobraževanje in usposabljanje ravnateljev vzgojno-izobraževalnih zavodov in kandidatov za ravnatelje vlada, ustanovi šola za ravnatelje. Program šole za ravnatelje in vsebino ravnateljskega izpita določi minister na predlog Strokovnega sveta Republike Slovenije za splošno izobraževanje. Za ravnateljski izpit se lahko prizna tudi opravljen podiplomski študijski program, za katerega Strokovni svet Republike Slovenije za splošno izobraževanje ugotovi, da zagotavlja znanja, določena za ravnateljski izpit. Šola za ravnatelje enkrat letno objavi razpis za vpis in določi roke za opravljanje ravnateljskega izpita. Postopek razpisa in vpisa določi minister (106. člen ZOFVI). V 38. členu ZVrt je opredeljeno, da se iz sredstev državnega proračuna zagotavljajo tudi sredstva za šolo za ravnatelje.

4.6 Razveljavitev pogodbe o zaposlitvi v primeru nezakonnosti

Razveljavitev pogodbe o zaposlitvi direktorja osebe javnega prava področni zakoni ne določajo izrecno, z izjemo ZJA, ki določa, da odločbo o izbiri kandidata, akt o imenovanju in pogodba o zaposlitvi se razveljavijo, če oseba v trenutku izbire ni izpolnjevala pogojev za imenovanje za direktorja javne agencije ali če je bilo imenovanje izvedeno brez javnega natečaja. Glede razveljavitve pogodbe ZJA napotuje na uporabo določb ZJU (74. do 77. člen). Pogodba o zaposlitvi, odločba o imenovanju v naziv in aneks k pogodbi o zaposlitvi oziroma sklep o premestitvi se razveljavi, če javni uslužbenec ne izpolnjuje pogojev za delovno mesto oziroma, če pred sklenitvijo pogodbe ni bil izveden predpisan postopek javnega natečaja. Pogodba se razveljavi s sklepom. ZJA določa, da o razveljavitvi odloča ustrezna komisija za pritožbe, ustanovljena na podlagi ZJU (22. člen ZJA). Če so ustanovitelj javne agencije država in lokalne skupnosti, je pristojna komisija za pritožbe, ki deluje pri vladi. Navedena določba pa je v nasprotju s 35. členom ZJU, saj se mesto direktorja uvršča med t. i. položaje, ki so uradniška delovna mesta, na katerih se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organiziranjem dela v organu. Komisija za pritožbe ni pristojna za odločanje o sporih v zvezi s pridobitvijo ali izgubo položaja, ne glede na to, da so določeni javni in interni natečaji in da gre za uradniška delovna mesta, na katerih opravljajo uradniki na položaju svoje naloge v uradniškem nazivu (Čater 2004, 141).

4.7 Nezdržljivost položaja direktorja osebe javnega prava

Definicija nezdržljivosti funkcije s pridobitno dejavnostjo v slovenskem pravnem redu je navedena že v poglavju 3.9. Nezdržljivost funkcije.

4.7.1 Nezdržljivost položaja direktorja javne agencije

Glede direktorja Agencije za energijo, EZ pred imenovanjem določa pogoj, da kandidat ne sme biti zaposlen ali opravljati kakršnegakoli dela v organizacijah, ki opravljajo katero od energetske dejavnosti in ne sme imeti nobene funkcije v takih organizacijah. Direktor Agencije za energijo, njegov zakonec ali izvenzakonski partner ter sorodnik v ravni vrsti do vključno drugega kolena ne sme imeti lastniških deležev v organizaciji, ki opravlja energetske dejavnosti ali v organizaciji, ki ima lastniški delež v taki organizaciji. Iz te določbe so izvzeti lastniški deleži, pridobljeni z lastniškimi certifikati v postopku lastniškega preoblikovanja družbene lastnine (83. člen).

Direktor Agencije za pošto in elektronske komunikacije in njegovi namestniki, njihov zakonec, zunajzakonski partner ali partnerica ali partner v skladu z zakonom, ki ureja istospolno partnersko skupnost, ter sorodnik v ravni vrsti do vključno drugega kolena, ne smejo sami kot fizične osebe opravljati dejavnosti s področja urejanja iz pristojnosti agencije ali biti člani upravnega ali nadzornega organa organizacije, ki opravlja dejavnost s področja urejanja iz pristojnosti agencije, in ne smejo imeti lastniških deležev v organizacijah, ki opravljajo dejavnost, ki je neposredno predmet urejanja iz pristojnosti agencije, ali v organizacijah, ki imajo lastniški delež v takih organizacijah (116. člen ZEKom).

Funkcija direktorja Agencije za javni nadzor nad revidiranjem in člana strokovnega sveta ni združljiva s funkcijo člana v organih vodenja in nadzora banke, zavarovalnice, borzno-posredniške družbe, družbe za upravljanje ter v vseh ostalih gospodarskih družbah, ki so zavezane k obvezni reviziji, s funkcijo v organih političnih strank, v državnih organih, organih lokalnih skupnosti, z opravljanjem pridobitne dejavnosti, razen pedagoškega in znanstveno-raziskovalnega dela, če je ta dejavnost bila nezdržljiva z opravljanjem neodvisnega javnega nadzora nad revidiranjem. Z dnem imenovanja direktorju prenehajo navedene funkcije. Najpozneje v treh mesecih od dneva imenovanja mora direktor prenehati z opravljanjem navedenih funkcij, če tega ne stori, mu preneha funkcija (21. člen ZRev-2).

Direktor Agencije za zavarovalni nadzor ne sme biti pogodbeno vezan, zaposlen ali imeti lastniških deležev pravnih oseb, ki jim Agencija za zavarovalni nadzor izdaja dovoljenje oziroma soglasje za poslovanje, in ne sme imeti funkcije v organih političnih strank (259. člen ZZavar).

Direktor Agencije Javne agencije za zdravila in medicinske pripomočke ne sme biti zaposlen ali opravljati kakršnegakoli dela v organizacijah, ki opravljajo katero od pridobitnih dejavnosti s področja zdravil in medicinskih pripomočkov, in ne sme imeti nobene funkcije v takih organizacijah (112. člen ZZdr-1).

Funkcija direktorja Agencije za trg vrednostnih papirjev ni združljiva:

- s funkcijo člana organa vodenja ali nadzora borzno-posredniške družbe, banke, družbe za upravljanje, izdajatelja, s finančnimi instrumenti katerega se trguje na borznem trgu, ali druge osebe, ki mora za opravljanje svojih storitev ali poslov po tem ali drugem zakonu pridobiti dovoljenje agencije;
- če ima oseba skupaj z osebami, ki so z njo povezane na način, kvalificirani delež v pravni osebi;
- s funkcijami v organih političnih strank, državnih organih, organih lokalnih skupnosti,
- z opravljanjem druge pridobitne dejavnosti, razen znanstvenoraziskovalnega dela, če je ta dejavnost v nasprotju z interesi agencije;

z opravljanjem drugega dela ali dejavnosti, ki bi lahko vplivala na njeno neodvisnost ali bi lahko bila v nasprotju z interesi agencije (476. člen ZTFI).

Direktor agencije za trg vrednostnih papirjev lahko po imenovanju nastopi svojo funkcijo šele, ko svoj položaj uskladi s prvo in drugo alinejo zgoraj. Direktor agencije mora svoj položaj uskladiti s prvo in drugo alinejo zgoraj, v treh mesecih po imenovanju, v nasprotnem primeru s potekom tega roka sklep Vlade Republike Slovenije o imenovanju preneha veljati (ibid).

Nezdružljivost za direktorje javnih agencij v področnih zakonih je podrobno urejena, kar je pozitivno, saj tako ni možnosti različnih interpretacij v primeru zlorab. Žal za ostala področja, kot je področje pravnega statusa direktorja javnih zavodov in javnih skladov, kjer take določbe sploh ni zaslediti, nezdružljivost ni tako dobro urejena, kot sledi v nadaljevanju.

4.7.2 Pravna ureditev nezdružljivosti za direktorja javnega zavoda

V Programski svet RTV Slovenije ne morejo biti izvoljene oziroma imenovane osebe, ki so ob imenovanju ali v obdobju petih let pred imenovanjem bile (poleg oseb, navaja) osebe na položajih: generalni direktor, generalni sekretar, predstojniki organov v sestavi in vladnih služb, direktorji direktoriatov in organov v sestavi, načelniki upravnih enot ter direktorji oziroma tajniki občinske uprave (17. člen ZRTVS-1).

Kandidat za generalnega direktorja RTV Slovenije ne sme imeti lastniških deležev ali trajnih pogodbenih stikov s pravnimi osebami, ki poslovno sodelujejo z RTV Slovenija (50. člen ZRTVS-1).

Delavci javnega zavoda na področju kulture, ki so v delovnem razmerju za poln delovni čas, ne smejo brez soglasja delodajalca za svoj ali tuj račun opravljati del ali sklepati poslov, ki sodijo v dejavnost, zaradi katere je javni zavod ustanovljen. Za izdajo soglasja direktorju je pristojen svet javnega zavoda. Opravljanje omenjenih del brez soglasja delodajalca pomeni disciplinsko kršitev obveznosti iz delovnega razmerja (53. člen ZUJIK).

Določba ZOFVI, ki ureja sestavo sveta, navaja, da oseba, ki opravlja funkcijo direktorja, ravnatelja oziroma pomočnika ravnatelja, v javnem vzgojno-izobraževalnem zavodu oziroma organizacijski enoti vzgojno-izobraževalnega zavoda ne morejo voliti in biti izvoljeni oziroma imenovani v svet (46. člen).

ZVis v 51. členu določa, da v akreditacijski senat ne smejo biti imenovani rektorji in prorektorji univerz, dekani, prodekani in direktorji članic univerz oziroma samostojnih visokošolskih zavodov ali drugih organizacij z dejavnostjo visokošolskega izobraževanja. V evalvacijski senat ne smejo biti imenovani rektorji in prorektorji univerz, dekani, prodekani in direktorji članic univerz oziroma samostojnih visokošolskih zavodov ali drugih organizacij z dejavnostjo visokošolskega izobraževanja in ravnatelji oziroma direktorji višjih strokovnih šol. V habilitacijski senat ne smejo biti imenovani rektorji in prorektorji univerz oziroma dekani samostojnih visokošolskih zavodov ali direktorji drugih organizacij z dejavnostjo visokošolskega izobraževanja.

4.8 Sklep na koncu poglavja

Zakonski predpisi bolj ali manj podrobno urejajo pravni status oseb javnega prava, njihovih organov upravljanja in vodstvenih oseb. Analiza in primerjava pravne ureditve oseb javnega prava in njihovih organov je pokazala, da pravna ureditev ni enotna in dosledna. Neenotnost obstaja predvsem glede ureditve razmerij med posameznimi organi osebe javnega prava, kakor tudi pri ureditvi pravnega statusa direktorja osebe javnega prava. V nadaljevanju navajam najbolj bistvene ugotovitve.

Glede pravne ureditve in razmerij med organi obravnavanih javnih agencij izstopa določba ZJA, da ustanovitelj imenuje direktorja javne agencije in člane sveta, tako je direktor za svoje delo odgovoren pristojnemu ministru in vladi. S tem je zakonodajalec zmanjšal pomembnost vloge sveta agencija pri upravljanju javne agencije. Vseeno pa je svet agencije tisti, ki daje direktorju javne agencije navodila in usmeritve za delo.

Glede imenovanja direktorja je posebnost imenovanje direktorja javne agencije, saj se slednji imenuje v skladu z ZJU, kar pomeni, da postopek izbire izvede Uradniški svet. Izbira direktorja javne agencije, v okviru uradniškega sveta, zato predstavlja odmik od ureditve, ki velja za ostale direktorje oseb javnega prava (posredne proračunske uporabnike), saj imenovanje direktorjev ostalih oseb javnega prava, ki jih obravnavam v nalogi, ne poteka v skladu s tem določilom.

Na področju ureditve delovanja javnih skladov je zakonodaja zagotovo najbolj pomanjkljiva. Pod imenom sklad poslujejo tudi gospodarske družbe in javni zavodi (npr. Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov), vendar za njih ne veljajo določbe ZJS. Najbolj izstopajoča posebnost ureditve javnih skladov, v primerjavi z drugimi obravnavanimi osebami javnega prava, je določba ZJS, da mora biti vsaj en član nadzornega sveta, ki ga ustanovi Republika Slovenija, funkcionar ali javni uslužbenec

ministrstva, pristojnega za finance. Druge osebe javnega prava imajo prav tako v svetu predstavnika ustanovitelja, vendar zakon izrecno ne določa, da je to uslužbenec ali funkcionar ministrstva za finance.

Pravna ureditev področja delovanja javnih zavodov je bistveno obsežnejša od delovanja ostalih oseb javnega prava, kar je razumljivo, saj področje delovanja zavodov predstavlja največji delež javnega sektorja.

ZZ kot splošni zakon, ki ureja delovanje zavodov, upravljanje zavodov, imenovanje in razrešitev direktorja, dovoljuje tudi specifične ureditve v področnem zakonu ali ustanovitvenem aktu, zato ni nenavadno oziroma slabo, da obstajajo razlike med ureditvami po različnih področjih glede upravljanja zavoda, imenovanju in razrešitvi direktorja, kar je razvidno tudi iz navedenih določb. Še posebej so razlike očitne med primerjavo pravnega statusa direktorja javnega zavoda po posameznih področjih, obstajajo pa tudi odstopanja znotraj istega področja. Izstopajo predvsem ureditve upravljanja javnih zavodov na področju kulture, javni zavod RTV, ZZZS, ZPIZ in Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov, zavodov na področju vzgoje in izobraževanja ter visokošolskega izobraževanja.

Na podlagi analize področnih predpisov delovanja zavodov ugotavljam, da določbe nikakor niso enotne, kar domnevno lahko izhaja iz dejstva, da se posamezni predpisi pripravljajo po različnih področjih, po posameznih resornih ministrstvih (npr. Ministrstvo za šolstvo in šport, Ministrstvo za kulturo itd.). Prav zato bi bilo v prihodnosti morda pri pripravi zakonskih predlogov uskladiti določbe, vsaj po posameznih področjih in za vsako področje posebej zavzeti neko enotnost pri ureditvi statusa direktorja posameznega zavoda, saj je temelj ustanovitve javnih zavodov izvajanje javne službe.

V nadaljevanju navajam najbolj izstopajoče ugotovitve. Naj kot prvo izpostavim posebnost od zavodske ureditve, določbo ZUJIK, na podlagi katere lahko javni zavod, zaradi velikosti, namesto direktorja vodi uprava, ki jo sestavljajo predsednik in en član ali več članov. Nadalje ZUJIK določa, da ima lahko ustanovitelj na podlagi zakona večji ali manjši vpliv na odločanje v javnem zavodu na področju kulture. ZUJIK namreč določa, da direktorja imenuje ustanovitelj, prav tako določa, da svet javnega zavoda na področju kulture sestavljajo predstavniki ustanovitelja in predstavniki delavcev (en in največ do ene tretjine sveta). Lahko rečem, da si je ustanovitelj na ta način zagotovil prevladujoč vpliv na poslovanje javnega zavoda. Dobra stran ZUJIK je, da podrobno ureja pristojnosti direktorja, ki pa jih slednji deli s strokovnim svetom in svetom javnega zavoda.

Ravno tako izstopa ureditev imenovanja direktorja splošne knjižnice, ki je v pristojnosti sveta splošne knjižnice, ki pa mora pred imenovanjem pridobiti soglasje občin ustanoviteljic, ki imajo v lasti več, kot polovico soustanoviteljskega deleža in

mnenje občin, ki so na splošno knjižnico s pogodbo prenesle opravljanje te dejavnosti, ter mnenje strokovnih delavcev knjižnice.

Posebnost od zavodske ureditve predstavlja RTV s svojimi organi: generalnim direktorjem, nadzornim svetom in 29-članskim programskim svetom (sestavljajo ga predstavniki narodnih manjšin, člani SAZU, predstavniki verskih skupnosti, zaposleni, predstavniki političnih strank, 16 članov imenuje DZ na predlog gledalcev in poslušalcev, univerz, društev itd.), ki tudi imenuje generalnega direktorja. Nenavadna je določba zakona o RTV, ki določa nezdružljivost za položajne direktorje državnih organov in uprav lokalnih skupnosti, na podlagi katere ti ne morejo biti izvoljeni v programski svet RTV. Ta določba predstavlja nesistemsost pri ureditvi njihovega pravnega statusa, saj gre za zakon, ki ureja delovanje javnega zavoda RTV, posega pa v pravni status direktorjev v organih državne uprave in direktorjev uprav lokalnih skupnosti.

Ravno tako predstavlja posebnost na področju pravnega urejanja javnih zavodov, statusna ureditev Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov, ki ne glede na poimenovanje, posluje v skladu z zakonodajo, ki ureja delovanje javnih zavodov. Ne glede na splošno zavodsko ureditev, po kateri je imenovanje v pristojnosti ustanovitelja (vlade ali sveta lokalne skupnosti) ali sveta zavoda, direktorja Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov imenuje Državni zbor na predlog Vlade Republike Slovenije.

Posebna ureditev upravljanja je določena za Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, ki je zadolžen za upravljanje s prispevki ter na drugi strani za uresničevanje pravic iz tega naslova. Posebnost predstavlja sestava sveta zavoda, v katerem sedijo predstavniki sindikatov, delodajalcev, upokojencev, invalidov, kar je dobro, saj so tako zastopani interesi bodočih in sedanjih prejemnikov pokojnin.

Na področju zdravstva izstopa ureditev Zavoda za zdravstveno zavarovanje, ki ga upravlja skupščina, ki je sestavljena iz 45 članov, kar je predstavlja najštevilčnejši upravljavski organ na področju zavodskega delovanja, v katerem pa ni predstavnikov države, kot ustanovitelja. Posebnost je tudi upravni odbor (11 članov), ki je izvršilni organ skupščine in določba zakona, da direktorja ZZZZ imenuje skupščina zavoda, v soglasju z Državnim zborom.

Za javne zavode na področju izobraževanje (predšolska vzgoja, osnovne in srednje šole) se je izkazala ureditev organov kot enotna, saj so organi upravljanja, njihovo imenovanje in razrešitev, pogoji urejeni v enotnem zakonu (ZOFVI).

Ugotavljam, da pravna ureditev organov visokošolskih zavodov in njihova sestava predstavlja precejšen odklon od zavodske ureditve, na drugi strani pa zakon uresničuje načelo avtonomnosti tako, da ustanovitelj razen v upravnem odboru, nima svojih predstavnikov v drugih organih zavoda.

Prav tako izstopa ureditev, na podlagi katere je rektor izvoljen s strani vseh visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev, ki so na

univerzi zaposleni in tudi študentov in ne imenovan, kot je to urejeno za ostale direktorje javnem sektorju. Ustanovitelj univerze ne more vplivati na izvolitev rektorja, kar je pozitivno, saj se tako odraža avtonomija visokošolskih zavodov, ki izhaja iz določbe ZVis, da je univerza, znanstvenoraziskovalni, umetniški in izobraževalni visokošolski zavod s posebnim položajem. Avtonomnost velja tudi za imenovanje dekana, ki ga na predlog senata in strokovnega sveta, imenuje rektor. Odmik od navedene avtonomnosti in neodvisnosti visokošolskih zavodov, pa predstavlja določitev plače, saj delovno mesto rektorja, dekana in tajnika v plačni razred uvrsti pristojni minister.

Glede imenovanja obravnavanih direktorjev v javnem sektorju lahko ugotovim, da je edino imenovanja direktorjev javnih zavodov in javnih skladov urejeno brez posebnega organa, ki bi izvajal izbor najprimernejših kandidatov za direktorja. Konec 2008 je bil namreč ustanovljen Kadrovsko-akreditacijski svet, kot avtonomno strokovno svetovalno telo Vlade Republike Slovenije, ki sodeluje v postopku akreditacije in nominacije kandidatov za imenovanje za člane nadzornega sveta ali upravnega odbora družb, v katerih ima Republika Slovenija lastniški delež, ali javnih gospodarskih zavodov. Vendar je tudi ob tem potrebno razmisliti, ali bi bila takšna ureditev primerna za vsa področja delovanja javnih zavodov oziroma samo za tista področja, kjer ima država kot ustanovitelj interes za njihovo upravljanje.

5 PLAČNI SISTEM ZA DIREKTORJE V JAVNEM SEKTORJU

Cilj uveljavitve Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, ki ureja sistem plač funkcionarjev in javnih uslužbencev v javnem sektorju, je bil uvedba načel preglednosti in primerljivosti plačnega sistema ter splošnega načela preglednosti proračunskega trošenja, saj naj bi nov plačni sistem povečal obvladljivost tudi tega področja. Poleg tega naj bi ZSPJS določil skupne temelje sistema plač v javnem sektorju, uveljavitev načela enakega plačila za primerljive poklice v javnem sektorju in preglednost in primerljivost plačnih in poklicnih skupin v javnem sektorju ter stimulativen način nagrajevanja.⁸²

Nepregledna ureditev najvišjih plač v javnem sektorju in njihova drugačna dinamika naraščanja je posledično povzročala tudi neobvladljivost plač v javnem sektorju, še posebej ob dejstvu, da se določene skupine javnih uslužbencev zgledujejo po plačah določenih skupin funkcionarjev (plače zdravnikov in sodnikov, itd).

5.1 Zakon o sistemu plač v javnem sektorju

ZSPJS določa, da se javnemu uslužbencu, torej tudi direktorju v pogodbi o zaposlitvi, odločbi oziroma sklepu ne sme določiti plače v drugačni višini, kot je določena z zakonom, predpisi in drugimi akti, izdanimi na njihovi podlagi ter kolektivnimi pogodbami (3. člen).

Plača javnega uslužbenca je v skladu z ZSPJS sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov (5. člen). Zahtevnost delovnega mesta, naziva in funkcije je prvina za določanje osnovnih plač na plačni lestvici. Osnovna plača je tisti del plače za delo v polnem delovnem času in za pričakovane rezultate dela v posameznem mesecu.

7. člen ZSPJS, ki določa plačne skupine in plačne podskupine, kot že omenjeno v prejšnjih poglavjih določa direktorje, torej poslovodne organe v plačno skupino B, ravnatelje, direktorje in tajnike uvrsti v plačno podskupino B1.

Posebej je potrebno poudariti, da pravna ureditev plač za direktorje javnega sektorja velja tudi za:

- mesta strokovnih direktorjev oziroma strokovnih vodij,
- mesta namestnikov direktorjev in
- mesta članov uprav (npr. javnih skladov), če je uprava poslovodni organ osebe javnega prava, za katere velja Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Tičar 2006a, 350).

⁸² Predlog zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS), prva obravnava, EPA 414-III. Poročevalec Državnega zbora, 9/02 z dne 29. 1. 2002.

V primeru izplačevanja plač direktorjem v javnem sektorju je namreč ponovno relevantna le ureditev v 16. členu ZJU in v 3. členu ZSPJS, ki delodajalca omeujeta pri možnosti, da bi poslovodni osebi omogočil drugačno plačilo za delo, kot ga dopušča veljavna zakonodaja s kolektivnimi pogodbami (Tičar 2006, 23).

Osnovne plače direktorjev v javnem sektorju, zaposlenih pri neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikih ali proračuna lokalne skupnosti, upoštevaje zahtevnost delovnega mesta ter pomen proračunskega uporabnika, ki ga vodijo, se določijo z uvrstitvijo v plačni razred. Plačni razred za določitev osnovne plače ravnatelja, direktorja in tajnika pri proračunskih uporabnikih, katerih ustanovitelj je država, predpiše minister, pristojen za posamezno področje (11. člen ZSPJS).

Kot posebnost pravnega položaja direktorja v javnem sektorju opozorimo na določbo 16. člena ZSPJS, ki določa, da javni uslužbenci, ki so z uredbo ali aktom državnega organa razvrščeni na delovna mesta v plačni skupini B, ne napredujejo v višji plačni razred. To pomeni, da je direktorjem v času mandata na poslovodnem delovnem mestu ali na položaj v javnem sektorju onemogočeno napredovanje na delovnem mestu. Pravila o napredovanju veljajo za ostale javne uslužbence (Tičar 2006, 25).

Javni uslužbenci so lahko upravičeni do redne delovne uspešnosti, delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela in delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu (21. člen ZSPJS). Skupen obseg sredstev za plačilo redne delovne uspešnosti javnim uslužbencem znaša najmanj 2% in ne več kot 5% letnih sredstev za osnovne plače. Skupen obseg sredstev za delovno uspešnost se po ZSPJS za plačilo ravnateljev, direktorjev in tajnikov oblikuje in izkazuje ločeno (22. člen ZSPJS). Kolektivna pogodba za javni sektor (KPJS),⁸³ določa, da skupen obseg sredstev za plačilo redne delovne uspešnosti javnih uslužbencev za leto 2008 znaša 2% letnih sredstev za osnovne plače, vendar se v ta obseg sredstev ne všteva obsega sredstev za izplačilo redne delovne uspešnosti za ravnatelje, direktorje in tajnike, ki se jim osnovna plača določa v skladu z uredbo vlade (27. člen).

Nagrajevanje direktorjev po uspešnosti določa 22a. člen ZSPJS, ki pravi, da višino dela plače za redno delovno uspešnost ravnateljev, direktorjev in tajnikov določi organ, pristojen za njihovo imenovanje, na podlagi meril, ki jih določi pristojni minister.

Uporabniki proračuna, ki poleg sredstev za izvajanje javne službe pridobivajo sredstva s prodajo blaga in storitev na trgu, del tako pridobljenih sredstev uporabijo za plačilo delovne uspešnosti iz tega naslova in s tem povečajo obseg sredstev nad omejitvijo iz 22. člena zakona. Vlada z uredbo določi prihodke od prodaje blaga in storitev na trgu in zgornji obseg sredstev, ki se lahko uporabi za plačilo povečane delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu. Z uredbo se lahko

⁸³ Uradni list RS, št. 57/2008, 86/2008, 3/2009, 16/2009, 23/2009, 33/2009, 48/2009.

določi, da se za plačilo delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu namenijo tudi nekateri nejavni prihodki za javno službo (22i. člen ZSPJS).

Višino sredstev, namenjeno izplačilu dela plače za delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu direktorja, ravnatelja in tajnika, določi organ, pristojen za njihovo imenovanje (22k. člen ZSPJS).

5.2 Uredba o plačah direktorjev v javnem sektorju

Uredba o plačah direktorjev v javnem sektorju je prvi podzakonski predpis na podlagi ZSPJS, ki se je začel uporabljati 1.3.2006. Razlog za prioriteto obravnavo je v veliki meri nedorečenost plačnega sistema, ki se je uporabljal za ravnatelje in direktorje v javnem sektorju. Značilnost tega sistema je bila v tem, da so direktorji in ravnatelji v celoti obravnavani kot javni uslužbenci, kar je vidno tudi iz načina oblikovanja plače. Ta se je oblikovala tako, da je količnik za osnovno plačo določala posebna vladna uredba, posebni pravilniki so določali delovno uspešnost direktorjev (v praksi je pomenilo izravnalni dodatek), direktorji in ravnatelji pa so bili upravičeni tudi do dodatkov, ki so izhajali iz kolektivnih pogodb. Številni elementi plače in odsotnost pravil glede vloge direktorja v javnem sektorju so v praksi povzročali vedno večje ekscese v oblikovanju plače, kar je privedlo do odločitve, da bodo direktorji prva skupina javnih uslužbencev, za katero se bo uporabljal ZSPJS (Klinar 2007, 489).

Zgoraj navedena uredba, in ne ZSPJS, določa plačne razrede in podrobnejše kriterije za uvrstitev delovnih mest.⁸⁴ Določbe te uredbe veljajo za vse osebe javnega prava (2. člen).

Delovna mesta direktorjev, ki niso neposredno uvrščena v plačni razred navedene uredbe, se uvrstijo v plačne razrede znotraj razponov za uvrstitev direktorjev oseb javnega prava, določenih v prilogah II. in III. uredbe (3. člen). Direktorji so na plačni lestvici razporejeni med 39. in 60. razredom.

Pristojni organ za uvrščanje delovnih mest ravnatelja in direktorja pri proračunskih uporabnikih, katerih ustanovitelj je lokalna skupnost, je župan. Delovna mesta direktorjev v državni upravi in lokalni samoupravi uvrsti v plačni razred minister, pristojen za upravo, s soglasjem vlade. Delovna mesta dekanov in direktorjev članic univerze oziroma drugih članic univerze, dekanov oziroma direktorjev samostojnih

⁸⁴ ravnatelj, direktorjev in tajnikov v plačne razrede. Kot delovna mesta direktorjev se štejejo tudi delovna mesta rektorjev, dekanov, predsednikov, ki niso funkcionarji, direktorjev vladnih služb, generalnih direktorjev in direktorjev organov v sestavi, načelnika Generalštaba Slovenske vojske, generalnih direktorjev direktoriatov, glavnih inšpektorjev, generalnih sekretarjev oziroma sekretarjev državnih organov, ki niso funkcionarji, načelnikov upravnih enot, direktorjev oziroma tajnikov občinskih uprav in strokovnih direktorjev oziroma strokovnih vodij.

visokošolskih zavodov in tajnikov samostojnih visokošolskih zavodov v plačne razrede uvrsti pristojen minister (4. člen).

Uredba določa tudi metodologijo za uvrščanje delovnih mest direktorjev znotraj razponov v plačne razrede in sicer, znotraj razponov plačnih razredov za posamezen tip oseb javnega prava se pri prvi uvrstitvi delovna mesta direktorjev uvrstijo v plačne razrede tako, da je delovno mesto, ki ima najnižji seštevek vrednosti podrobnejših kriterijev, uvrščeno v najnižji plačni razred, delovno mesto, ki ima najvišji seštevek vrednosti podrobnejših kriterijev, pa v najvišji plačni razred. Ostala delovna mesta se glede na njihovo zahtevnost sorazmerno porazdelijo znotraj razpona plačnih razredov. V primeru sprememb pri osebah javnega prava, ki imajo za posledico drugačen seštevek posameznih podrobnejših kriterijev, ki bi privedle do spremembe plačnega razreda, se delovno mesto uvrsti v plačni razred, ki ustreza novemu seštevku. Ta sprememba ne povzroči spremembe pri uvrstitvah ostalih delovnih mest direktorjev pri istem tipu oseb javnega prava. Če bi bil v primerih iz drugega odstavka tega člena seštevek vrednosti posameznih podrobnejših kriterijev pri delovnem mestu določenega tipa oseb javnega prava višji oziroma nižji od najvišjega oziroma najnižjega seštevka vrednosti podrobnejših kriterijev ob prvi uvrstitvi, se delovno mesto uvrsti v najvišji oziroma najnižji plačni razred. Sprememba uvrstitve zaradi drugačnega seštevka vrednosti posameznih podrobnejših kriterijev se lahko za posamezno delovno mesto direktorja izvede z začetkom mandata direktorja (6. člen).

Direktorji so upravičeni do naslednjih dodatkov: za delovno dobo v višini 0,3%, za mentorstvo za največ 20 ur mesečno, v višini 15% urne postavke osnovne plače, za specializacijo, magisterij in doktorat, znanstveni magisterij ali doktorat pripada javnim uslužbencem v primeru, da izobrazba v aktu o sistemizaciji delovnih mest, ni opredeljena kot pogoj za zasedbo določenega delovnega mesta ali za pridobitev naziva. KPJS vsebuje dodatni pogoj za upravičenost do tega dodatka in sicer, če je izobrazba pridobljena na poklicnem področju, za katerega je javni uslužbenec sklenil delovno razmerje oziroma opravlja delo, višina dodatka za specializacijo znaša 45,00 evrov bruto, za znanstveni magisterij 70,00 evrov bruto in za doktorat 115,00 evrov bruto. Direktorji so upravičeni še do dodatka za dvojezičnost, ki jo določi pristojni minister.

Uredba tudi določa, da direktorji niso upravičeni do položajnega dodatka, dodatka za manj ugodne delovne pogoje, za nevarnost in posebne obremenitve in dodatka za delo v manj ugodnem delovnem času (7. člen).

Direktorji javnih zavodov, ki hkrati opravljajo tudi delo v svojem osnovnem poklicu (gre za zdravnike in profesorje), lahko izjemoma s soglasjem pristojnega ministra oziroma rektorja, opravljajo tudi delo preko polnega delovnega časa, delo v dežurstvu in stalni pripravljenosti, če je tako delo nujno potrebno zaradi nemotenega opravljanja dejavnosti. Navedenim direktorjem in tega naslova pripada plača in dodatki od delovnega mesta, na katerem se tako delo opravlja. Višino dodatkov določa KPJS, in

sicer: dodatek za delo preko polnega delovnega časa znaša 30% urne postavke osnovne plače, dodatek za čas stalne pripravljenosti v višini 20% urne postavke osnovne plače. Čas dežurstva se šteje v delovni čas. Za čas dežurstva, ki presega polni delovni čas, pripada javnemu uslužbencu dodatek za delo preko polnega delovnega časa.

Glede na višino izplačanih plač določenih direktorjev javnih zdravstvenih zavodov, se porajajo vprašanja, o spoštovanju predpisov glede nadurnega dela zdravnikov – direktorjev. Prav tako se poraja dvom o smiselnosti ureditve, ki omogoča, da direktor opravlja poleg vodenja zavoda, še svoj poklic.

Uredba nadalje določa uspešnost direktorjev v javnih zavodih, javnih agencijah, javnih skladih tudi v 8. členu, ki pravi, da se del plače del plače za delovno uspešnost v okvirih, ki jih določa zakon, izplačuje enkrat letno na podlagi poslovnega poročila, in sicer za delovno uspešnost v preteklem letu. Delovna uspešnost se jim lahko določi v višjem obsegu, kot so za ta namen zagotovljena sredstva v skladu s Kolektivno pogodbo za javni sektor, pod pogojem, da višji obseg ne posega v obseg sredstev za delovno uspešnost javnih uslužbencev, in pod pogojem, da so sredstva za to zagotovljena.

Direktorjem v državnih organih, drugih državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnostih se redna delovna uspešnost izplačuje v rokih, ki veljajo za ostale javne uslužbence. O dodelitvi dela plače za delovno uspešnost odloča organ, pristojen za imenovanje direktorja, v soglasju z ustanoviteljem. V primeru oseb javnega prava, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, izda soglasje pristojni minister. V primeru oseb javnega prava, katerih ustanovitelj je lokalna skupnost in se ne financirajo iz proračuna lokalne skupnosti, mora biti podano tudi soglasje pristojnega ministra.

Natančneje določajo izplačevanje dela plače za delovno uspešnost direktorjev v javnem sektorju pravilniki o merilih za ugotavljanje delovne uspešnosti za vsako področje posebej. Obstajajo razlike med ureditvijo položajnih direktorjev in direktorjev oseb javnega prava. Uspešnost pri direktorjih v organih državne uprave se meri na podlagi realizacije programa dela organa, ki ga vodi, strokovnosti in kakovosti dela oz. izvajanje nalog v rokih ter fleksibilnost, pri čemer skupni znesek delovne uspešnosti na letni ravni ne sme presegati dveh osnovnih mesečnih plač direktorja. Višino določi predstojnik na podlagi primerjave med direktorji glede stopnje izpolnjenosti navedenih meril.

Pri direktorjih oseb javnega prava so določene razlike glede meril po posameznih področjih, v splošnem gre za izpolnitev letnega programa dela, izpolnitev letnega finančnega načrta, poslovna uspešnost, kakovost in strokovnost izvajanja javne službe. Višina dela plače za delovno uspešnost se izračuna tako, da se dobljeni odstotki pomnožijo z višino dveh osnovnih mesečnih plač direktorja. Če oseba javnega prava posluje z izgubo ali v primeru negativnega mnenja Računskega sodišča, direktorju ne pripada del plače iz naslova delovne uspešnosti za izvajanje javne službe.

Vlada RS je z reprezentativnimi sindikati javnega sektorja 24.2.2009 podpisala Dogovor o ukrepih na področju plač v javnem sektorju zaradi spremenjenih makroekonomskih razmer za obdobje 2009–2010, in sicer se v letu 2009 ne izplačuje redna delovna uspešnost javnim uslužbencem in direktorjem iz prvega odstavka 8. člena Uredbe o plačah direktorjev v javnem sektorju za mesec april do vključno meseca novembra (za 8 mesecev), od meseca decembra dalje pa se izplača v letu 2010 v višini, kot je veljala pred sprejemom tega ukrepa. V letu 2009 se direktorjem, ki se jim redna delovna uspešnost izplačuje v enkratnem znesku, izplača delovna uspešnost v višini 4/12 letnega zneska, do katerega bi bili upravičeni za leto 2008. Razlika do polnega obsega redne delovne uspešnosti se jim poračuna ob izplačilu delovne uspešnosti za leto 2009, kar pomeni, da se jim preostanek (8/12 zneska) izplača v letu 2010. V letu 2010 pa se jim tudi izplača največ 4/12 dela plače za redno delovno uspešnost do katere bodo upravičeni za leto 2009, določeno v skladu z zakonom in predpisi, ki urejajo redno delovno uspešnost direktorjev. Navedeno torej pomeni, da se direktorjem posrednih uporabnikov proračuna v letu 2010 izplača 8/12 zneska, do katerega so bili upravičeni za leto 2008 in še 4/12 zneska do katerega bodo upravičeni za leto 2009.⁸⁵

Analiza višine plač posameznih direktorjev javnih zdravstvenih zavodov ni predmet te naloge. Lahko pa ob tem izpostavim dvom o racionalnosti in strokovnosti opravljanja funkcije direktorja in strokovno opravljanje svojega prvega poklica v eni osebi. Ocenjujem, da bo dejansko potrebno narediti določene korake v smeri spremembe predpisov, ki bodo onemogočali, da direktor, poleg vodenja zavoda opravlja še svoj poklic, saj se pod vprašaj postavlja strokovnost opravljanja njegove funkcije kot managerja javnega zavoda in na drugi strani zadostna strokovnost v svojem poklicu.

⁸⁵Fon Jager, Mojca. 2009. Pojasnilo v zvezi z izplačilom dela plače za redno delovno uspešnost javnih uslužbencev.. [Http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DPJS/doc/POJASNILA_DOGOVOR_RDU_JU_2009.doc](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DPJS/doc/POJASNILA_DOGOVOR_RDU_JU_2009.doc) (7. 10. 2009).

6 UREDITEV POLOŽAJA DIREKTORJA V JAVNEM SEKTORJU V TUJIH UREDITVAH

Pri pregledu tujih sistemov (Francije, Italije, Nemčije, Poljske, Madžarske in Latvije) javnih uslužbencev je potrebno opozoriti na raznolikost ureditev, ki predstavlja tako obsežno raznovrstnost institutov, da o "evropskem" sistemu javnih uslužbencev ni mogoče govoriti. Pri tem moram poudariti, da je ta raznolikost utemeljena tudi na različni pravni razmejitvi med javnim in zasebnim sektorjem, ki se odraža tudi na področju veljave javnopravnih uslužbenskih razmerij in zakonskega urejanja te materije. Tudi poimenovanje javnih uslužbencev v različnih državah ne odraža kroga oseb, za katere so ti predpisi v veljavi, saj je na primer pojem 'uradnik' lahko omejen le na osebo zaposleno v organih državne uprave, kot na primer na Poljskem ali pa na vse osebe, zaposlene v javnem sektorju (tudi v javnih zavodih), kot to ureja francoski sistem. Prav zaradi tega je potrebno ločiti terminološko poimenovanje oseb, katerih uslužbenska razmerja ureja posamezen zakon, in dejanski obseg veljave posameznega zakona.⁸⁶

V nadaljevanju v grobem predstavljam ureditev posameznih držav, s poudarkom na ureditvi na pravnih sistemih Nemčije in Velike Britanije. V nalogi sem se namenoma izognila podrobnemu pregledu sistemov pravnega statusa direktorjev v javnem sektorju v omenjenih državah, saj bi to preseгло temeljni namen naloge.

6.1 Splošni pogoji za sklenitev delovnega razmerja

Med splošnimi pogoji za vzpostavitev uslužbenskega razmerja je mogoče povsod zaslediti pogoj državljanstva, poslovne sposobnosti, nekaznovanosti, ustrezne izobrazbe in delovnih izkušenj, ter splošne zdravstvene sposobnosti za opravljanje teh nalog. Ob tem se seveda v vseh ureditvah dodajajo tudi posebni pogoji za vzpostavitev uslužbenskega razmerja za posamezna delovna mesta. Zaradi posebnega statusa, katerega naj bi imel javni uslužbenec, se v Poljskem sistemu postavlja pogoj, da mora biti državni uradnik neoporečnega karakterja, pa tudi v Nemčiji je določeno, da je za državnega uradnika lahko imenovan, kdor zagotavlja, da se bo ob vsakem času zavzemal za svobodno in demokratično ureditev v smislu ustave.⁸⁷

Vsi sistemi tudi uvajajo posebne postopke izbire kandidatov za javne uslužbence, ki predstavljajo procesne garancije za preprečevanje zaposlovanja na podlagi osebnih oziroma političnih preferenc in tako zagotavljajo največjo stopnjo strokovnosti in nepristranskosti izbranih kandidatov. Eden od takih varovalk je ureditev, da sprejem v uslužbenko razmerje nadzoruje in/ali opravlja neodvisno telo (npr. BPA – Zvezni

⁸⁶ Glej: Predlog zakona o javnih uslužbencih, prva obravnava, EPA 185-III, Poročevalec, 31/01 z dne 25. 4. 2001.

⁸⁷ Glej: Predlog zakona o javnih uslužbencih, prva obravnava, EPA 185-III, Poročevalec, 31/01 z dne 25. 4. 2001.

kadrovski odbor v Nemčiji) in da se vzpostavlja obveznost javnega ali internega natečaja za zasedbo delovnih mest. Na Madžarskem je odločitev o zaposlitvi na podlagi javnega natečaja prepuščena delodajalcu, vendar pa je tudi zaradi nadzora nad izvajanjem Zakona o državnih uradnikih vključen Splošni svet za upravo in državne uradnike, za Zakon o javnih uslužbencih pa posamezni Sveti javnih uslužbencev, čeprav noben od teh organov ne predstavlja drugostopenjske pritožbene instance. V Franciji je v I. delu Splošnega statuta, ki velja za vse uradnike, določeno, da se uradniki izberejo na podlagi natečaja, razen v primerih, določenih z zakonom. To določilo pa ne pomeni, da je za vsa delovna mesta obvezen javni natečaj, temveč je ta lahko tudi interne narave, omejen na določeno kategorijo ali zbor uradnikov. Ob tem pa francoski sistem zelo natančno ureja postopke sprejema na posamezno delovno mesto in vzpostavlja celo vrsto paritetnih in neodvisnih organov, ki sodelujejo pri vzpostavitvi uslužbenskega razmerja (Visoki sveti, paritetne komisije ...).⁸⁸

6.2 Položaj direktorja javnega sektorja v Nemčiji

Za ureditev v Nemčiji je značilno, da ne obstaja splošna zvezna zakonodaja, ki bi urejala organizacijo oseb javnega prava. Tako je tudi položaj direktorjev v javnem sektorju predmet urejanja s posebnimi zakoni na ravni dežel. Položaj direktorjev v javnih zavodih je urejen na osnovi področne zakonodaje, na primer šolske. Javni skladi so na področju upravljanja urejeni kot je zakonsko določeno za društva. V tistih primerih, ko se javne storitve opravljajo v organizacijski obliki gospodarske družbe, pa za direktorje veljajo določbe zakona o delniških družbah. Ustanavljanje in organizacija oseb javnega prava je večinoma predmet zakonodaje posameznih zveznih dežel oziroma področne zakonodaje, na primer šolske. V določenih primerih se za izvajanje upravnih nalog, povezanih z nudenjem storitev državljanom, uporabljajo pravne oblike gospodarskih družb zasebnega prava ((Erer, Novak in Blažič 2008).

6.2.1 Položaj direktorjev v javnih zavodih

V Nemčiji teorija govori o t. i. »političnih uradnikih« (politische Beamten).⁸⁹

Javne službe v Nemčiji se izvajajo predvsem v obliki javnih zavodov (oeffentlichrechtliche Anstalten), vendar to področje ni urejeno z enim sistemskim zakonom. Namesto enotnega zakona o javnih zavodih so izvajalci javnih služb urejeni z zakoni, ki urejajo posamezno področje (npr. šolstvo), oziroma so določeni javni zavodi ustanovljeni na podlagi posebnega zakona, kadar javni interes narekuje posebno

⁸⁸ Predlog zakona o javnih uslužbencih, prva obravnava, EPA 185-III, Poročevalec, 31/01 z dne 25. 4. 2001.

⁸⁹ Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih uslužbencih (ZJU-A), prva obravnava, EPA 103 – IV, Poročevalec 6/2005 z dne 4. 2. 2005

ureditev. Pri tem ureditev organizacij za izvajanje javnih služb ne sodi v zvezno pristojnost, temveč v pristojnost posameznih zveznih dežel. Tako imamo na področju Nemčije različne ureditve v vsaki od zveznih dežel, ob tem pa tudi zavode, ki jih za izvajanje nalog iz lastne pristojnosti ustanovi zveza sama (Bundesanstalten). Tovrstnih zveznih zavodov je relativno manjše število in so oblikovani na podlagi posebnih zakonov – za vsak posamezni primer opravljanja določenih nalog (Erer, Novak in Blažič 2008).

Primer pravne ureditve zavodov v Nemčiji je ureditev šolstva v Spodnji Saški, kjer zakon o šoli (Niedersaechsisches Schulgesetz) ureja podlage za ustanovitev, oblikovanje in ukinjanje šol, ki so oblikovane kot zavodi brez lastne pravne osebnosti. Kljub temu so šole v okviru predpisov samostojne pri načrtovanju, izvedbi in vrednotenju izobraževanja ter vzgoje ter pri svoji notranji organizaciji in upravljanju. Šole ustanavljajo državni organi oziroma organi lokalne samouprave. Organizacijsko šola v svoji upravljavski strukturi združuje tako interese ustanovitelja kot tudi zaposlenih in uporabnikov. Najvišji organ upravljanja tako predstavljajo t.i. konference, ki odločajo o temeljnih vprašanjih šole. Neposredno vodenje zavoda je zaupano šolskem ravnatelju (Schulleiter). Ravnatelj nosi odgovornost za delovanje šole, predstavlja šolo, vodi upravljanje šole, predseduje konferenci ter skrbi za zakonitost delovanja šole. Ravnatelj vodi strokovno delo zaposlenih v šoli ter je tudi odgovoren za upravljanje s človeškimi viri – izdelava letnega kadrovskega načrta. Ravnatelj odloča o vseh zadevah, razen tistih, za katere odgovarja šolska konferenca. V nujnih primerih lahko ukrepa mimo določb konference, dolžan pa jo je čim prej obvestiti o tem, zakaj in kakšne ukrepe je sprejel. Ravnatelj izdeluje načrt porabe sredstev ter skrbi za upravljanje s proračunom. Če po njegovem prepričanju sklep konference ni zakonit oziroma če je proti pedagoškim načelom ali temelji na netočnih dejstvih, lahko v treh dneh tudi vloži postopek proti sklepu konference (ibid.).

Ravnatelja – direktorja zavoda se zaposli na podlagi natančno predpisanega postopka javnega natečaja, v katerem sodelujejo: predstavnik državnega organa, pristojnega za nadzor nad delom šole, dva predstavnika zaposlenih in predstavnik ustanovitelja šole. Delovno mesto ravnatelja razpisuje dežela. Šola in ustanovitelj šole lahko predlagata kandidate. Učitelja, ki je zaposlen v šoli, se lahko izbere za ravnatelja edino v izjemnih primerih, ko kakšni posebni razlogi ta izbor upravičujejo (ibid.).

Uvrstitev v določen plačni razred je odvisna od naziva, katerega ima posamezni uradnik, glede na njegovo uvrstitev v plačne razvrstitve (npr. stražnik/Wachtmeister, spada v plačni razred A2, veleposlanik in direktor oddelka/Abteilungspraesident pa v plačni razred A16). Razmerje med najnižjo in najvišjo plačo v plačni razvrstitvi A je torej 1 : 3,9, če pa upoštevamo razmerje med najnižjim plačnim razredom uradnika (A1) in najvišjim (B11) je razmerje približno 1 : 8, brez upoštevanja eventualnih dodatkov. Posebne plačne razvrstitve so v nemškem sistemu določene za uradnike na visokih šolah

in univerzah (Bundesbesoldnungsordnung C) in sodnike (Bundesbesoldnungsordnung R).⁹⁰

6.2.2 Statusna ureditev javnih skladov

V nemški ureditvi tudi ni mogoče ugotoviti zakonskega predpisa, ki bi celovito urejal ustanavljanje, upravljanje, delovanje, pravno naravo in status subjektov javnega prava v smislu javnih skladov oziroma ustanov (Stiftungen). Ustanove, fundacije in druge oblike neprofitnega združevanja v nemški zakonodaji niso krovno sistemsko regulirane na zvezni ravni. Tako zakonodajo treba iskati na ravni posameznih dežel. Subjekti javnega prava, ki jih ustanovi država ali občina za namene splošne koristi, se ustanavljajo s posebnim zakonskim ali drugim aktom. Večina deželnih zakonodaj med javne ustanove prišteva ustanove javnega in tudi zasebnega prava pod pogojem, da njihov namen koristi javnosti. Nemška zakonodaja kot (javne) ustanove javnega prava (ki jih je mogoče primerjati s slovenskim institutom javnega sklada) pojmuje predvsem tiste ustanove, ki jih ustanovijo javne oblasti, te pa morajo nad njimi izvajati tudi nadzor in jih upravljati (gre za tako imenovane staatlich verwalteten Stiftungen) (Erer, Novak in Blažič 2008).

6.2.3 Imenovanje vodstvenih kadrov v policiji v Nemčiji

Zvezna policija se deli na Zvezno policijsko predsedstvo (Bundespolizeipräsidium) in na devet zveznih policijskih direktij (Bundespolizeidirektionen), ki so na regionalnem nivoju pristojne za izvajanje operativnih nalog. Zvezno policijsko predsedstvo vodi ostale dele Zvezne policije in odgovarja za njeno delo. Policijske direktije odgovarjajo Zveznemu policijskemu predsedstvu in se nadalje delijo na skupaj 77 zveznih policijskih inšpekcij (Bundespolizeiinspektionen) (Žagar in Blažič, 2009).

Odločitev za izbiro predsednika Zveznega policijskega predsedstva je v celoti stvar notranjega ministra, torej se ne izvaja formaliziran izbirni postopek. Imenovanje na to funkcijo mora potrditi zvezna vlada. Predsednik Zveznega policijskega predsedstva je "politični uradnik" (politischer Beamter) in se ga lahko na željo zveznega notranjega ministra, ki pa jo formalno udejani zvezni predsednik, v vsakem trenutku začasno ali trajno odstavi s položaja (ibid.).

Tudi predsednike zveznih policijskih direktij izbere zvezni notranji minister in mu odgovarjajo za svoje delo, vendar pa v tem primeru ne gre za "politične uradnike", pač pa so praviloma uradniki, ki že dolgo delajo v policiji. Ravno tako ni formaliziranega izbirnega postopka (ibid.).

⁹⁰ Predlog zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS), prva obravnava, EPA 414-III. Poročevalec Državnega zbora, 9/02 z dne 29. 1. 2002.

Na ravni zveznih dežel obstaja različna organiziranost policijske dejavnosti. Najvišji policijski organi pa so po pravilu podrejeni deželnim notranjim ministrstvom oziroma ustreznim oblastnim organom. Vsem zveznim deželam je skupno to, da so za imenovanje policijskih predstojnikov pristojni deželni ministri za notranje zadeve (oziroma drugi ustreznimi organi, pristojni za področje notranjih zadev). Ker gre tudi v tem primeru za "politične uradnike", se jih lahko kadarkoli odstavi s položaja (ibid.).

6.3 Položaj direktorja javnega sektorja v Veliki Britaniji

Na splošno se pod pojmom javne službe v Veliki Britaniji štejejo tiste organizacije javnega sektorja, ki zagotavljajo javno dobro za državljane, iz katerih pa so izključene javne korporacije. Najpomembnejše javne službe vključujejo centralno in lokalno vlado, zdravstveno oskrbo, vzgojo in izobraževanje in policijo (Farnham in Horton 1996, 8).

V zvezi z javnim sektorjem je v Veliki Britaniji predvsem treba omeniti pojem "javno telo" (Public Body). Po tej razlagi "javno telo" ni del ministrstva, pač pa svoje funkcije izvaja "na določeni distanci (at arm's length) od centralne vlade". Ministrstva so odgovorna parlamentu za delovanje "javnih teles" iz svoje pristojnosti in večinoma (razen, kadar zakon določa drugače) tudi imenujejo člane njihovih odborov oziroma vodilne delavce. Ministrstva so v nekaterih primerih tudi odgovorna za financiranje teh "javnih teles" in za njihovo dobro upravljanje. Vsako "javno telo" spada v interesno sfero pristojnega ministrstva (Sponsoring Department). Izraz "javno telo" vključuje neresorska javna telesa (Non-Departmental Public Body – NDPB), javne korporacije (Public Corporations), nacionalizirane industrijske obrate, posebna telesa v okviru državne zdravstvene službe (National Health Service – NHS), nadalje javni RTV servisi (Public Broadcasting Authorities), kamor spadata tudi BBC in S4C (ki oddaja v waleškem jeziku), angleško centralno banko (Bank of England) in nekatere druge organizacijske oblike. Na državnem nivoju ni enotne pravne ureditve statusa vseh navedenih organizacijskih oblik, pač pa je določene podatke, med drugim tudi v zvezi s položajem vodstvenih delavcev, mogoče najti v posameznih predpisih o ustanovitvi in delovanju (Zobavnik in drugi 2006).

V Veliki Britaniji so ministrstva odgovorna parlamentu za delovanje "javnih teles" iz svoje pristojnosti in večinoma tudi imenujejo člane njihovih upravnih odborov oziroma vodilne delavce.

6.3.1 Pravni status vodstvenih oseb

Na splošno je za generalne direktorje (imenovane tudi sekretarji – Secretary) na spletni strani Cabinet Office določeno, da to funkcijo lahko zasedajo tudi javni uslužbenci, kar pomeni, da v tem primeru niso posebej plačani za delo v "javnem telesu". Sicer pa plačilo za funkcijo generalnega direktorja obsega, poleg osnovne plače, še dodatek glede na geografsko območje (npr. za London), dodatke za uspešnost,

prispevke delodajalca iz naslova pokojninskega zavarovanja, ocenjeno denarno vrednost za nedenarne koristi, ki jih prejme generalni direktor, in tudi morebitno dogovorjeno vsoto ob nastopu funkcije (Error, Novak in Blažič 2008).

6.3.2 Imenovanje vodstvenih kadrov v policiji v Veliki Britaniji

Postopek pri imenovanju na vodilna mesta v drugih policijskih območjih je sledeč. Policijski inšpektor (HMIC) svetuje ministru za notranje zadeve o primernosti kandidatov za imenovanja na vodilna mesta v policiji, pri čemer mu pomaga sosvet za imenovanja na vodilna mesta (SAP). Regionalno pristojni policijski inšpektor tudi sestavi poročilo o vsakem kandidatu, vključno z oceno (Žagar in Blažič 2009).

V teku je reforma imenovanja policijskih upravnikov, ki predvideva, da bo sosvet za imenovanja na vodilna mesta (SAP) zakonsko urejen, imel pa naj bi tudi bolj aktivno vlogo v izbirnem postopku. Navedeno izhaja iz predloga zakona o policijski dejavnosti in kriminalu (Policing and Crime Bill), ki ga trenutno obravnava parlament (ibid.).

Sicer pa je v veljavnih predpisih (Police Regulations 2003) določeno, da so vodilni policijski funkcionarji (upravniki policije, oba komisarja v Londonu ter njihovi namestniki in pomočniki) imenovani za določen čas. Dolžino tega časa in pogoje za njegovo morebitno podaljšanje določi minister (Secretary of State) in določi pogoje za izvedbo razpisa za zasedbo funkcij (ibid.).

Med pogoji za zasedbo položaja upravnika policije je v okrožnici Ministrstva za notranje zadeve 023/2003 navedeno, da mora kandidat že zasedati (ali pa je zasedal) najmanj položaj pomočnika policijskega upravnika (pomočnika komisarja Metropolitanske policije oziroma pomočnika Policije mesta London), in sicer v trajanju vsaj dveh let (ibid.).

6.4 Mandat najvišjih položajev

V Franciji, Nemčiji in Avstriji pa tudi v večini drugih držav je menjava na ključnih uradniških mestih ob menjavi vlade možna. Izjema pri tem je Velika Britanija. Navedene države pa dajejo poseben poudarek temu, da na ta mesta lahko pridejo samo strokovno vrhunsko usposobljeni kandidati. V Veliki Britaniji in na Irskem je uradnikom na najvišjih položajih (npr. stalnim sekretarjem in generalnim sekretarjem v ministrstvih) zagotovljen trajen mandat. Ta ureditev izvira iz posebne tradicije državne uprave. V Franciji in Nemčiji kategorija najvišjih uradnikov zajema uradnike v ministrstvih, v Franciji pa tudi prefekte, direktorje paradržavnih institucij (javnih ustanov). V obeh državah lahko vlada na ta mesta imenuje samo visoko usposobljene uradnike, vendar ima vsaka vlada pri tem pravico do izbire.⁹¹

⁹¹ Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih uslužbencih (ZJU-A), prva obravnava, EPA 103 – IV, Poročevalec 6/2005 z dne 4. 2. 2005.

7 SKLEP

Pravno sistemska doslednost v pravni ureditvi bi v idealnem stanju pomenila, da za vse direktorje v organih državne uprave in direktorje uprav lokalnih skupnosti ter tudi za direktorje v širšem javnem sektorju, velja enoten in pregleden pravni sistem. Kar pa nikakor ne morem potrditi za pravno ureditev obravnavanih direktorjev v javnem sektorju.

Že samo dejstvo, da je status direktorja v javnem sektorju opredeljen v več kot 60 zakonih in na njihovih podlagah sprejetih podzakonskih aktov, priča o tem, da je sistem direktorjev v javnem sektorju nepregleden, zapleten in nedosleden. Zato lahko že delno potrdim drugo hipotezo.

Najbolj vidne razlike in odstopanja od splošne ureditve med direktorji v javnem sektorju so glede na statusno pravno obliko organa oziroma organizacije, ki jo vodi. V nalogi sem te organe razdelila na neposredne in posredne proračunske uporabnike.

Pri obravnavi pravnih predpisov, ki urejajo statusne oblike državnih organov, kamor sodita organ v sestavi in upravna enota, sem obravnavala samo tiste organe, katerih status vodstva je opredeljen v veljavnem zakonskem predpisu. Veljavni predpisi torej določajo, da so organi v sestavi lahko tudi drugače poimenovani, npr. Carinska uprava Republike Slovenija, kar lahko povzroči določeno zmedo pri klasifikaciji oziroma razvrščanju posameznih organizacijskih oblik državnih organov. Enako velja za inšpektorat, ki ima prav tako status organa v sestavi.

Sistematičen pregled pravnih predpisov je prikazal določena odstopanja od pravne ureditve posameznih oseb javnega prava. Potrebno je izpostaviti, da že statusna ureditev posameznih oseb javnega prava in poimenovanje posameznega pravnega subjekta ni ustrezna. Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja, kljub svojemu imenu ni javna agencija, temveč organ v sestavi ministrstva. Agencija RS za plačilni promet, nadziranje in informiranje je javni zavod. Na področju statusne ureditve javnih zavodov je izjema Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov, ki je kljub poimenovanju sklad organiziran v statusni obliki javnega zavoda.

Tako v strokovni literaturi, kakor tudi v slovenski veljavni zakonodaji se za osebe na vodilnih položajih uporabljajo različni pojmi. Najbolj pogosta uporaba tako v gospodarstvu kot negospodarstvu je pojem poslovodstvo, sledi direktor, pojem manager je sicer izredno pogost v teoriji in praksi, v slovenski zakonodaji pa se ne uporablja. Slovenska zakonodaja uporablja za vodilne položaje v državni upravi direktor na položaju, uradnik na položaju, za vodilne delavce v osebah javnega prava pa predpisi uporabljajo pojme direktor, poslovodstvo, ravnatelj, rektor, dekan in tajnik.

Za delovna mesta direktorjev v organih državne uprave in uprav lokalnih skupnosti ZJU namesto, da bi uporabljal pojem direktor, uporablja pojem položaj, ki sicer pomeni delovno mesto z vodstvenimi pooblastili in odgovornostmi, vendar ga ne poimenuje

konkretno. Nasprotno pa ZSPJS sploh ne uporablja pojma položaj, temveč direktor, predstojnik, ravnatelj itd. Nadalje je predstojnik opredeljen kot oseba, ki vodi delo državnega organa oziroma uprave lokalne skupnosti. Opredelitev je dvoumna, saj državni organ lahko vodi direktor, predstojnik organa pa je minister, v primeru občinske uprave je to župan, čeprav jo vodi direktor oziroma tajnik. Iz navedenega ugotavljam, da opredelitev pojmov vodstvenih delovnih mest ni enotna in dosledna.

V sistemu pravnega urejanja položajnih direktorjev izstopata ureditvi za načelnika generalštaba Slovenske vojske in generalnega direktorja policije, saj za njiju kljub temu, da imata status direktorja državnega organa ne veljajo določbe o imenovanju preko Uradniškega sveta, na podlagi javnega natečaja.

Direktorje v javnem sektorju sem okvirno razvrstila v štiri ločene skupine in jih tako tudi obravnavala. V prvo skupino sodijo direktorji državnih organov in uprav lokalnih skupnosti, direktorje javnih agencij sem uvrstila v drugo skupino, v tretjo skupino sodijo direktorji javnih skladov in v četrto skupino sodijo direktorji javnih zavodov.

Načeloma bi jih lahko razvrstila v tri skupine, in sicer iz razlogov, ki temeljijo na zakonskih določilih o pristojnosti za njihovo imenovanje, vendar sem jih zaradi ločenosti organizacij, ki jih vodijo razdelila v štiri skupine. V prvo skupino, kamor sodijo položajni direktorji v državnih organih in organih lokalnih skupnosti, torej generalni direktor, generalni sekretar, direktor organa v sestavi, v upravnih enotah načelnik in direktor občinske uprave oziroma tajnik občine, bi lahko uvrstila tudi direktorja javne agencije. Poudariti je treba, da je Uradniški svet, poleg izbire navedenih položajev, pristojen tudi za izvedbo izbire direktorja javne agencije. Ne glede na to, da direktorje občinskih uprav oziroma tajnike občine ZJU uvršča v isto kategorijo, kot ostale zgoraj našteje direktorje državnih organov, obstaja za njihovo imenovanje izjema. Za izvedbo izbire direktorja občinske uprave namreč ni pristojen Uradniški svet, temveč je pristojnost imenovanja v rokah župana občine, kar izraža avtonomijo lokalne samouprave.

Zakaj bi direktorja javne agencije lahko uvrstila v prvo skupino? Kot že rečeno je Uradniški svet pristojen za izpeljavo postopka izbire direktorja na položaju v državnih organih. Poleg navedenega je uradniški svet tudi zadolžen za izvedbo izbire direktorja javne agencije. Ob tem velja poudariti, da po pravni klasifikaciji (zakon o javnih financah) javno agencijo, kot osebo javnega prava, uvršča med posredne uporabnike proračuna, za katere velja zgolj prvi del ZJU in za katere ni določen postopek imenovanja direktorja preko Uradniškega sveta. Iz tega vidika zato predstavlja imenovanje oziroma izbira direktorja javne agencije, v okviru uradniškega sveta, odmik od ureditve pravnega statusa, ki velja po ZJU, za ostale direktorje oseb javnega prava (posredne proračunske uporabnike).

V tretjo skupino sem uvrstila direktorja javnega sklada. Za pravni status direktorja javnega sklada ugotavljam, da je to področje neustrezno urejeno oziroma podnormirano, kar bi kazalo v prihodnosti popraviti. Večina obstoječih javnih skladov je bila ustanovljena na podlagi akta o ustanovitvi, pod imenom sklad pa poslujejo tudi npr. finančni skladi, ki s poslanstvom javnih skladov nimajo ničesar skupnega.

Področje zavodskega delovanja in s tem tudi pravnega statusa direktorja, ki sem ga uvrstila v četrto skupino, je najobsežnejše, kar je lahko tudi vzrok, da obstajajo razlike pri ureditvi organov javnega zavoda, njihovega imenovanja, trajanje mandata, pristojnosti in odgovornosti. Tudi na področju zavodske ureditve ugotavljam nepreglednost in neenotnost.

Sestava svetov zavodov se razlikuje po področjih, saj je zastopanje odvisno od področja delovanja, kar je dobro, če hočemo doseči strokovnost in neodvisnost pri upravljanju javnega zavoda. Naj za ponazoritev navedem svet zavoda za gozdove, kjer sedijo tudi predstavniki izobraževalnih in raziskovalnih organizacij s področja gozdarstva ter lastnikov gozdov.

Prav tako obstajajo razlike glede pristojnosti sveta zavoda. Večina področnih ureditev javnih zavodov določa večje pristojnosti svetu zavoda, kot direktorju (poslovodnemu organu), kar izhaja že iz pristojnosti svetov zavodov, da imenujejo in razrešujejo direktorja. Ni pa nujno, da direktorja imenuje svet zavoda, v nekaterih primerih ga imenuje vlada, na predlog pristojnega ministra ali pa svet zavoda, s soglasjem Vlade RS ali Državnega zbora (npr. Zavod za zdravstveno zavarovanje). Neenotnost ureditve obstaja tudi glede vpliva ustanovitelja na upravljanje javnega zavoda, kar se kaže v pristojnosti ustanovitelja za imenovanje članov sveta zavoda in ima obenem pristojnost za imenovanje direktorja. Vse našete izjeme od splošne zavodske ureditve niso sporne, saj zakon dopušča drugačno ureditev v področnem zakonu.

Posebna ureditev velja za javne zavode na področju kulture, kjer področni zakon dopušča pristojnost vodenja upravi in ne direktorju. Nadalje se področne zavodske ureditve razlikujejo glede na pristojnost za imenovanje direktorja, kar je sicer dopustno v skladu z zakonom o javnih zavodih, vendar to predstavlja neenotnost ureditve. Kot že omenjeno, predstavlja izjemo statusna ureditev Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov in tudi imenovanje direktorja, saj slednjega imenuje Državni zbor na predlog Vlade Republike Slovenije. Izjema je tudi ureditev, da mora pred imenovanjem direktorja splošne knjižnice, ki je v pristojnosti sveta splošne knjižnice, slednji pridobiti soglasje občin ustanoviteljic.

Nadalje veljajo posebne statusne ureditve za zavod RTV, Zavod za zaposlovanje, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje in Zavod za zdravstveno zavarovanje. Gre za posebne zavode, tako organizacijsko (sestava organov) in njihovo imenovanje,

kakor tudi glede namena ustanovitve in delovanja. Zato je za njih logična posledica posebnost ureditve. Lahko bi jih tudi izločili iz splošne zavodske ureditve.

Pozitivno lahko opredelim pravno ureditev javnih zavodov na področju izobraževanje (predšolska vzgoja, osnovne in srednje šole), saj so organi upravljanja, njihovo imenovanje in razrešitev, podrobno urejeni v enotnem zakonu (ZOFVI). Prav tako ocenjujem za dobro ureditev visokošolskih zavodov. Pravna ureditev organov in njihova sestava, brez vpletanja države, kot ustanovitelja, predstavlja precejšen odmik od zavodske ureditve, na drugi strani pa je s tem uresničeno načelo avtonomnosti univerze in visokošolskih zavodov.

Posebnost je izvolitev rektorja, s strani vseh visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev, saj ni imenovan, kot je to urejeno za ostale direktorje v javnem sektorju. Avtonomnost je upoštevana tudi pri imenovanju dekana, ki ga na predlog senata in strokovnega sveta, imenuje rektor. Edini poseg države v avtonomnost univerze in visokošolskih zavodov je določitev plače, saj delovno mesto rektorja, dekana in tajnika v plačni razred uvrsti pristojni minister. Pravno ureditev delovanja visokošolskih zavodov ocenjujem tudi kot najboljše urejeno.

Navedene ugotovitve potrjujejo vsebino prve hipoteze, da je opredelitev pravnega položaja direktorja v javnem sektorju pravno – sistemsko nedosledna.

Glede imenovanja obravnavanih direktorjev v javnem sektorju ugotavljam, da imenovanje direktorjev javnih zavodov in javnih skladov poteka brez posebnega organa, ki bi izvajal izbor najprimernejših kandidatov za direktorja. Morda bi veljalo razmisliti o uvedbi takšnega organa, ki bi ugotavljal strokovnost kandidatov in določil enotne pogoje za imenovanje. Ob tem bi bilo smiselno, glede na raznolikost in specifičnost delovanja posameznih javnih služb, ustanoviti tovrstne organe za vsako posamezno področje delovanja.

Pregled skozi vse zakonske predpise in tudi podzakonske predpise, ki sem jih obravnavala, da sem prišla do omenjenih ugotovitev dejanskega pravnega statusa direktorja v javnem sektorju, priča o tem, da je pravni sistem direktorja v javnem sektorju neustrezen, zapleten in nepregleden. To pa kaže tudi na potrditev druge hipoteze.

Slaba stran obstoječe ureditve pristojnosti v veljavnih predpisih in velja za vse direktorje v javnem sektorju, je nezmožnost, da avtoritativno odločajo o višini plače zaposlenih, saj to ni v njihovi pristojnosti, temveč so plače zaposlenih v javnem sektorju določene v skladu z ZJU in ZSPJS. Delodajalcu je v skladu z omenjenima predpisoma onemogočeno, da bi delavcu izplačal višjo plačo, kot je določena s pravnimi predpisi. Tako direktorji nimajo možnosti zvišati plače dobrim delavcem in zmanjšati plače manj prizadevnim.

Ne glede na ugotovljeno pravno in zakonsko ločenost položajnih direktorjev in direktorjev oseb javnega prava, je za obe kategoriji plačni sistem urejen v skladu z

ZSPJS. Direktorji državnih organov in direktorji organov lokalnih skupnosti prejemajo plačo, ki se vnaprej določi v pogodbi o zaposlitvi. So pa direktorji lahko nagrajeni z delom plače iz naslova delovne uspešnosti. Pravilniki po posameznih področjih določajo merila za izračun delovne uspešnosti za položajne direktorje in direktorje oseb javnega prava. Iz tega naslova zato lahko govorimo nagrajevanju direktorjev glede na učinkovitost, vendar je treba poudariti, da je izplačilo delovne uspešnosti za položajne direktorje omejeno in ne sme presegati dveh osnovnih mesečnih plač direktorja. Višina delovne uspešnosti direktorja osebe javnega prava se izračuna tako, da se dobljeni odstotki pomnožijo z višino dveh osnovnih mesečnih plač direktorja. Je pa pozitivno, da pravilniki ne dopuščajo izplačila delovne uspešnosti, če organ posluje z izgubo ali v primeru negativnega mnenja Računskega sodišča. Glede na navedeno, ne morem pritrditi tretje hipoteze, ki predpostavlja, da nagrajevanje direktorjev ni dosledno povezano z njihovo učinkovitostjo in uspešnostjo – v prihodnje bo.

Zadnje poglavje v nalogi je namenjeno ureditvi statusa direktorja v tujih pravnih sistemih. Pri pregledu pridobljenih podatkov o tujih ureditvah lahko postavim določene vzporednice z ureditvijo v našem pravnem sistemu. Postopek izbire kandidatov za vodstvena mesta poteka pod nadzorom posebnega telesa (Nemčija, Madžarska). Vzporednica tej ureditvi je Uradniški svet, ki je zadolžen za izvedbo izbire primernega kandidata. Ureditev, da je direktor izbran na podlagi javnega natečaja imajo urejeno tudi v Nemčija, Francija, Velika Britanija. Mandat trajanja delovnega razmerja je v državah (Francija, Nemčija in Avstrija) vezan na menjavo vlade, v nasprotju s tem je v Veliki Britaniji in na Irskem uradnikom na najvišjih položajih zagotovljen trajen mandat. V Sloveniji je mandat omejen in določen ne glede na mandat vlade.

Direktorji v javnem sektorju, kot so obravnavani v nalogi, sodijo v plačno skupino B, v skladu z ZSPJS, vendar je to tudi edina vzporednica, ki jim je skupna, zato jih tudi ne moremo obravnavati skupaj oziroma enotno, saj za njih ne velja enoten sistem. Pravni status direktorjev v organih državne uprave in uprav lokalnih skupnosti (položajni direktorji) je podvržen pravnemu režimu, ki ureja državno upravo. Pravni status direktorjev širšega javnega sektorja (oseb javnega prava) urejajo drugi področni predpisi. Skupno imajo le, da vsi spadajo v javni sektor in za njih velja skupni plačni sistem.

Lahko rečem, da je slovenski pravni sistem direktorja v javnem sektorju enoten glede plačnega sistema, pa še tu obstajajo razlike. V nalogi sem ločila direktorje v organih državne uprave in direktorje oseb javnega prava ravno zaradi različnih statusnih oblik, ki jih vodijo. Ne glede na ugotovljene neenotnosti in ostale razmejitve, obstaja enotnost glede plačila. Za njih velja ureditev plačnega sistema po ZSPJS, saj jih ta uvršča v enotno plačno skupino B in za njih tudi uporablja enoten termin direktor v javnem sektorju.

Sklep

Za slovensko ureditev pravnega statusa direktorja javnega sektorja je značilno zapletenost in prepletanje različnih pravnih predpisov, kar izhaja iz dejstva, da so se predpisi v dveh desetletjih vzpostavljanja organizacijsko učinkovite in racionalne javne uprave v Sloveniji, sprejemali predvsem nesistemske in po potrebi. Ocenjujem, da je prav to botrovalo temu, da obstajajo nepreglednosti in pomanjkljivosti v ureditvi med posameznimi obravnavanimi področji. Glede na to, da so obravnavane institucije in njihova vodstva pomemben del družbe, je izredno pomembno, kako so organizirani, da poslujejo racionalno in so učinkoviti, k temu pa prav gotovo lahko pripomore tudi enotna in pregledna zakonodaja.

LITERATURA, PRAVNI IN DRUGI VIRI

- Bohinc, Rado. 2001. Delovnopравни in drugi vidiki zaposlenih v javnem sektorju: novosti v pravu in uslužbenskih razmerij. *Podjetje in delo* 27 (6): 1335.
- Bohinc, Rado. 2005. *Osebe javnega prava*. Ljubljana: GV Založba.
- Bohinc, Rado in Borut Bratina. 2005. *Upravljanje korporacij*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Bohinc, Rado in Bojan Tičar. 2007. *Upravno pravo – splošni del*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
- Bučar, France. 1969. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Uradni list RS.
- Čater, Natalija. 2004. *Zakon o javnih uslužbencih v praksi s komentarjem in vzorci*. Ljubljana: Finac.
- Energetski zakon (EZ). *Uradni list RS*, št. 79/1999 (8/2000 popr.), 110/2002 – ZGO-1, 50/2003 Odl. US: U-I-250/00-14, 51/2004, 26/2005 – UPB1, 118/2006 (9/2007 popr.), 27/2007 – UPB2, 70/2008.
- Erar, Andrej, Romana Novak in Janez Blažič. 2008. *Položaj direktorja (vodstvenega delavca) v javnem sektorju*. Raziskovalna naloga dosegljiva v podatkovni zbirki Lotus Notes v Državnem zboru RS.
- Falconer, Peter. 1997. Javna uprava in novi javni management: izkušnje iz Velike Britanije. *Javna uprava* 33 (1): 98–108.
- Farnham, David in Sylvia Horton. 1996. *Managing people in the public services*. London: Macmillan.
- Fon Jager, Mojca. 2009. Pojasnilo v zvezi z izplačilom dela plače za redno delovno uspešnost javnih uslužbencev. [Http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DPJS/doc/POJASNILA_DOGOVIOR_RDU_JU_2009.doc](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DPJS/doc/POJASNILA_DOGOVIOR_RDU_JU_2009.doc) (7. 10. 2009).
- Grafenauer, Božo in Boštjan Brezovnik. 2006. *Javna uprava*. Maribor: Pravna fakulteta.
- Haček, Miro in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenški sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Hughes, Owen. E. 2003. *Public management and administration: an introduction*. New York, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kazenski zakonik Republike Slovenije (KZ). *Uradni list RS*, št. 63/1994 (70/1994 popr.), 23/1999, 60/1999 Odl. US: U-I-226/95, 40/2004, 95/2004 – UPB1, 37/2005 Odl. US: U-I-335/02-20, 17/2006 Odl. US: U-I-192/04-16, 55/2008 (66/2008 popr.), 89/2008 Odl. US: U-I-25/07-43, 5/2009 Odl. US: U-I-88/07-17.
- Kečanović, Bećir. 2003. Kontrola in nadzor policije. *Pravna praksa* 22 (4): 10–11.
- Kečanović, Bećir, Goran Klemenčič, Katarina Zidar Al-Mutairi, Peter Pavlin in Albin Igljčar. 2006. *Policijsko pravo in pooblastila: splošni del*. Ljubljana, GV Založba.

- Kerševan, Erik. 2004. Urejanje položaja direktorjev javnih zavodov. *Pravna praksa* 23 (7): 8–10.
- Kladošek, Roman. 2004. Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN). V *Komentar zakonov s področja uprave*, ur. Pirnat Rajko, 873944. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.
- Klinar, Igor. 2006. *Sistem plač v javnem sektorju s poudarkom na plačah funkcionarjev in direktorjev*. Ljubljana: GV Založba.
- Klinar, Igor. 2007. Novi plačni sistem v javnem sektorju. V *Ekonomski vidiki javnega sektorja*, ur. Bogomil Ferfila, 421–524. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kolektivna pogodba za javni sektor (KPJS). *Uradni list RS*, št. 57/2008, 86/2008, 3/2009, 16/2009, 23/2009, 33/2009, 48/2009.
- Komisija za preprečevanje korupcije. 2005. *Nezdružljivost funkcij*. [Http://www.kpk-rs.si/index.php?id=44](http://www.kpk-rs.si/index.php?id=44) (3. 8. 2009).
- Korade – Purg, Štefka. 2003. Uradniški svet – sestava in pristojnosti. *Pravna praksa* 22 (33): 5–7.
- Korpič - Hrovat, Etelka. 2008. Položaj javnega zavoda. V *Pravni položaj managerja*, ur. Zvone Vodovnik, 57–68. Koper: Fakulteta za management.
- Kovač, Polonca. 2007. Podjetniški koncepti kot gibal modernizacije slovenske javne uprave. V *Ekonomski vidiki javnega sektorja*, ur. Bogomil Ferfila, 94–257. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Koželj - Sladič, Barbara. 2005. Poseben status javnih uslužbencev. *Podjetje in delo* 31 (6): 1717–1724.
- Lane, Jan-Erik. 1995. *The public sector: concept, models and approaches*. London: Sage.
- Merc, Božidar 1999. Narava pogodbe o poslovanju. *Pravna praksa* 18 (9): 9–11.
- Mežnar, Drago. 2004. Pogodba o zaposlitvi s poslovodno osebo v javnem sektorju. *Podjetje in delo* 30 (3): 619.
- Možina, Stane, Bogdan Kavčič, Mitja I. Tavčar, Danijel Pučko, Štefan Ivanko, Bogdan Lipičnik, Jože Gričar, Leon Repovž, Andrej Vizjak, Aleš Vahčič, Veljko Rus in Rado Bohinc. 1994. *Management*. Radovljica: Didakta.
- Ministrstvo za pravosodje. 2010. *Izvrševanje kazenskih sankcij*. [Http://www.mp.gov.si/si/ursiks_organ_v_sestavi/izvrsevanje_kazenskih_sankcij/](http://www.mp.gov.si/si/ursiks_organ_v_sestavi/izvrsevanje_kazenskih_sankcij/) (9. 5. 2010).
- Novak, Marko. 2006. Javni uslužbenec in funkcionar. *Pravna praksa* 25 (19/20): 33.
- Pavčnik, Marijan, Miro Cerar in Aleš Novak. 2006. *Uvod v pravoznanstvo*. Ljubljana: Uradni list RS.
- Pirnat, Rajko, Bugarič, Bojan, Tone Jerovšek, Erik Kerševan, Senko Pličanič, Štefka Korade Purg, Gorazd Trpin, Grega Virant, Polonca Kovač in Sabina Kmetič. 2004.

- Komentar zakonov s področja uprave*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.
- Pirnat, Rajko. 2009. Položaj Slovenije glede reševanja meje s Hrvaško ni dober: intervju. *Reporter 2* (9): 40–45.
- Predlog zakona o javnih uslužbencih (ZJU), prva obravnava, EPA 185-III. *Poročevalec Državnega zbora RS*, 31/01 z dne 25. 04. 2001.
- Predlog zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS), prva obravnava, EPA 414-III. *Poročevalec Državnega zbora RS*, 9/02 z dne 29. 1. 2002.
- Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih uslužbencih (ZJU-A), prva obravnava, EPA 103 – IV. *Poročevalec Državnega zbora RS*, 6/05, z dne 04. 02. 2005.
- Stanovanjski sklad Republike Slovenije, javni sklad. 2009. *Organi upravljanja*. [Http://www.stanovanjskisklad-rs.si/si/591/predstavitev/organi-upravljanja.html](http://www.stanovanjskisklad-rs.si/si/591/predstavitev/organi-upravljanja.html) (13. 5. 2009)
- Stanovanjski zakon (SZ-1). *Uradni list RS*, št. 69/2003, 18/2004-ZVKSES, 47/2006-ZEN, 9/2007 Odl. US: P-31/06-4, 18/2007 Skl. US: U-I-70/04-18, 45/2008-ZVEtL, 57/2008.
- Šmidovnik, Janez. 1998. Slovenska javna uprava v socializmu in tranzicijskem obdobju parlamentarne demokracije. *Podjetje in delo* 24 (6/7): 1070–1081.
- Tičar, Bojan. 2006. *Predpisi o plačah direktorjev, ravnateljev in tajnikov v javnem sektorju s pojasnili*. Maribor: Davčni inštitut.
- Tičar, Bojan. 2006a. Pravni položaj direktorja v javnem sektorju v luči novega sistema plač. V *Gospodarski subjekti na trgu – posodobitev gospodarskega prava*, ur. Franci Ramšak, 345-359. Maribor: Pravna fakulteta, Inštitut za gospodarsko pravo.
- Tičar, Bojan. 2007. Pravni položaj direktorjev organov v sestavi in drugih organizacij v javnem sektorju. *Varstvoslovje* 9 (3/4): 196-203.
- Tičar, Bojan. 2007a. Pravni vidiki odgovornosti ravnatelja vrtca in šole v slovenski ureditvi. *Vodenje v vzgoji in izobraževanju* 5 (1): 45–57.
- Tičar, Bojan. 2008. Poseben pravni položaj in različni vidiki odgovornosti direktorja javnega zavoda. V *Pravni položaj managerjev*, ur. Zvone Vodovnik, 69-81. Koper: Fakulteta za management.
- Trstenjak, Verica. 2003. *Predpisi s področja javne uprave – uvodna pojasnila*. Ljubljana, GV Založba.
- Uradniški svet. 2003. *Standardi strokovne usposobljenosti, merila za izbiro in metode preverjanja usposobljenosti uradnikov na položajih v državni upravi*. [Http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/SUP.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/SUP.pdf) (14. 2. 2010).
- Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih. *Uradni list RS*, št. 58/2003, 81/2003, 109/2003,

- 43/2004 (58/2004 popr.), 138/2004, 35/2005, 60/2005, 72/2005, 112/2005, 49/2006, 140/2006, 9/2007, 101/2007, 33/2008, 66/2008, 88/2008, 8/2009.
- Uredba o organih v sestavi ministrstev. *Uradni list RS*, št. 58/2003, 45/2004, 86/2004-ZVOP-1, 138/2004, 52/2005, 82/2005, 17/2006, 76/2006, 132/2006, 41/2007, 64/2008-ZViS-F.
- Uredba o plačah direktorjev v javnem sektorju. *Uradni list RS*, št. 73/2005, 103/2005, 12/2006, 36/2006, 46/2006, 77/2006, 128/2006, 37/2007, 95/2007, 112/2007, 104/2008, 123/2008, 21/2009, 61/2009.
- Ustava Republike Slovenije. *Uradni list RS*, 33I/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006.
- Vindiš, Simon. 2005. Razmerje med ministrstvom in organom v sestavi. *Pravna praksa* 24 (34): 11-12.
- Vodovnik, Zvone 2003. *Poglavja iz delovnega in socialnega prava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Vodovnik, Zvone. 2006. Menedžment in kolektivno sporazumevanje. *Delavci in delodajalci* 6 (2/3): 297-330.
- Vodovnik, Zvone. 2006a. Management in pravo. *Management* 1 (1): 7–29.
- Vodovnik, Zvone. 2008. Management in pravni podsistemi. V *Pravni položaj managerjev*, ur. Zvone Vodovnik, 9–22. Koper: Fakulteta za management.
- Zakon o carinski službi (ZCS-1). *Uradni list RS*, št. 56/1999, 52/2002-ZDU-1, 110/2002-ZGO-1, 57/2004, 103/2004 – UPB1, 113/2005-ZJU-B.
- Zakon o davčni službi (ZDS-1). *Uradni list RS*, št. 57/2004, 139/2004, 17/2005 – UPB1, 59/2005 Odl. US: U-I-108/05-19, 114/2006, 1/2007 – UPB2.
- Zakon o delovnih razmerjih (ZDR). *Uradni list RS*, št. 42/2002, 79/2006-ZZZPB-F, 46/2007 Odl. US: U-I-45/07, Up-249/06-22, 103/2007, 45/2008-ZArbit.
- Zakon o državni statistiki (ZDSta). *Uradni list RS*, št. 45/1995, 9/2001.
- Zakon o državni upravi (ZDU-1). *Uradni list RS*, št. 52/2002, 56/2003, 83/2003 – UPB1, 45/2004-ZdZPKG, 61/2004, 97/2004 – UPB2, 123/2004, 24/2005 – UPB3, 93/2005, 113/2005 – UPB4, 126/2007-ZUP-E.
- Zakon o duševnem zdravju (ZDZdr). *Uradni list RS*, št. 77/2008.
- Zakon o elektronskih komunikacijah (ZEKom). *Uradni list RS*, št. 43/2004, 86/2004-ZVOP-1, 129/2006, 13/2007 – UPB1, 102/2007-ZDRad.
- Zakon o filmskem skladu Republike Slovenije (ZFS). *Uradni list RS*, št. 17/1994, 22/2000 – ZJS, 59/2001.
- Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP). *Uradni list RS*, št. 126/2007, 40/2009, 59/2009.
- Zakon o gimnazijah (ZGim). *Uradni list RS*, št. 12/1996, 59/2001, 115/2006, 1/2007 – UPB1.
- Zakon o glasbenih šolah (ZGla). *Uradni list RS*, št. 19/2000, 60/2006, 81/2006 – UPB1.

- Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1). *Uradni list RS*, št. 42/2006 (60/2006 popr.), 26/2007 – ZSDU-B, 33/2007 – ZSReg-B, 67/2007 – ZTFI (100/2007 popr.), 10/2008, 68/2008, 23/2009.
- Zakon o gozdovih (ZG). *Uradni list RS*, št. 30/1993, 13/1998 Odl. US: U-I-53/95, 24/1999 Skl.US: U-I-51/95, 56/1999-ZON (31/2000 popr.), 67/2002, 110/2002-ZGO-1, 112/2006 Odl. US: U-I-40/06-10, 115/2006, 110/2007.
- Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN). *Uradni list RS*, št. 56/2002, 26/2007, 43/2007 – UPB1.
- Zakon o izobraževanju odraslih (ZIO). *Uradni list RS*, št. 12/1996, 86/2004 – ZVSI, 69/2006, 110/2006 – UPB1.
- Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS-1). *Uradni list RS*, št. 22/2000, 59/2002, 113/2005 – ZJU-B, 70/2006, 110/2006 – UPB1, 76/2008.
- Zakon o jamstvenem skladu Republike Slovenije (ZJSRS). *Uradni list RS*, št. 25/1997, 10/1998, 41/1999, 53/1999, 22/2000 – ZJS, 119/2002, 26/2003 – UPB1, 61/2006, 78/2006 – UPB2, 47/2009 Odl. US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.).
- Zakon o Javni agenciji za knjigo Republike Slovenije (ZJAKRS). *Uradni list RS*, št. 112/2007.
- Zakon o javnih agencijah (ZJA). *Uradni list RS*, št. 52/2002, 51/2004.
- Zakon o javnih financah (ZJF). *Uradni list RS*, št. 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002 – ZJU, 127/2006 – ZJZP, 14/2007-ZSPDPO, 109/2008.
- Zakon o javnih skladih (ZJS-1). *Uradni list RS*, št. 22/2000, 126/2007 – ZFPPIPP, 77/2008.
- Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). *Uradni list RS*, št. 110/2002 – ZDT-B, 2/2004 – ZDSS-1 (10/2004 popr.), 23/2005, 35/2005 – UPB1, 62/2005 Odl. US: U-I-294/04-15, 113/2005, 21/2006 Odl. US: U-I-343/04-11, 23/2006 Skl. US: U-I-341/05-10, 32/2006 – UPB2, 62/2006 Skl. US: U-I-227/06-17, 131/2006 Odl. US: U-I-227/06-27, 11/2007 Skl. US: U-I-214/05-14, 33/2007, 63/2007 – UPB3, 65/2008, 69/2008-ZTFI-A, 69/2008-ZZavar-E.
- Zakon o knjižničarstvu (ZKnj-1). *Uradni list RS*, št. 87/2001, 96/2002 – ZUJIK.
- Zakon o Kobilarni Lipica, uradno prečiščeno besedilo (ZKL – UPB1). *Uradni list RS*, št. 107/2006.
- Zakon o lekarniški dejavnosti (ZLD). *Uradni list RS*, št. 9/1992, 38/1999, 2/2004, 36/2004 – UPB1.
- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS). *Uradni list RS*, št. 72/1993, 6/1994 Odl. US: U-I-13/94-65, 45/1994 Odl. US: U-I-144/94-18, 57/1994, 14/1995, 20/1995 Odl. US: U-I-285/94-105, 63/1995, 73/1995 Odl. US: U-I-304/94-9, 9/1996 Odl. US: U-I-264/95-7, 39/1996 Odl. US: U-I-274-95, 44/1996 Odl. US: U-I-98/95, 26/1997, 70/1997, 10/1998, 68/1998 Odl. US: U-I-39/95, 74/1998, 12/1999 Skl. US: U-I-4/99 (16/1999 popr.), 36/1999 Odl. US: U-I-313/96, 59/1999 Odl. US: U-I-4/99,

70/2000, 94/2000 Skl. US: U-I-305-98-14, 100/2000 Skl. US: U-I-186/00-10, 28/2001 Odl. US: U-I-416/98-38, 87/2001-ZSam-1, 16/2002 Skl. US: U-I-33/02-7, 51/2002-ZLS-L, 108/2003 Odl. US: U-I-186/00-21, 77/2004 Odl. US: U-I-111/04-21, 72/2005, 100/2005 – UPB1, 21/2006 Odl. US: U-I-2/06-22, 14/2007-ZSPDPO, 60/2007, 94/2007 – UPB2, 27/2008 Odl. US: Up-2925/07-15, U-I-21/07-18, 76/2008, 100/2008 Odl. US: U-I-427/06-9.

Zakon o obrambi (ZObr). *Uradni list RS*, št. 82/1994, št. 44/1997, 87/1997, 13/1998 Odl. US: U-I-101/95, 33/2000 Odl. US: U-I-313/98, 87/2001-ZMatD, 47/2002 (67/2002 popr.), 110/2002-ZGO-1, 97/2003 Odl. US: U-I-61/00-19, 40/2004, 103/2004 – UPB1, 138/2004 Skl. US: U-I-329/04-7, 53/2005 Skl. US: U-I-329/04-15, 117/2007 Odl. US: UI-287/05-20.

Zakon o ohranjanju narave (ZON). *Uradni list RS*, št. 56/1999 (31/2000 popr.), 110/2002 – ZGO-1, 119/2002, 22/2003 – UPB1, 41/2004, 96/2004 – UPB2, 61/2006 – ZDru-1, 63/2007 Odl. US: Up-395/06-24, U-I-64/07-13, 117/2007 Odl. US: U-I-76/07-9, 32/2008 Odl. US: U-I-386/06-32.

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI). *Uradni list RS*, št. 12/1996 (23/1996 popr.), 101/1999 Odl. US: U-I-215/1996, 22/2000 – ZJS, 64/2001, 101/2001 Odl. US: U-I-68/98-42, 108/2002, 14/2003 – UPB1, 34/2003, 55/2003 – UPB2, 79/2003, 115/2003 – UPB3, 65/2005, 98/2005 – UPB4, 117/2005 Odl. US: U-I-240/04-11, 129/2006, 16/2007 – UPB5, 101/2007 Odl. US, 36/2008.

Zakon o osnovni šoli (ZOsn). *Uradni list RS*, št. 12/1996, 33/1997, 54/2000 Odl. US: U-I-72/96, 59/2001, 71/2004, 23/2005 – UPB1, 53/2005, 70/2005 – UPB2, 60/2006 (63/2006 popr.), 81/2006 – UPB3, 102/2007.

Zakon o poklicnem in strokovnem izobraževanju (ZPSI-1). *Uradni list RS*, št. 79/2006.

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1). *Uradni list RS*, št. 106/1999, 72/2000, 81/2000, 124/2000, 109/2001, 83/2002 Odl. US: U-I-178/02-14, 108/2002, 110/2002-ZISDU-1, 112/2002 Skl. US: U-I-307/98-38, 26/2003 – UPB1, 40/2003 Odl. US: U-I-273/00-13, 63/2003, 63/2003 Odl. US: U-I-57/00-51, 133/2003 Odl. US: U-I-36/00-52, 135/2003, 2/2004-ZDSS-1 (10/2004 popr.), 20/2004 – UPB2, 54/2004 – ZDoh-1 (56/2004 popr., 62/2004 popr., 63/2004 popr.), 63/2004-ZZRZI, 136/2004 Odl. US: U-I-273/01-21, 68/2005 Odl. US: U-I-29/04-19, 72/2005, 104/2005 – UPB3, 69/2006, 109/2006 – UPB4, 112/2006 Odl. US: U-I-358/04-13, 114/2006 – ZUTPG, 91/2007 Skl. US: U-I-325/05-5, 10/2008 – ZVarDod.

Zakon o policiji (ZPol). *Uradni list RS*, št. 49/1998 (66/1998 popr.), 43/2001 Odl. US: U-I-407-98-25, 93/2001, 56/2002 – ZJU, 26/2003 – ZPNOVS, 48/2003 Odl. US: U-I-272/98-26, 79/2003, 110/2003 – UPB1, 43/2004 – ZKP-F, 50/2004, 54/2004 – ZDoh-1 (56/2004 popr., 62/2004 popr., 63/2004 popr.), 102/2004 – UPB2 (14/2005 popr.), 53/2005, 70/2005 – UPB4, 98/2005, 113/2005 – ZJU-B, 3/2006 – UPB5,

- 36/2006 Odl. US: U-I-152/03-13, 78/2006, 107/2006 – UPB6, 14/2007-ZVS, 42/2009, 47/2009 Odl. US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.), 66/2009 – UPB7.
- Zakon o raziskovalni in razvojni dejavnosti (ZRRD). *Uradni list RS*, št. 96/2002, 115/2005, 22/2006 – UPB1, 61/2006 – ZDru-1, 112/2007.
- Zakon o regijskem parku Škocjanske jame (ZRPSJ). *Uradni list RS*, št. 57/1996, 7/1999 – ZVKD, 110/2002 – ZGO-1.
- Zakon o revidiranju (ZRev-2). *Uradni list RS*, št. 11/2001, 118/2005 Odl. US: U-I-219/03-25, 42/2006 – ZGD-1 (60/2006 popr.), 65/2008 – ZRev-2.
- Zakon o Radioteleviziji Slovenija (ZRTVS-1). *Uradni list RS*, št. 96/2005, 109/2005-ZDavP-1B, 105/2006 Odl. US: U-I-307/05-18, 26/2009 – ZIPRS0809-B (31/2009 popr.).
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). *Uradni list RS*, št. 56/2002, 72/2003, 115/2003 – UPB1, 126/2003, 20/2004 – UPB2, 70/2004, 24/2005 – UPB3, 53/2005, 70/2005 – UPB4, 14/2006, 27/2006 Skl. US: U-I-60/06-12, 32/2006 – UPB5, 68/2006, 110/2006 – UPB6, 1/2007 Odl. US: U-I-60/06-200, U-I-214/06-22, U-I-228/06-16, 57/2007, 95/2007 – UPB7, 110/2007 Skl. US: U-I-275/07-5, 17/2008, 58/2008, 69/2008-ZTFI-A, 69/2008-ZZavar-E, 80/2008, 120/2008 Odl. US: U-I-159/08-18, 20/2009 – ZZZPF, 48/2009.
- Zakon o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (ZSKZ). *Uradni list RS*, št. 10/1993, 68/1995 Odl. US: U-I-78/93, 1/1996 (23/1996 popr.), 108/2001 Odl. US: U-I-13/00 (4/2002 popr.), 33/2003 Skl. US: U-I-151/01-15, 91/2007, 109/2008 Odl. US: U-I-64/08-12.
- Zakon o skladu za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in odlaganja radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško (ZSFR). *Uradni list RS*, št. 75/1994, 35/1996, 24/2003, 47/2003 – UPB1, 68/2008.
- Zakon o Skladu Republike Slovenije za nasledstvo in visokem predstavniku Republike Slovenije za nasledstvo (ZSNVPN). *Uradni list RS*, št. 29/06.
- Zakon o sladkovodnem ribištvu (ZSRib). *Uradni list RS*, št. 61/2006.
- Zakon o socialnem varstvu (ZSV). *Uradni list RS*, št. 54/1992 (56/1992 popr.), 42/1994 Odl. US: U-I-137/93-24, 1/1999-ZNIDC, 41/1999, 60/1999 Odl. US: U-I-273/98, 36/2000-ZPDZC, 54/2000-ZUOPP, 26/2001, 110/2002-ZIRD, 2/2004 (7/2004 popr.), 36/2004 – UPB1, 21/2006 Odl. US: U-I-116/03-22, 105/2006, 114/2006-ZUTPG, 3/2007 – UPB2 (23/2007 popr., 41/2007 popr.), 122/2007 Odl. US: U-I-11/07-45.
- Zakon o spodbujanju tujih neposrednih investicij in internacionalizacije podjetij (ZSTNIIP). *Uradni list RS*, št. 86/2004, 78/2006, 107/2006 – UPB1.
- Zakon o šolski inšpekciji (ZSoII). *Uradni list RS*, št. 29/1996, 91/2005, 114/2005 – UPB1.

Zakon o trgu finančnih instrumentov (ZTFI). *Uradni list RS*, št. 67/2007 (100/2007 popr.), 69/2008, 40/2009.

Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo (ZUJIK). *Uradni list RS*, št. 96/2002, 123/2006-ZFO-1, 7/2007 Odl. US: U-I-35/04-11, 53/2007, 65/2007 Odl. US: U-I-276/05-11, 77/2007 – UPB1, 56/2008.

Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (ZUOPP). *Uradni list RS*, št. 54/2000, 18/2006 – ZUOPP-A, 3/2007 – UPB1.

Zakon o visokem šolstvu (ZVis). *Uradni list RS*, št. 67/1993, 39/1995 Odl. US: U-I-22/94-15, 18/1998 Odl. US: U-I-34/98, 35/1998 Odl. US: U-I-243/95-13, 99/1999, 64/2001, 100/2003, 134/2003 – UPB1, 63/2004, 100/2004 – UPB2, 94/2006, 119/2006 – UPB3, 59/2007 – ZŠtip (63/2007 popr.), 15/2008 Odl. US: U-I-370/06-20, 64/2008.

Zakon o višjem strokovnem izobraževanju (ZVSI). *Uradni list RS*, št. 86/2004.

Zakon o vladi (ZVRS). *Uradni list RS*, št. 4/1993, 71/1994, 23/1996, 47/1997, 23/1999 – ZSOVA, 119/2000, 30/2001, 52/2002 – ZDU-1, 123/2004, 24/2005 – UPB1, 109/2008.

Zakon o vrtcih (ZVrt). *Uradni list RS*, št. 12/1996, 44/2000, 78/2003, 113/2003 – UPB1, 72/2005, 100/2005 – UPB2, 25/2008.

Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZPB). *Uradni list RS*, št. 5/1991 (17/1991 popr., 2/1994 popr.), 12/1992, 12/1993 – ZUPDN93, 71/1993, 38/1994, 80/1997 Odl. US: U-I-343/94, 69/1998, 97/2001 – ZSDP, 67/2002, 2/2004 – ZDSS-1 (10/2004 popr.), 63/2004 – ZZRZI, 79/2006, 107/2006 – UPB1, 114/2006 – ZUTPG, 59/2007 – ZŠtip (63/2007 popr.).

Zakon o zavarovalništvu (ZZavar). *Uradni list RS*, št. 13/2000 (91/2000 popr.), 12/2001 Skl. US: U-I-131/00-11, 21/2002, 52/2002 – ZJA, 91/2002, 29/2003 Odl. US: U-I-131/00-22, 50/2004, 65/2004 Skl. US: U-I-300/02-31, 102/2004 – UPB1, 79/2006, 109/2006 – UPB2, 9/2007, 102/2007, 69/2008, 19/2009.

Zakon o zavodih (ZZ). *Uradni list RS*, št. 12/1991, 451/1994, 18/1998, 36/2000, 127/2006.

Zakon o zdravilih (ZZdr-1). *Uradni list RS*, št. 31/2006, 45/2008.

Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ). *Uradni list RS*, št. 9/1992, 13/1993, 9/1996, 29/1998, 77/1998 Odl. US: Up 53/96, 6/1999, 56/1999 – ZVZD, 99/2001, 42/2002 – ZDR, 60/2002, 11/2003 Skl. US: U-I-279/00-42, 126/2003, 20/2004 – UPB1, 62/2005 Odl. US: U-I-390/02-27, 76/2005, 100/2005 – UPB2, 100/2005 Odl. US: U-I-69/03-17, 21/2006 Odl. US: U-I-277/05-32, 38/2006, 72/2006 – UPB3, 114/2006 – ZUTPG, 91/2007, 71/2008, 76/2008, 118/2008 Skl. US: U-I-163/08-12.

Zakon o zdravstveni dejavnosti (ZZDej). *Uradni list RS*, št. 9/1992 (26/1992 popr.), 45I/1994 Odl. US: U-I-104/92, 37/1995, 8/1996, 59/1999 Odl. US: U-I-77/98,

90/1999, 98/1999 – ZZdrS, 31/2000, 36/2000 – ZPDZC, 45/2001, 131/2003 Odl. US: U-I-60/03-20, 135/2003 Odl. US: U-I-137/01-23, 2/2004, 36/2004 – UPB1, 80/2004, 23/2005 – UPB2, 15/2008 – ZPacP, 23/2008, 58/2008 – ZZdrS-E, 77/2008 – ZDZdr.

Zakon o železniškem prometu (ZZelP). *Uradni list RS*, št. 92/1999, 11/2001, 33/2001, 10/2002 – ZGO-1, 110/2002, 14/2003 – UPB1, 56/2003, 83/2003 – UPB2, 26/2005 – UPB3, 29/2005 Odl. US: U-I-316/04-6, 15/2007, 44/2007 – UPB4.

Zobavnik, Igor, Janez Blažič, Romana Novak in Marjana Križaj. 2006. *Članstvo v organih gospodarskih družb in drugih pravnih subjektov, katerih (so)lastnik je država*. Raziskovalna naloga dosegljiva v podatkovni zbirki Lotus Notes v Državnem zboru RS

Žagar, Katarina in Janez Blažič. 2009. *Imenovanje vodstvenih kadrov v policiji*. Raziskovalna naloga dosegljiva v podatkovni zbirki Lotus Notes v Državnem zboru RS.