



Številka: 00105-87/2020/5

Datum: 8. 10. 2020

Odgovor na poslansko pobudo Zmaga Jelinčiča Plemenitega v zvezi s finančno odgovornostjo uslužbencev Finančne uprave Republike Slovenije

Poslanec Državnega zbora Republike Slovenije Zmago Jelinčič Plemeniti je na Vlado Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) naslovil poslansko pobudo v zvezi s finančno odgovornostjo uslužbencev Finančne uprave republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: FURS). S pobudo poslanec predlaga vzpostavitev sistema odgovornosti, nadzora, sankcij, imenovanja in razrešitve generalnega direktorja FURS ter delitve proračunskih sredstev na način, kot je te vsebine v preteklosti urejal Zakon o službi družbenega knjigovodstva v Socialistični republiki Sloveniji.

Vlada v nadaljevanju podaja odgovor na poslansko pobudo:

1. Odgovornost za povzročeno škodo

Ustava Republike Slovenije v 26. členu opredeljuje pravico do povračila škode in določa, da ima pravico do povračila škode vsakdo, ki mu jo 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. Nadalje je določeno, da ima oškodovanec pravico, da v skladu z zakonom zahteva povračilo tudi neposredno od tistega, ki mu je škodo povzročil.

Zakon o finančni upravi (v nadaljnjem besedilu: ZFU) določa, da za delovna razmerja uslužbencev finančne uprave ter za njihove pravice in dolžnosti iz delovnega razmerja veljajo predpisi, ki urejajo delovna razmerja in sistem javnih uslužbencev, kolektivne pogodbe, če ta zakon ne določa drugače. Ker ZFU glede odškodninske odgovornosti uslužbencev finančne uprave ne določa drugače, velja enaka ureditev, kot za ostale javne uslužbenke. Obveznosti iz delovnega razmerja javnega uslužbenca so opredeljene v dveh sistemskih zakonih, in sicer Zakonu o javnih uslužbencih (v nadaljnjem besedilu: ZJU) in Zakonu o delovnih razmerjih.

Pravno podlago za presojo odškodninske odgovornosti javnega uslužbenca predstavljajo Obligacijski zakonik, ZJU in Kazenski zakonik. Odškodninsko odgovornost javnih uslužbencev posebej ureja ZJU, ki v celoti velja samo za neposredne uporabnike državnega ali občinskih proračunov. Za ostale javne uslužbenke pa se uporablja Zakon o delovnih razmerjih, ki se v razmerju do ZJU uporablja subsidiarno. Ureditev instituta odškodninske odgovornosti je v obeh zakonih podobna¹.

¹ Delavec je odškodninsko odgovoren delodajalcu za škodo, ki jo na delu ali v zvezi z delom povzroči delodajalcu. V zvezi z ugotavljanjem odškodninske odgovornosti delavca v okviru delovnega razmerja se uporabljajo pravila civilnega prava, kolikor Zakon o delovnih razmerjih ne določa posebnosti. Ena od teh posebnosti se nanaša na stopnjo krivde — delavec je dolžan povrniti delodajalcu škodo, ki jo namenoma ali iz hude malomarnosti povzroči na delu ali v zvezi z delom, ne pa tudi škode, ki bi jo povzročil iz male malomarnosti.

Odškodninska odgovornost javnih uslužbencev je v ZJU urejena dualistično - v odnosu do *delodajalca* in v odnosu do *tretje osebe*. Javni uslužbenec je odškodninsko odgovoren za škodo, ki jo protipravno povzroči delodajalcu pri delu ali v zvezi z delom naklepno ali iz hude malomarnosti. Za škodo, ki jo na delu ali v zvezi z delom protipravno povzroči tretji osebi (v konkretnem primeru je to lahko davčni zavezanec), je nasproti tej osebi odškodninsko odgovoren delodajalec. Oškodovanec lahko zahteva povračilo škode tudi od tistega, ki mu je protipravno povzročil škodo, če je bila škoda povzročena naklepno. O odškodnini za škodo, povzročeno drugemu, se lahko odloči tudi v disciplinskem postopku, če je škoda nastala zaradi disciplinske kršitve.

Vlada ocenjuje, da slovenski pravni red vsebuje zadostne in primerne pravne podlage za ugotavljanje odškodninske odgovornosti javnih uslužbencev, tudi tistih, zaposlenih na FURS. Za ugotovitev odškodninske odgovornosti v posameznem primeru se zahtevek oškodovanca presoja v skladu z navedenimi pravnimi podlagi in splošnimi pravili odškodninske odgovornosti, najprej v okviru organa, kjer je javni uslužbenec zaposlen. Če v postopku ugotavljanja odškodninske odgovornosti pri organu odgovornost uslužbenca oziroma organa ni izkazana, lahko oškodovanec svoj zahtevek uveljavlja tudi pred pristojnim sodiščem.

2. Nadzor nad delom uslužbencev FURS

Nad delom zaposlenih se pri FURS izvaja več vrst nadzora. Podlaga za nadzor izhaja iz določb ZFU, ki v 12. členu določa, da Generalni finančni urad (v nadaljnjem besedilu: GFU) nadzira delo notranjih organizacijskih enot. Če GFU ugotovi, da finančni urad ne opravlja svojih nalog oziroma jih ne opravlja pravilno ali pravočasno, mora na to opozoriti direktorja finančnega urada in mu naložiti, da v postavljenem roku zagotovi opravljanje nalog oziroma odpravi nepravilnosti.

V okviru GFU je organizirana Služba za notranje preiskave, ki odkriva in preiskuje nezakonita ravnanja uslužbencev FURS, in ravnanja, ki niso v skladu z internimi navodili in kodeksom etike, predlaga ukrepe za odpravo nepravilnosti in sankcioniranje kršilcev. Služba za notranje preiskave ugotavlja zakonitost in pravilnost ravnanj uslužbencev FURS po zakonih in drugih predpisih, posamičnih aktih, metodologijah in navodilih za delovne postopke ter kodeksu etike. Notranja preiskava se uvede na podlagi prejetih pripomb, prijav in drugih informacij davčnih zavezancev, državnih organov in drugih, ter na podlagi internih informacij FURS. Ugotovitve v notranji preiskavi predstavljajo vodstvu FURS verodostojne informacije, potrebne za učinkovito ukrepanje ob ugotovljenih nezakonitostih ali nepravilnostih, ter za zagotovitev enotnega opravljanja nalog in dopolnjevanje delovnih postopkov.

Pri FURS je vzpostavljen tudi notranji strokovni nadzor, ki se izvaja na podlagi internega akta. Z izvajanjem strokovnega nadzora se ugotavljata pravilnost in racionalnost izvajanja poslovnih procesov, ki sodijo v delovno področje finančnih uradov, z namenom enotnega delovanja finančnih uradov, v skladu z veljavnimi predpisi in usmeritvami. Nadzor izvaja posamezna uprava za svoje delovno področje (npr. uprava za davke, uprava za carine). Z nadzorom se lahko preverja izvajanje vseh faz posameznega poslovnega procesa, pri čemer se za to uporabljajo različne metode dela, npr. razgovori, pregled dokumentov, spremljanje posameznega poslovnega procesa, presoja poročil, informacij in odgovorov finančnih uradov (vpogled v računalniške sisteme in evidence, ki jih uporablja služba, analiza teh podatkov idr.). V primeru ugotovljenih nepravilnosti sledijo ustrezni, tudi delovnopravni ukrepi.

Nad delom zaposlenih se torej vršijo različne oblike nadzora. Ob ugotovitvi, da so v ravnanju zaposlenega podane kršitve pogodbenih ali drugih obveznosti iz delovnega razmerja, FURS

dosledno izvaja delovnopravne postopke (postopek redne ali izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi, disciplinski postopek), v okviru katerih se ugotavlja odgovornost zaposlenega za njegovo ravnanje. V primeru, da so v ravnanju zaposlenega podani znaki kaznivega dejanja, FURS posreduje naznanilo oziroma ovadbo na pristojno državno tožilstvo ali policijo.

Glede na poslančeve navedbe, da so nekateri uslužbenci FURS nestrokovni in nerazumevajoči, vlada izpostavlja, da zakonodaja za primere, ko davčni zavezanci menijo, da posamezni uslužbenec v konkretnem postopku ne opravlja svojega dela nepristransko, predvideva tudi institut izključitve. V skladu s 36. členom Zakona o splošnem upravnem postopku stranka, davčni zavezanec, lahko zahteva izločitev uradne osebe (izločitveni razlogi zaradi poznanstva, sorodstvenih vezi, predhodne udeležbe v postopku, ipd.), lahko pa tudi, kadar druge okoliščine vzbujajo dvom o njeni nepristranosti. Pri tem mora navesti okoliščine, zaradi katerih je podan razlog za izločitev.

Glede pobude, da se znotraj FURS ali Ministrstva za finance ustanovi strokovna skupina, ki bi pripravljala strokovne in znanstvene postopke in metode za delo FURS, vlada pojasnjuje, da je v okviru FURS oblikovanih več delovnih in strokovnih komisij za posamezna področja dela, v okviru katerih se sprejemajo potrebne strokovne podlage za delo uslužbencev.

Glede na vse navedeno vlada meni, da so vsebine, ki jih poslanec izpostavlja v svoji poslanski pobudi, v slovenski zakonodaji že ustrezno urejene in da obstoječi pravni red in ureditev delovanja organov v sestavi obsega zadostne pravne podlage za nemoteno in zakonito delovanje organa, izvajanje nadzornih funkcij ter nenazadnje eventualno ugotavljanje odgovornosti ob izkazanih nepravilnostih.