



**PREDLOG
SKRAJŠANI POSTOPEK
EVA 2023-3130-0009**

ZAKON

O SPREMEMBI IN DOPOLNITVI ZAKONA O ZAVODIH

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM PREDLOGA ZAKONA

Področje delovanja javnih služb na sistemski ravni še vedno ureja Zakon o zavodih iz leta 1991. Ta zakon je za izvajanje javnih služb določil statusno obliko javnega zavoda, v prehodnih določbah pa tedanje organizacije združenega dela, ki so opravljale dejavnosti posebnega družbenega pomena, preoblikoval v javni zavod. Uvedel je novo obliko upravljanja organizacij za izvajanje javnih služb, država in občine so postale ustanoviteljice javnih zavodov, družbeno premoženje pa se je spremenilo v državno, občinsko ali zasebno. Zakon je bil zamišljen kot zakon prehodnega subsidiarnega pomena, postal pa je sistemski zakon, saj so kasnejši področni zakoni, predvideni v prehodnih določbah, večinoma le prevzeli njegove določbe, niso pa jih nadgradili in prilagodili posebnostim področij.

Na podlagi analiz ministrstev, poročil o nadzoru Računskega sodišča Republike Slovenije, poročil svetov javnih zavodov in opozoril strokovne javnosti so bile v zadnjem času zaznane določene pomanjkljivosti in težave pri izvajanju javnih služb. Posamezne rešitve veljavne systemske ureditve področja izvajanja javnih služb ne omogočajo več učinkovitega vodenja in upravljanja izvajalcev javnih služb (na primer postopki in pogoji izbire, imenovanja in razrešitve odgovornih oseb).

Predlaga se ureditev imenovanja vršilca dolžnosti direktorja zavoda za čas do imenovanja direktorja zavoda in prenova razlogov za razrešitev direktorja primerljivo drugim subjektom javnega sektorja (npr. javnim agencijam). Na ta način bo zagotovljeno učinkovitejše, kvalitetnejše in strokovnejše delo javnih zavodov.

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1. Cilji in načela

Cilj predloga Zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o zavodih je zagotovitev učinkovitejšega, kvalitetnejšega in strokovnejšega dela javnih zavodov, kar je utemeljeno z dejstvom, da so ti zavodi ustanovljeni za opravljanje javnih služb (3. člen Zakona o zavodih), pri izvajanju katerih pa so bile zaznane omenjene pomanjkljivosti in težave.

Pri pripravi predloga zakona so bila upoštevana načela:

- zakonitosti in strokovnosti pri poslovanju javnega sektorja, v skladu s katerima javni sektor opravlja svoje delo v okviru in na podlagi ustave, zakonov ter drugih predpisov, in
- transparentnosti.

2.2. Poglavitne rešitve

Poglavitne rešitve predloženega zakona se nanašajo na:

- prenovu razlogov za razrešitev direktorja,
- ureditev imenovanja vršilca dolžnosti direktorja zavoda.

3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA

Predlog Zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o zavodih nima finančnih posledic za državni proračun in druga javna finančna sredstva.

4. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATERO JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET

Za izvajanje določb zakona ni treba zagotoviti dodatnih finančnih sredstev v državnem proračunu.

5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

Predlog Zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o zavodih ni predmet usklajevanja s pravnim redom Evropske unije.

Mednarodna primerjava izvajalcev javnih služb kaže, da je v evropskih državah, kot so Avstrija, Švica, Nemčija, Belgija, Irska, Švedska, Finska, Nizozemska, mogoče glede pravne organizacije statusa izvajalcev oziroma ponudnikov javnih služb na področju zdravstva, visokega in osnovnega šolstva, kulture in socialnega varstva zaznati veliko pestrost pravno organizacijskih oblik, v katerih se le te izvajajo. Nekatere od teh so bolj samostojne, druge manj. Včasih so te storitve organizirane znotraj državne uprave in niti nimajo lastne pravne subjektivitete, drugič pa imajo večjo avtonomijo in so organizirane kot različne oblike samostojnih oseb javnega ali zasebnega prava. Na teh področjih zasledimo tudi vrsto različnih oblik zasebnih ponudnikov teh storitev.

Zaradi različnih pravnih tradicij so različne države izbrale različne pravne oblike, v katerih organizirajo izvajanje javnih služb na primerjanih področjih. Cela vrsta držav pozna oblike, ki so po svoji obliki zelo podobne zavodom. Spet druge države podobne naloge organizirajo v drugačnih oblikah, denimo v neprofitnih gospodarskih družbah, ustanovah ali vzajemnih družbah, ker zavodov oziroma podobnih javno pravnih oblik pač ne poznajo.

6. PRESOJA POSLEDIC, KI JIH BO IMEL SPREJEM ZAKONA

6.1. Presoja administrativnih posledic

a) v postopkih oziroma poslovanju javne uprave ali pravosodnih organov:

Zakon ne bo imel posledic za poslovanje javne uprave ali pravosodnih organov.

b) pri obveznostih strank do javne uprave ali pravosodnih organov:

Zakon ne bo imel posledic na obveznosti strank do javne uprave ali pravosodnih organov.

6.2. Presoja posledic za okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki, in sicer za:

Zakon ne bo imel posledic za okolje.

6.3. Presoja posledic za gospodarstvo, in sicer za:

Zakon ne bo imel posledic za gospodarstvo.

6.4. Presoja posledic za socialno področje, in sicer za:

Zakon ne bo imel posledic na socialnem področju.

6.5. Presoja posledic za dokumente razvojnega načrtovanja, in sicer za:

Zakon ne bo imel posledic za dokumente razvojnega načrtovanja.

6.6. Presoja posledic za druga področja:

Zakon ne bo imel posledic na drugih področjih.

6.7. Izvajanje sprejetega predpisa:

a) Predstavitev sprejetega zakona:

Sprejeti zakon bo predstavljen na spletni strani Ministrstva za javno upravo.

b) Spremljanje izvajanja sprejetega predpisa

V okviru svojih pristojnosti bo izvajanje sprejetega predpisa spremljalo Ministrstvo za javno upravo.

6.8. Druge pomembne okoliščine v zvezi z vprašanji, ki jih ureja predlog zakona:

V zvezi z vprašanji, ki jih ureja predlog zakona, ni drugih pomembnih okoliščin.

7. PRIKAZ SODELOVANJA JAVNOSTI PRI PRIPRAVI PREDLOGA ZAKONA:

V postopku priprave predloga predpisa javnost ni sodelovala.

8. PODATEK O ZUNANJEM STROKOVNJAKU OZIROMA PRAVNI OSEBI, KI JE SODELOVALA PRI PRIPRAVI PREDLOGA ZAKONA, IN ZNESKU PLAČILA ZA TA NAMEN:

Pri pripravi predloga zakona niso sodelovali zunanji strokovnjaki oziroma pravne osebe.

9. NAVEDBA, KATERI PREDSTAVNIKI PREDLAGATELJA BODO SODELOVALI PRI DELU DRŽAVNEGA ZBORA IN DELOVNIH TELES:

- Sanja Ajanović Hovnik, ministrica za javno upravo
- Urban Kodrič, državni sekretar, Ministrstvo za javno upravo
- Jure Trbič, državni sekretar, Ministrstvo za javno upravo
- Peter Pogačar, generalni direktor, Ministrstvo za javno upravo

II. BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Zakonu o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91, 8/96, 36/00 – ZPDZC in 127/06 – ZJZP) se v 32. členu za četrtem odstavkom doda nov, peti odstavek, ki se glasi:

»Ne glede na določbe prvega, drugega in tretjega odstavka tega člena, če direktorju javnega zavoda preneha funkcija, ustanovitelj brez razpisa imenuje in razrešuje vršilca dolžnosti direktorja, ki opravlja naloge direktorja do imenovanja direktorja v skladu z zakonom, vendar najdlje za eno leto.«.

2. člen

V 38. členu se drugi odstavek spremeni tako, da se glasi:

»Pristojni organ je dolžan razrešiti direktorja:

- če direktor sam zahteva razrešitev,
- če ne izpolnjuje pogojev za imenovanje,
- 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 ali splošnih aktih zavoda ali neutemeljeno ne izvršuje sklepov organov zavoda ali ravna v nasprotju z njimi,
- če ne opravlja svojega dela ali svoje delo opravlja nevestno, nestrokovno ali se izkaže, da po delovnih ali strokovnih kvalitetah ni primeren za opravljanje dela direktorja, ali
- če zavod ne dosega zadovoljivih delovnih rezultatov ali če pri delovanju zavoda pride do motenj ali do ponavljajočih se napak.«.

Za drugim odstavkom se doda nov tretji odstavek, ki se glasi:

»Kadar je za razrešitev direktorja javnega zavoda v skladu z 32. členom tega zakona pooblaščen svet zavoda in ta v primeru iz prejšnjega odstavka tudi po obrazloženem pisnem pozivu ustanovitelja predsedniku sveta zavoda v osmih dneh od prejema poziva direktorja ne razreši, ga razreši ustanovitelj.«.

Dosedanji tretji odstavek postane četrti odstavek.

KONČNA DOLOČBA

3. člen

Ta zakon začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

III. OBRAZLOŽITEV

K 1. členu

Z dopolnitvijo 32. člena veljavnega Zakona o zavodih se sistemsko na zakonski ravni (poleg primerov iz 11. in 37. člena Zakona o zavodih) predvidi imenovanje vršilca dolžnosti direktorja javnega zavoda za čas do imenovanja direktorja v skladu s tem zakonom. Mandat vršilca dolžnosti direktorja lahko traja najdlje eno leto. Če do takrat direktor s polnim mandatom ni imenovan, se v skladu s 37. členom Zakona o zavodih opravi ponovno imenovanje vršilca dolžnosti direktorja, ki je lahko ista oseba kot dotedanji vršilec dolžnosti direktorja. Pristojnost ustanovitelja javnega zavoda imenovati vršilca dolžnosti direktorja, kadar je sicer za imenovanje direktorja pooblaščen svet, je zlasti utemeljena z dejstvom, da svet javnega zavoda, ki opravlja javno službo, ni pravočasno poskrbel za imenovanje direktorja pred iztekom mandata dotedanjemu direktorju. Zagotavljati javne službe kot dejavnosti posebnega družbenega pomena, ki se izvajajo v javnem interesu, pa je odgovornost ustanovitelja, ki se te odgovornosti ne more razbremeniti s sklicevanjem na pomanjkljivo delovanje organov javnega zavoda.

K 2. členu

S prenovitvijo razrešitvenih razlogov iz drugega odstavka tega člena se bo zagotovilo primerljivo drugim institucijam (prim. npr. 23. člen Zakona o javnih agencijah) učinkovitejše, kvalitetnejše in strokovnejše delo zavodov, kar je zlasti ključno pri javnih zavodih, saj ti opravljajo javno službo (3. člen Zakona o zavodih). Z zadnjo alinejo drugega odstavka tega člena se še posebej poudari nuja po zagotavljanju (vsaj) zadovoljivih delovnih rezultatov zavoda in nemotenem delovanju zavoda brez napak (primer razrešitvenega razloga iz te alineje predstavlja situacija, ko je npr. moteno delovanje zavoda zaradi začasne, lahko tudi nepričakovane, odsotnosti direktorja, ki ni z ustreznimi pooblastili poskrbel za svoje nadomeščanje v času odsotnosti).

Nov tretji odstavek daje podlago za ukrepanje ustanovitelja javnega zavoda, kadar svet zavoda kljub pozivu ne izvrši svoje dolžnosti razrešiti direktorja, če so podani razrešitveni razlogi iz drugega odstavka tega člena. Kot že zapisano, je primarna in temeljna dolžnost ustanovitelja zagotoviti nemoteno izvajanje javnih služb kot dejavnosti posebnega družbenega pomena – zato je v takih primerih njegovo ukrepanje nujno.

K 3. členu

Končna določba, ki ureja začetek veljavnosti zakona, določa, da začne zakon veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Zaradi čimprejšnje zagotovitve učinkovitejšega, kvalitetnejšega in strokovnejšega dela javnih zavodov se predlaga krajša vacatio legis.

IV. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJAJO

Zakon o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91, 8/96, 36/00 – ZPDZC in 127/06 – ZJZP)

32. člen

Direktorja imenuje in razrešuje ustanovitelj, 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 in razrešitvi 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.

38. člen

Direktor je lahko razrešen pred potekom časa, za katerega je imenovan.

Pristojni organ je dolžan razrešiti direktorja:

- 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.

Pristojni organ mora pred sprejemom sklepa o razrešitvi seznaniti direktorja z razlogi za razrešitev in mu dati možnost, da se o njih izjavi.