

POSEBNOSTI KOLEKTIVNIH POGODB V JAVNEM SEKTORJU

Jakob Krištof Počivavšek*

UDK: 331.106.24: 35(497.4)

Povzetek: V prispevku so analizirane temeljne razlike med sistemom kolektivnih pogodb v javnem sektorju in sistemsko ureditvijo kolektivnih pogodb v ZKoiP ter razmerje med obema ureditvama. Kot načelno vprašanje je obravnavano omejevanje avtonomije kolektivnega pogajanja, v nadaljevanju pa še razlike glede ureditve veljavnosti kolektivnih pogodb in s tem povezan naknadni pristop h kolektivnim pogodbam ter posebna ureditev hierarhije kolektivnih pogodb v javnem sektorju na področju plač.

Ključne besede: kolektivne pogodbe, javni sektor, avtonomija kolektivnega dogovarjanja, zakon o kolektivnih pogodbah, zakon o sistemu plač v javnem sektorju, hierarhija kolektivnih pogodb, naknaden pristop

PARTICULARITIES OF COLLECTIVE AGREEMENTS IN PUBLIC SECTOR

Abstract: The contribution contains an analysis of basic differences between the system of collective agreements in public sector and the legal regulation of collective agreements in the Collective Agreements Act and the relation between these regulations. The general issue set forth is the restriction of the autonomy of collective bargaining, followed by differences in the regulation of validity of collective agreements and related to that supplementary access to the collective agreements and also special regulation of hierarchy of collective agreements in the public sector when it comes to salaries in public sector.

* Jakob Krištof Počivavšek, univ. dipl. pravnik, pravni svetovalec v KSS PERGAM
jaka.pergam@siol.net
Jakob Krištof Počivavšek, LL., Legal advisor at the KSS PERGAM

Key words: *collective agreements, public sector, autonomy of collective bargaining, Collective Agreements Act, Public Sector Salary System Act, hierarchy of collective agreements, supplementary access*

1. UVOD

Kolektivne pogodbe v javnem sektorju v Republiki Sloveniji imajo že dolgo tradicijo in če se omejim zgolj na obdobje od osamosvojitve Republike Slovenije, so bile v tem času sklenjene Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji¹ in številne kolektivne pogodbe dejavnosti, ki še danes veljajo za nekatere temeljne dejavnosti javnega sektorja (npr. kultura,² zdravstvo, socialno varstvo,³ vzgoja in izobraževanje⁴ ipd.), poklicne kolektivne pogodbe (npr. Kolektivna pogodba za zdravnike in zobozdravnike⁵), od leta 2008 pa tudi Kolektivna pogodba za javni sektor,⁶ Kolektivna pogodba o skupni metodologiji za uvrščanje orientacijskih delovnih mest in nazivov v plačne razrede⁷ ter nekatere nove kolektivne pogodbe dejavnosti javnega sektorja, ki določajo plačne razrede delovnih mest

¹ Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (Ur.l. RS, št. 18/1991, 53/1992, 34/1993, 12/1994, 27/1994, 59/1994, 80/1994, 39/1995, 60/1995, 64/1995, 2/1996, 20/1996, 37/1996, 56/1996, 1/1997, 19/1997, 25/1997, 37/1997, 40/1997, 79/1997, 87/1997, 3/1998, 3/1998, 3/1998, 7/1998, 9/1998, 9/1998, 51/1998, 2/1999, 2/1999, 2/1999, 39/1999, 59/1999, 59/1999, 59/1999, 3/2000, 3/2000, 3/2000, 3/2000, 62/2000, 67/2000, 81/2000, 116/2000, 122/2000, 3/2001, 8/2001, 23/2001, 43/2001, 43/2001, 43/2001, 43/2001, 99/2001, 6/2002, 6/2002, 8/2002, 9/2002, 19/2002, 19/2002, 19/2002, 73/2003, 115/2005, 57/2008)

² Kolektivna pogodba za kulturne dejavnosti v Republiki Sloveniji (Ur.l. RS, št. 45/1994, 45/1994, 39/1996, 40/1997, 82/1999, 102/2000, 52/2001, 64/2001, 60/2008, 61/2008, 32/2009, 32/2009, 22/2010, 22/2010, 83/2010)

³ Kolektivna pogodba za dejavnost zdravstva in socialnega varstva Slovenije (Ur.l. RS, št. 15/1994, 57/1995, 19/1996, 40/1997, 56/1998, 56/1998, 76/1998, 102/2000, 62/2001, 77/2007, 60/2008, 75/2008)

⁴ Kolektivna pogodba za dejavnost vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji (Ur.l. RS, št. 52/1994, 49/1995, 34/1996, 51/1998, 28/1999, 39/2000, 56/2001, 64/2001, 56/2002, 52/2007, 33/2010, 83/2010)

⁵ Kolektivna pogodba za zdravnike in zobozdravnike v Republiki Sloveniji (Ur.l. RS, št. 14/1994, 15/1994, 22/1996, 39/1998, 97/2000, 60/2001, 87/2003, 3/2004, 50/2005, 57/2006, 97/2009, 91/2010)

⁶ Kolektivna pogodba za javni sektor (KPJS) (Ur.l. RS, št. 57/2008 86/2008, 3/2009, 16/2009, 23/2009, 33/2009, 48/2009, 91/2010, 31/2010, 83/2010, 89/2010, 89/2010)

⁷ Kolektivna pogodba o skupni metodologiji za uvrščanje orientacijskih delovnih mest in nazivov v plačne razrede (Ur.l. RS, št. 57/2008)

v teh dejavnostih (npr. obvezna socialna varnost⁸, državna uprava⁹). Do sprejema systemske ureditve kolektivnih pogodb bi, razen o splošnih določbah Zakona o delovnih razmerjih (starem¹⁰ in novem¹¹) ter še prej Zakonu o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja,¹² o možnem drugačnem urejanju delovnih razmerij za javne uslužbenke, težko govorili o sistemskem razlikovanju med kolektivnimi pogodbami javnega sektorja in kolektivnimi pogodbami zasebnega sektorja. Ne glede na to so bile kolektivne pogodbe javnega sektorja, zlasti glede plač, postavljene v zakonske okvire, ki jih je narekovala zakonodaja na področju plač v javnem sektorju (npr. Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih¹³), kasneje pa je določene vsebine, ki so bile predmet kolektivnih pogodb, uredil Zakon o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov.¹⁴

Zakon o kolektivnih pogodbah,¹⁵ ki je sicer določil systemsko ureditev vseh kolektivnih pogodb, pa je med svojimi prehodnimi določbami v 33. členu določil, da ne glede na določbe ZKoLP velja za plače v javnem sektorju sistem kolektivnih pogodb, kot jih določa Zakon o sistemu plač v javnem sektorju.¹⁶ Citirani člen je temelj za različno obravnavo kolektivnih pogodb v javnem sektorju in ostalih kolektivni pogodb in zaradi česar imajo kolektivne pogodbe v javnem sektorju določene posebnosti, ki pa s seboj prinašajo tudi odprta vprašanja in nejasnosti. Razlogi za drugačno obravnavo se lahko skrivajo v pomembnosti služb javnega sektorja za delovanje države in v tem, da je plačilo za delo javnih uslužbencev praviloma strošek, za katerega mora država zagotavljati javna sredstva in je zato z njimi potrebno ravnati gospodarno in transparentno. Kljub temu, da obseg tega prispevka ne dopušča poglobljene analize, je namen priču-

⁸ Kolektivna pogodba za dejavnost obvezne socialne varnosti - tarifni del (Ur.l. RS, št. 60/2008)

⁹ Kolektivna pogodba za državno upravo, uprave pravosodnih organov in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti - tarifni del (Ur.l. RS, št. 60/2008)

¹⁰ Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-90) (Ur.l. RS, št. 14/1990, 5/1991, 71/1993, 19/1994)

¹¹ Zakon o delovnih razmerjih (ZDR) (Ur.l. RS, št. 42/2002, 103/2007, 83/2009 Odl.US: U-284/06-26)

¹² Zakon o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja (ZTPDR) (Ur.l. SFRJ, št. 60/1989, 42/1990, RS, št. 4/1991)

¹³ Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (ZRPJZ) (Ur.l. RS, št. 18/1994, 36/1996)

¹⁴ Zakon o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov (ZPSDP) (Ur.l. RS, št. 87/1997, 9/1998, 48/2001)

¹⁵ Zakon o kolektivnih pogodbah (ZKoLP) (Ur.l. RS, št. 43/2006)

¹⁶ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS) (Ur.l. RS, št. 56/2002, 72/2003, 126/2003, 70/2004, 53/2005, 14/2006, 68/2006, 57/2007, 17/2008, 58/2008, 80/2008, 48/2009, 91/2009, 13/2010, 59/2010, 85/2010, 107/2010)

jočega prispevka opozoriti na posebnosti kolektivnih pogodb javnega sektorja, sistemsko umeščenost teh posebnosti v sistem kolektivnega delovnega prava v Republiki Sloveniji in na pravne ter praktične probleme, ki jih takšna ureditev in umestitev prinašata.

2. RAZMERJE MED ZKoIP IN ZSPJS

Natančna analiza 33. člena ZKoIP nam lahko pove zgolj to, da ZKoIP daje ZSPJS pooblastilo, da za kolektivne pogodbe, ki urejajo plače v javnem sektorju, določi drugačen sistem kolektivnih pogodb, kot ga določa ZKoIP. Menim, da je določba problematična, ker ni dovolj jasna in dovolj konkretizirana, da bi omogočila jasno določitev razmerja med ZKoIP in ZSPJS. Pri ugotavljanju volje zakonodajalca pri oblikovanju tega člena ne pomaga niti obrazložitev tega člena iz gradiva v postopku sprejemanja ZKoIP.¹⁷

Kot problematični se postavljata zlasti dve vprašanji, in sicer kaj vse obsega sistem kolektivnih pogodb in kdaj je ta drugačni sistem kolektivnih pogodb sploh mogoče določiti. Jasen ni niti odgovor na vprašanje, ali 33. člen ZKoIP daje ZSPJS pooblastilo za drugačno urejanje vsebine, ki je sicer predmet ZKoIP, medtem ko za vprašanja, ki jih ne ureja ZSPJS, tudi za plače v javnem sektorju velja ZKoIP, ali pa morda citirani člen v celoti izključuje uporabo ZKoIP za plače v javnem sektorju, za katere bi sistem kolektivni pogodb celovito moral urediti ZSPJS. Menim, da bila celotna izključitev za ta del vsebine kolektivni pogodb javnega sektorja nesprejemljiva. Težava je namreč v tem, da kolektivne pogodbe, ki so bile sklenjene že pred uveljavitvijo ZSPJS, ne vsebujejo zgolj določil o plačah, temveč pogosto urejajo številne pravice in obveznosti zaposlenih iz delovnega razmerja, pogoje za delovanje sindikata ipd. Glede na navedeno se postavlja vprašanje, ali je glede na dejstvo, da te kolektivne pogodbe vsebujejo tudi določila o plačah, mogoče institute kolektivnega pogodbenega prava, ki jih ZSPJS ureja drugače od ZKoIP, razširiti na celotno kolektivno pogodbo, torej tudi na dele, ki ne urejajo zgolj plač. Menim, da je temu potrebno pritrditi zgolj takrat, kadar bi bila lahko zaradi uporabe posameznega instituta ogrožena enovitost kolektivne pogodbe in bi bila zato izvedba posameznih institutov

¹⁷ Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, Letnik XXXII, št. 2, 10. januar 2006, str. 3-12

dejansko neizvedljiva (npr. naknaden pristop h kolektivni pogodbi). Na drugi strani pa menim, da ni nobenega razloga oziroma da bi bilo napačno, če bi posamezne rešitve ZSPJS, ki so drugačne od ureditve v ZKolP, razširili na celotno kolektivno pogodbo in ne le omejili na plačni del. Takšen je npr. primer hierarhije kolektivnih pogodb, ki bi jo bilo mogoče v plačnem delu aplicirati skladno z ZSPJS in ki torej ne omogoča bolj ugodnega urejanja vprašanj v zvezi s plačilom za delo, ki so urejena v KPJS, v kolektivnih pogodbah nižje ravni od KPJS, medtem ko ni nikakršnega razloga, da se ne bi v kolektivnih pogodbah nižje ravni od KPJS bolj ugodno urejala vprašanja, ki niso predmet ZSPJS, pa so ali bi lahko bila predmet KPJS (npr. regres, dopusti, solidarnostne pomoči). Celotna izključitev določil ZKolP na področju plač bi bila nesprejemljiva tudi zaradi dejstva, da ZSPJS ni celovito sistemsko uredil vseh vprašanj, ki jih sistematično ureja ZKolP.

Tudi če sprejmemo tezo, da določila ZKolP, ki v ZSPJS niso drugače urejena, veljajo tudi za plače v javnem sektorju, še vedno ni jasno, ali „sistem kolektivnih pogodb“ pomeni, da ZKolP daje možnost, da bi ZSPJS katerokoli vsebino, ki jo ureja ZKolP, uredil drugače, ali pa so kot sistem kolektivnih pogodb mišljene zgolj posamezne vsebine ZkolP (npr. omejitve avtonomije kolektivnih pogodb, hierarhija kolektivnih pogodb, veljavnost kolektivnih pogodb ipd.). Menim, da bi bilo potrebno 33. člen ZKolP prav zavoljo dejstva, da se lahko pojavi vprašanje enovitosti kolektivnih pogodb in možne različne obravnave posameznih delov kolektivne pogodbe in zavoljo ohranitve čim konstantnejše sistemske ureditve kolektivnih pogodb razlagati restriktivno in razen v utemeljenih razlogih ne bi bilo smiselno širiti nabora vprašanj, ki jih različno od ZKolP ureja ZSPJS.

3. AVTONOMIJA KOLEKTIVNEGA DOGOVARJANJA V JAVNEM SEKTORJU

Zlasti KPJS je pogosto očitano, da ne gre za akt avtonomnega kolektivnega dogovarjanja med strankami kolektivne pogodbe, temveč da gre za obvezno kolektivno pogodbo, kar je posledica dejstva, da ZSPJS za delovanje plačnega sistema zahteva kolektivno pogodbo in določa tudi njeno obvezno vsebino. Nesporno sistem plač v javnem sektorju zahteva urejanje določenih vsebin v KPJS in nekaterih vsebin v kolektivnih pogodbah dejavnosti in poklicev in s tem avtonomijo strank kolektivne pogodbe pri njenem sklepanju omejuje vsaj glede

nabora minimalnih vsebin, ki jih te kolektivne pogodbe morajo urejati. Načelo svobodnega in prostovoljnega kolektivnega pogajanja, na katerem naj bi temeljil ZKoIP, naj bi se kazalo predvsem v tem, da ne predpisuje obveznega sklepanja kolektivni pogodb, ne predpisuje obvezne vsebine kolektivnih pogodb, ne določa vrste kolektivnih pogodb in ravni, na kateri se lahko sklepajo ter predvideva, da so stranke kolektivnih pogodb lahko le prostovoljna združenja.¹⁸ Glede ureditve v ZSPJS je potrebno ugotoviti, da dejansko v vseh štirih elementih posega v avtonomijo kolektivnega pogajanja.¹⁹ Za delovanje plačnega sistema se zahteva sklenitev KPJS in kolektivnih pogodb dejavnosti in poklicev s predpisano minimalno vsebino, pri čemer je določeno, tudi na kateri ravni se posamezna vprašanja plač lahko urejajo. Poleg tega na strani delodajalcev javnega sektorja nastopa Vlada RS²⁰, kar je sicer razumljivo, pa vendar ne moremo reči, da gre za prostovoljno združenje na strani delodajalcev. Ne glede na to, je hkrati potrebno opozoriti na dejstvo, da je bila odločitev o sklenitvi KPJS in kolektivnih pogodb dejavnosti in poklicev v celoti prepuščena svobodni volji pogodbenih strank. V kolikor do sklenitve vseh kolektivnih pogodb v javnem sektorju ne bi prišlo, se sistem plač, kot ga je uredil ZSPJS, sploh ne bi mogel uveljaviti in bi torej še naprej veljal prejšnji sistem plač. Stranke kolektivnih pogodb v javnem sektorju so se torej svobodno odločile za nov, drugačen sistem plač v javnem sektorju in so s sklenitvijo kolektivnih pogodb omogočile prehod iz starega na nov plačni sistem.

Če glede dejstva, da ZSPJS v več členih²¹ predpisuje vsebino, ki naj jo dogovorita stranki v KPJS, potegnemo vzporednico z ZDR, lahko ugotovimo, da tudi med določili ZDR najdemo norme, ki nalagajo ureditev in konkretizacijo določenih pravic v kolektivnih pogodbah. Takšni pravici sta npr. dodatek za delovno dobo in povračilo stroškov v zvezi z delom.²²

Glede na navedeno menim, da KPJS ni mogoče očitati, da bi šlo za pogodbo, ki bi bila strankam vsiljena, vendar je njihova avtonomija do določene mere omejena. Vprašanje, ki se ob tem pojavlja je vprašanje izvedljivosti plačnega sistema, kot ga določa ZSPJS, če določene vsebine, za katere ZSPJS določa, da jih je potrebno urediti v KPJS, v KPJS ne bi bile (ali bi bile le delno) urejene.

¹⁸ P. Končar, 2006, str. 250-252

¹⁹ Primerjaj z L. Apohal Vučkovič, K. Mihovar Globokar, 2008, str. 75 in 76

²⁰ Primerjaj drugi odstavek 2. člena ZKoIP in 41. člen ZSPJS

²¹ Glej ZSPJS, členi 8., 12., 13., 22, 25, 26, 27, 29., 30., 31., 32.

²² Več o tem v K. Kresal Šoltes, 2006, str. 256 in 257

Z vidika načela svobodnega in prostovoljnega kolektivnega pogajanja torej ureditev ZSPJS odstopa od ureditve v ZKOlP, vprašanje pa je, ali so omejitve prostega in svobodnega kolektivnega dogovarjanja tolikšne, da bi že lahko govorili o prekomernem poseganju v avtonomijo kolektivnega dogovarjanja kot sestavnega dela ustavne²³ pravice do svobodnega združevanja (42. člen URS) in pravice do sindikalne svobode (76. člen URS) ali celo mednarodnih aktov s tega področja,²⁴ ki zavezujejo Slovenijo. Ob tem velja zgolj opozoriti še na dejstvo, da URS izrecno ne napotuje na zakonsko urejanje načina uresničevanja pravice do sindikalne svobode, niti ne predvideva možnosti omejevanja te pravice, kar je ugodnejše od mednarodnih dokumentov, ki obravnavajo to pravico in praviloma dopuščajo omejitve te pravice (kar bi lahko pomenilo tudi omejevanje avtonomije kolektivnega dogovarjanja) za npr. državno upravo.²⁵

4. VELJAVNOST KOLEKTIVNIH POGODB V JAVNEM SEKTORJU

KPJS ima za razliko od Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji drugačno stvarno veljavnost, saj je slednja zavezovala vse organizacije, delodajalce in druge pravne osebe, ki opravljajo dejavnosti, ki so razvrščene v negospodarske dejavnosti in za katere ne velja splošna kolektivna pogodba za gospodarstvo, ter za državne organe, če posamezna vprašanja, ki jih ureja, niso (bila) z zakonom drugače urejena. Stvarna veljavnost je v KPJS opredeljena ožje, in sicer zavezuje državne organe in samoupravne lokalne skupnosti, javne agencije, javne skladi, javne zavode in javne gospodarske zavode ter druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

Stvarna veljavnost KPJS v povezavi z zakonsko določbo o tem, kdo sklepa KPJS v imenu delodajalcev v javnem sektorju in v povezavi s splošnostjo veljavnosti ko-

²³ Ustava Republike Slovenije (URS) (Ur.l. RS, št. 331/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006)

²⁴ Mednarodni pakt o državljanski in političnih pravicah, Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, Evropsko konvencijo o človekovih pravicah Sveta Evrope, Evropsko socialno listino, Konvencija MOD št. 87 o sindikalnih svoboščinah in varstvu sindikalnih pravic, Konvencija MOD št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja, Konvencija MOD o varstvu pravice do organiziranja in postopkih za določitev pogojev zaposlitve v javnem sektorju in Konvencija MOD št. 154 o spodbujanju kolektivnega pogajanja

²⁵ L. Šturm, Komentar Ustave Republike Slovenije, 2010, str. 750

lektivnih pogodb dejansko pomeni, da KPJS pod pogojem, da jo sklene ustrezno število sindikatov na strani delodajalcev, zavezuje vse delodajalce v javnem sektorju in zato institut razširjene veljavnosti po 12. členu ZKoIP za ZSPJS ne pride v poštev, saj je dejansko nepotreben. Stanje je drugačno glede kolektivnih pogodb dejavnosti in poklicev, kjer gre za dejavnosti, ki jih opravljajo tako pravne osebe javnega, kot tudi pravne in fizične osebe zasebnega prava. Ker pri teh kolektivnih pogodbah kljub dejstvu, da lahko večina delodajalcev v neki dejavnosti deluje v javnem sektorju, sklenitev kolektivne pogodbe s strani Vlade RS na strani delodajalcev, ne pomeni zaveze vseh delodajalcev s to kolektivno pogodbo. Za te kolektivne pogodbe bi bilo institut razširjene veljavnosti ob izpolnjevanju zakonskih kriterijev za širitev nedvomno mogoče uporabiti. Ob razširitvi bi zagotovo trčili ob problematiko (ne)veljavnosti tistih elementov plačnega sistema, ki niso urejeni v kolektivni pogodbi, katere veljavnost se razširja (temveč npr. v ZSPJS in KPJS), za delodajalce, ki niso del javnega sektorja, opravljajo pa dejavnost, ki se sicer pretežno opravlja v javnem sektorju in za katero je bila sklenjena kolektivna pogodba.

Glede veljavnosti je potrebno opozoriti tudi na 42. člen ZSPJS, ki določa pogoj za veljavnost KPJS in sicer kot kvorum na strani sindikatov, ki je potreben za veljavno sklenitev KPJS.²⁶ Takšna določba odstopa od siceršnje ureditve v ZKoIP, kjer za veljavnost kolektivne pogodbe zadošča, da jo sklene sindikat (v tem primeru kolektivna pogodba velja za njegove člane), če pa kolektivno pogodbo sklene reprezentativni sindikat, zaradi splošne veljavnosti kolektivne pogodbe le-ta velja za vse delavce pri delodajalcu, ki je kolektivno pogodbo sklenil. Tudi tu se kaže posebnost ureditve kolektivnih pogodb v javnem sektorju, saj je za KPJS določena splošna veljavnost, če jo na sindikalni strani sklene zadosten kvorum sindikatov, kljub temu, da jo na strani delodajalcev sklepa Vlada RS, ki ni niti združenje delodajalcev niti za vse nujno neposreden delodajalec. Ob navedenem je potrebno omeniti zgolj dejstvo, da predpisani kvorum za sklenitev in spreminjanje kolektivne pogodbe za javni sektor predstavlja posebno problematiko, katere analiza in komentar bi terjala obravnavo v samostojnem prispevku in zato ni predmet nadaljnje obravnave v tem prispevku.²⁷

²⁶ V zvezi s tem glej tudi L. Apohal Vučkovič, K. Mihovar Globokar, 2008, str. 7

²⁷ O skladnosti veljavne ureditve 42. člena ZSPJS z 2., 76. in 155. členom URS v času priprave tega prispevka odloča tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije

5. NAKNADNI PRISTOP H KOLEKTIVNIM POGODBAM V JAVNEM SEKTORJU

Predhodno je že bilo omenjeno, da KPJS zavezuje vse delodajalce v javnem sektorju, prav tako so s kolektivnimi pogodbami dejavnosti in poklicev zaobseženi vsi delodajalci v javnem sektorju.²⁸ Zavoljo dejstva, da po izpolnitvi pogojev, ki morajo biti izpolnjeni za delovanje plačnega sistema, kot ga določa ZSPJS (med katere spada tudi sklenitev vse potrebnih kolektivni pogodb), pomenijo kolektivne pogodbe v javnem sektorju dejansko obvezen sestavni del tega plačnega sistema. Zaradi tega dejstva in zaradi spoštovanja pravice do svobodnega in prostovoljnega kolektivnega pogajanja, je potrebno zagotoviti tudi enakopravno sodelovanje reprezentativni sindikatov javnega sektorja pri pogajanjih in sklepanju kolektivnih pogodb v javnem sektorju.²⁹ Položaj reprezentativnega sindikata, ki ni podpisnik neke kolektivne pogodbe v javnem sektorju, lahko s tega vidika primerjamo s položajem reprezentativnega sindikata, ki ni podpisnik kolektivne pogodbe z razširjeno veljavnostjo.

Namen naknadnega pristopa k že sklenjeni kolektivni pogodbi je prav v tem, da se sindikatu, ki ni podpisnik kolektivne pogodbe, omogoči, da postane podpisnik in s tem stranka kolektivne pogodbe in prek tega pridobi vpliv na nadaljnji razvoj in usodo te kolektivne pogodbe. ZKoIP glede naknadnega pristopa k že sklenjeni kolektivni pogodbi razlikuje med situacijo, ko gre za kolektivno pogodbo z razširjeno veljavnostjo in kolektivno pogodbo, ki nima razširjene veljavnosti (7. člen ZKoIP). V slednjem primeru je naknaden pristop h kolektivni pogodbi mogoč le s soglasjem strank kolektivne pogodbe, medtem ko je pristop h kolektivni pogodbi z razširjeno veljavnostjo mogoč ne glede na soglasje strank. Ker je kot rečeno položaj reprezentativnega sindikata, ki ni podpisnik neke kolektivne pogodbe v javnem sektorju, primerljiv s položajem reprezentativnega sindikata, ki ni podpisnik kolektivne pogodbe z razširjeno veljavnostjo in ker uporaba instituta razširjene veljavnosti, vsaj kar se tiče KPJS, ni niti smiselna, niti predvidena v ZSPJS in ker predstavljajo kolektivne pogodbe v javnem sektorju na ZSPJS temelječ bistven sestavni del plačnega sistema, se zdi smiselno, da ZSPJS pristop h kolektivni pogodbi v javnem sektorju ureja vsebinsko enako kot ZKoIP ureja naknaden pristop h kolektivni pogodbi z razširjeno veljavnostjo. ZSPJS torej reprezentativnim sindikatom dopušča pristop h kolektivni pogodbi v javnem sektorju ne glede na

²⁸ Kaj obsega javni sektor določa 2. člen Zakona o sistemu plač v javnem sektorju

²⁹ Primerjaj s P. Končar, 2006, str. 246

soglasje strank kolektivne pogodbe, h kateri se pristopa. ZSPJS enako kot ZKoliP določa, da ima pristop pravne učinke od dneva, ko so o pristopu obveščeni ostali podpisniki kolektivne pogodbe in da se pristop objavi na enak način kot kolektivna pogodba, h kateri se pristopa. Niti ZKoliP, niti ZSPJS pa ne dajeta odgovora na vprašanje, kakšne pravne učinke ima objava pristopa h kolektivni pogodbi. Glede na izrecno določilo o trenutku, od katerega ima pristop pravne učinke, je mogoče zaključiti, da sama objava pristopa nima vpliva na pravno učinkovanje pristopa in na pravice in obveznosti sindikata, ki je h kolektivni pogodbi pristopil, ima pa deklaratorni učinek in verjetno služi predvsem obveščeni tretjih oseb o podpisnikih kolektivne pogodbe.

Prav vprašanji naknadnega pristopa reprezentativnega sindikata h KPJS ter posledično možnost sklepanja in spreminjanja KPJS sta trenutno bistveni vprašanji, na kateri bo morala odgovor dati tudi sodna praksa v sporu, ki teče v zvezi z veljavnostjo Aneksa št. 4 h KPJS.³⁰ Slednjega so namreč sklenili tudi sindikati, ki niso bili podpisniki KPJS, niti to s pristopom h KPJS nikoli niso postali. Ker je namen pristopa h kolektivni pogodbi prav v tem, da se omogoči reprezentativnemu sindikatu naknadno postati podpisnik kolektivne pogodbe in s tem pridobiti mesto med sindikati, ki imajo kot stranka na strani delavcev vlogo pri spreminjanju te kolektivne pogodbe in pri drugih odločitvah, povezanih z vsebino in statusom te kolektivne pogodbe, bi priznavanje stranke kolektivne pogodbe sindikatu, ki ni podpisnik kolektivne pogodbe, pomenilo popoln nesmisel instituta naknadnega pristopa h kolektivni pogodbi. Še zlasti to drži ob upoštevanju dejstva, da bi v javnem sektorju kateri koli reprezentativni sindikat h KPJS lahko pristopil svobodno kadarkoli ne glede na soglasje strank.

6. HIERARHIJA KOLEKTIVNIH POGODB V JAVNEM SEKTORJU

Vprašanja, ki so ali bi lahko bila predmet urejanja v kolektivnih pogodba v javnem sektorju, bi lahko z vidika hierarhije kolektivnih pogodb, odnosa med zakonom in kolektivno pogodbo ter avtonomijo kolektivnega dogovarjanja v grobem razdelili v 3 skupine.

V prvo skupino lahko štejemo vprašanja, za katera ne obstaja splošen predpis, ki bi glede teh vprašanj posebej omejeval avtonomijo pogodbenih strank izven splo-

³⁰ Aneks št. 4 h Kolektivni pogodbi za javni sektor (Ur.l. RS, št. 89/2010)

šnih kogentnih norm, ki jih morajo stranke v vsakem primeru spoštovati. Takšna vprašanja so npr. določanje kriterijev za določitev letnega dopusta, solidarnostne pomoči, višina regresa za letni dopust,³¹ pogoji za delovanje sindikata ipd. Glede teh vprašanj zakonodaja ne predpisuje niti konkretne vsebine, ki bi morala biti določena v kolektivni pogodbi, niti ne določa ravni kolektivne pogodbe, na kateri naj bi se posamezno vprašanje urejalo. Zato je tudi v javnem sektorju sklenjenih več kolektivnih pogodb na nivoju zavodov, ki urejajo nekatera od teh vprašanj. V to skupino lahko pogojno štejemo še vprašanja, glede katerih ZDR določa, da jih je potrebno določiti s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti, vendar je odločitev o vključitvi teh vprašanj prepuščena avtonomni volji strank.³²

V drugo skupino lahko štejemo vprašanja, ki jih je uredil ZPSDP, in sicer dnevnice za službena potovanja v držav, kilometrina, povračilo stroškov prenočevanja, povračilo stroškov prevoza na delo in z dela, terenski dodatek, regres za prehrano med delom, nadomestilo za ločeno življenje in odpravnina ob odhodu v pokoj. Ob tem je potrebno ugotoviti, da za nekatere od pravic, ki jih določa ZPSDP, ZDR določa, da jih je potrebno urediti v kolektivni pogodbi na ravni dejavnosti.³³ Ker zakon velja za zaposlene v državnih organih, organih lokalnih skupnosti, agencijah, skladih, javnih zavodih, javnih podjetjih in v bankah, ki so jih ustanovile lokalne skupnosti oziroma država ali, ki so v večinski lasti lokalnih skupnosti oziroma v večinski lasti države in v Slovenski razvojni družbi ter v drugih pravnih osebah javnega prava in ker 2. člen istega zakona določa, da se naštetih prejemki izplačujejo pod pogoji in na način, določen s kolektivnimi pogodbami in drugimi predpisi, ki urejajo izplačevanje teh prejemkov, v višini, ki je določena z zakonom, je določbe tega zakona mogoče šteti kot kogentne norme, ki preprečujejo drugačno (bolj ugodno) urejanje teh vprašanj v kolektivnih pogodbah. V to skupino je mogoče šteti tudi določila o plačah, ki jih ureja ZSPJS ali na njem temelječi podzakonski akti in njihovega urejanja ne prepušča niti KPJS, niti kolektivnim pogodbam nižje ravni.³⁴ Glede vseh teh vprašanj se lahko podobno kot sicer glede ureditve na področju plač postavi vprašanje svobode kolektivnega pogajanja, glede na to, da so do-

³¹ V zvezi z regresom za letni dopust in nekaterimi drugimi pravicami v prispevku namenoma niso upoštevane določbe Zakona o interventni ukrepih (Uradni list RS, št. 94/2010), saj gre za interventni zakon, katerega namen je začasno v izredni gospodarski razmera urediti določena razmerja, ne pa sistemsko urejanje te vprašanj.

³² Npr. določitev pripravništva, določanje dodatni disciplinskih sankcij poleg opomina

³³ Npr. višina povračil stroškov pri delu,

³⁴ Npr. uvrščanje orientacijskih delovnih mest v plačne razrede, položajni dodatek, dodatek za dvojezičnost

ločena vprašanja, ki bi ji bilo mogoče urejati dvostransko v kolektivni pogodbi, iz kolektivnega dogovarjanja izključena.

V tretjo skupino spadajo vprašanja na področju plač, glede katerih na urejanje bodisi v KPJS bodisi v kolektivnih pogodbah dejavnosti in poklicev odkazuje ZSPJS. Gre za vprašanja uvrstitev delovnih mest v plačne razrede, določanje obsega rečne delovne uspešnosti in določanje dodatkov k plači (dodatek za delovno dobo, dodatek za mentorstvo, dodatek za specializacijo, magisterij in doktorat, dodatki za nevarnosti in posebne obremenitve, dodatek za manj ugodne delovne pogoje in dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času). Glede navedenih vprašanj ZSPJS natančno določa na kateri ravni kolektivnega dogovarjanja je mogoče urejati katero od teh vprašanj in dejansko glede plač kolektivnim pogodbam dejavnosti in poklicev prepušča zgolj uvrščanje delovnih mest v plačne razrede, medtem ko je preostalo domena KPJS oziroma ZSPJS in podzakonskih aktov. Posebnost opisanega sistema je v tem, da odstopa od splošnega načela hierarhije kolektivnih pogodb in na ožji ravni kolektivnega dogovarjanja ne dopušča ugodnejšega urejanja posameznih vprašanj, za katere ZSPJS določa mesto urejanja. Določila o plači, ki jih v sistem kolektivnih pogodb umešča ZSPJS, torej predstavljajo maksimum in minimum pravic, ki jih s kolektivnimi pogodbami drugih ravni ni dopustno urejati drugače. Ugodnejše urejanje ali dodatno priznavanje novih pravic v pogodbah o zaposlitvi pa prepoveduje že tretji odstavek 16. člena Zakona o javni uslužbencih,³⁵ ki brez pravne podlage v zakonu, podzakonskem aktu ali kolektivni pogodbi delodajalcu odreka možnost zagotavljanja pravic v večjem obsegu, kot je obseg, za katerega mu ti akti dajejo podlago, če bi s tem obremenil javna sredstva, glede plač pa določanje plač v pogodbi o zaposlitvi v nasprotju z zakonom in kolektivno pogodbo prepoveduje tudi 3. člen ZSPJS.

Posebno problematiko predstavljajo nekatere določbe kolektivnih pogodb dejavnosti, poklicev, pa tudi zavodskih kolektivnih pogodb, ki urejajo (oziroma so urejale) plače, pa ob prehodu na nov plačni sistem leta 2008 niso bile izrecno razveljavljene (večina teh določb je bila z aneksi h kolektivnim pogodbam izrecno razveljavljenih). ZSPJS določila o razveljavitvi določb kolektivnih pogodb javnega sektorja, ki urejajo plače ne vsebuje,³⁶ zato se lahko postavi vprašanje, ali določbe, ki niso bile razveljavljene, lahko še vedno predstavljajo podlago za izplačilo plač v javnem sektorju.

³⁵ Zakon o javnih uslužbencih (ZJU) (Ur.l. RS, št. 56/2002, 23/2005, 113/2005, 33/2007, 65/2008)

³⁶ L. Apohal Vučkovič, K. Mihovar Globokar, 2008, str. 111

7. ZAKLJUČEK

Iz gornjega prispevka lahko ugotovimo, da za kolektivne pogodbe v javnem sektorju veljajo nekatere pomembne systemske posebnosti, ki pa niso najbolj umeščene v splošni sistem kolektivnih pogodb. Različna obravnava posameznih vsebinskih sklopov kolektivnih pogodb javnega sektorja z vidika avtonomije kolektivnega dogovarjanja in z vidika različne systemske ureditve v ZKoIP in ZSPJS sprožata številne dileme in negativno vplivata na konsistentno ureditev vsebin, ki so predmet urejanja v kolektivnih pogodbah ter povečujeta negotovost v smislu pravne varnosti. Nejasna systemska ureditev tudi sama po sebi omejuje stranke kolektivnih pogodb v javnem sektorju, saj razmerja med njimi in njihova pooblastila za urejanje posameznih vprašanj na različnih nivojih kolektivnega dogovarjanja zaradi različnih ureditev niso vedno jasna. Nejasna razmejitev med ZKoIP in ZSPJS Vladi RS kot stranki na delodajalski strani daje (pre)široko možnost za samovoljno razlago tega razmerja in ji omogoča, da prek Državnega zbora uveljavlja zakonske rešitve, katerih utemeljenost in primernost z vidika sistema kolektivnih pogodb je vprašljiva. Navedeno se že kaže v številnih pravnih postopkih, ki so bili sproženi prav zaradi opisanih nekonsistentnosti. Menim, da bi bilo v prihodnje potrebno, v kolikor bo obveljalo prepričanje, da obstajajo utemeljeni razlogi za drugačno systemsko urejanje kolektivnega dogovarjanja v javnem sektorju, te posebnosti bolj jasno, nedvoumno in celovito zakonsko urediti in s tem narediti jasnejšo razmejitev med ZKoIP in ZSPJS ali pa ZKoIP dopolniti s določili, ki bi posebnosti kolektivnega dogovarjanja v javnem sektorju umestila v sistem kolektivnih pogodb, kot je določen z ZKoIP.

LITERATURA:

- Apohal Vučkovič Lidija, Mihovar Globokar Ksenija: Sistem plač v javnem sektorju, De Vesta, 2008
Poročevalec Državnega zbora, 2/2006
- Končar Polona: O svobodi, prostovoljnosti in avtonomiji kolektivnega pogajanja, Delavci in delodajalci, št. 2-3/2006/VI
- Kresal Šoltes Katarina: Aktualna vprašanja avtonomije kolektivnega pogajanja v slovenski pravni ureditvi in praksi, Delavci in delodajalci, št. 2-3/2006/VI
- Lovro Šturm, Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za državne in evropske študije, 2010

PARTICULARITIES OF COLLECTIVE AGREEMENTS IN PUBLIC SECTOR

Jakob Krištof Počivavšek*

SUMMARY

The contribution contains an analysis of certain basic differences between the system of collective agreements in public sector and the legal regulation of collective agreements in the Collective Agreements Act. Following its explicit instruction, the Public Sector Salary System Act differently regulates the system of collective agreements, concerning salaries in public sector. In the framework of the system of collective agreements that is regulated differently, we can ascertain some restrictions of the autonomy of the agreement parties, special regulation of the validity of collective agreements in relation to general validity and extended validity of collective agreements and related to that the regulation of supplementary access to the collective agreement in the public sector. As collective agreements in the public sector are basic and imminent part of the salary system and as the Public Sector Salary System Act determines the content that has to be settled in the collective agreements and also determines the level of collective agreements, on which this content needs to be settled, the collective agreement parties are not entirely free when negotiating and making the agreement. As objective validity of the Public Sector Collective Agreement can be compared to the extended validity of the collective agreement and as the Public Sector Collective Agreement and collective agreements of branches and professions in public sector are basic and imminent part of the salary system in public sector, supplementary access to the collective agreement in public sector and to the collective agreement with extended validity is basically regulated in the same way. When it comes to the salaries in the public sector, hierarchy of the collective agreements and their relation to the regulatory acts is also regulated differently, as salary elements that are appointed in the regulatory act, the executive act or the collective agreement of certain level, cannot be appointed more favourably in the collective agreement of a lower level. The contribution sets forth some issues, related to the described

* Jakob Krištof Počivavšek, LL., Legal advisor at the KSS PERGAM
jaka.pergam@siol.net

particularities, from the aspect of the consistency of special regulations, considering certain questions of the system of collective agreements in public sector and from the aspect of the relation of that regulation to the system approach in the Collective Agreements Act.